

**Faculté de droit et de criminologie**

# **L'Ukraine est-elle apte à entrer dans l'Union européenne ?**

Tentative de réponse au regard de la notion d'Etat  
de droit

Auteur : Rémi LEMPIERE  
Promoteurs : Stéphanie FRANCO – Marc FALLON  
Année académique 2022-2023  
Master en droit, finalité droit européen



## **Plagiat et erreur méthodologique grave**

---

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation\*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

\* A ce sujet, voyez notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.



# Table des matières

Table des matières .....	1
Introduction .....	3
Partie I : L'Union européenne et l'Ukraine : bref historique d'une relation toujours plus étroite .....	6
Titre I : L'accord d'association de 2014 : aboutissement du « retour à l'Europe » de l'Ukraine .....	6
Section I : Les faits et actes marquants de la période 1991-2014 .....	6
Section II : L'accord d'association entre l'Union européenne et l'Ukraine et le principe de conditionnalité .....	9
Titre II : L'Ukraine, un nouvel état « candidat à l'adhésion » .....	12
Partie II : L'Etat ukrainien face aux conditions de l'article 49 T.U.E. : focus sur le critère de l'« Etat de droit » .....	15
Titre I : La notion d'Etat de droit en droit de l'Union européenne : que recouvre-t-elle et comment assurer son respect ? .....	20
Section I : La consécration et le contenu du principe d'Etat de droit en droit de l'Union européenne .....	20
Section II : Comment le respect de la notion est-il assuré en droit européen ? .....	24
I. Le renvoi préjudiciel .....	25
II. Le recours en manquement .....	30
III. L'article 7, paragraphes 2 et 3, du T.U.E. ....	31
IV. Le règlement 2020/2092 .....	33
Titre II : L'Etat de droit, un préalable nécessaire à la démocratisation ? .....	36
Section I : Le cas espagnol .....	36
Section II : Le cas bulgare .....	39
Titre III : L'Union européenne face à la « crise de l'Etat de droit » .....	44
Section I : La situation hongroise .....	45
Section II : La situation polonaise .....	47
Titre IV : L'Ukraine, un Etat apte à entrer dans l'Union européenne ? .....	48
Section I : Un pays en proie à la corruption .....	49
Section II : Une justice partiellement sous contrôle .....	53
Conclusion .....	57
Bibliographie .....	59
Législation .....	59

Doctrine .....	60
Jurisprudence .....	62
Sites internet .....	63

## **Introduction**

S'il est un phénomène qui, par sa récurrence, a marqué comme nul autre l'histoire de la construction européenne, c'est sans aucun doute celui de la « crise ». Jean Monnet lui-même ne disait pas autre chose lorsque, prophétique, il avouait avoir « [...] toujours pensé que l'Europe se ferait dans les crises, et qu'elle serait la somme des solutions qu'on apporterait à ces crises »<sup>1</sup>. A cet égard, force est de constater que ces dernières années n'ont pas été avares en la matière. Il y eut ainsi, par ordre chronologique : la grande crise financière de 2008, la crise grecque qui entraîna celle de la zone euro, la crise migratoire, le Brexit et la pandémie liée au covid-19. Enfin, dernièrement, c'est le conflit opposant l'Ukraine à la Russie qui a de nouveau secoué le continent.

Depuis le 24 février 2022, date à laquelle débuta l'agression russe, l'Ukraine se trouve au centre de toutes les discussions. Chaque jour, la presse, locale ou internationale, se fait le relais d'atrocités que le monde occidental pensait appartenir aux siècles passés. Dans ce contexte, et dans la mesure où je suis passionné, outre le droit, par la politique et l'histoire, j'y ai vu l'occasion de pouvoir approfondir un sujet particulièrement d'actualité. Ce sujet, ce sont les possibilités d'adhésion à l'Union européenne de l'Etat ukrainien. Ce mémoire aura donc pour objectif principal de déterminer si, *post bellum*, l'Ukraine contemporaine est un Etat apte à entrer dans l'Union européenne.

Après avoir défini positivement l'objet de ce travail, il semble également utile de préciser ce sur quoi il ne portera pas. Ainsi, le présent mémoire ne portera ni sur le droit des conflits armés ni sur celui des réfugiés en provenance d'Ukraine et qui entrent dans l'Union<sup>2</sup>. En effet, seule la perspective étatique sera ici prise en considération.

Du point de vue méthodologique, il me paraît opportun de scinder le sujet en deux parties.

La première partie consistera en une brève analyse des relations qu'entretiennent actuellement l'Union européenne et l'Ukraine. Je débiterai par une description de l'accord d'association<sup>3</sup> qui lie les deux parties, et qui est pleinement entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2017, avant de

---

<sup>1</sup> J. MONNET, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 488.

<sup>2</sup> Voyez à cet égard les explications du Professeur J.-Y. Carlier, disponibles en vidéo à l'adresse suivante : [Ukraine : la protection temporaire - YouTube](#), consultée le 18 octobre 2022.

<sup>3</sup> Accord d'association entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, *J.O.U.E.*, L161, 29 mai 2014.

commenter succinctement la récente décision européenne consistant à octroyer à l'Etat ukrainien le statut de « candidat à l'adhésion ».

La deuxième partie, cœur de ce travail, aura pour objectif de répondre le plus exhaustivement possible à la question suivante : en l'état actuel des choses, l'Ukraine est-elle à même de remplir les conditions lui permettant d'adhérer à l'Union européenne ? Dans l'affirmative, la question des délais sera abordée. Pour ce faire, les critères fixés par l'article 49 du traité sur l'Union européenne (T.U.E.) seront analysés.

Ici, comme dans la première partie de ce mémoire, le focus sera mis sur la délicate question de l'Etat de droit et sur ses implications concrètes.

Il s'agira ainsi, dans un premier temps, de tenter d'apporter une définition à la notion d'Etat de droit propre au cadre européen. Comme nous le verrons, cette notion s'avère polysémique et sujette à controverse<sup>4</sup>.

Dans un deuxième temps, dans une perspective historique, c'est le rôle de l'Etat de droit en tant que facteur de démocratisation qui sera questionné. Autrement dit, je tenterai d'abord de montrer que l'absence de l'Etat de droit parmi les prérequis de l'adhésion n'implique pas nécessairement une carence démocratique ultérieure dans le chef de l'Etat adhérent. Ensuite, je tenterai de montrer qu'un suivi spécifique post-adhésion en matière d'Etat de droit ne constitue pas un gage de démocratisation. J'utiliserai pour cela la méthode comparative en évoquant les cas particuliers de l'Espagne et de la Bulgarie.

Par ailleurs, si la notion est sujette à controverse, c'est aussi et surtout parce qu'elle est, à l'heure actuelle, remise en cause dans certains Etats membres. Depuis 2010, la Hongrie, notamment, donne le spectacle d'un Etat de droit en voie de démantèlement, dès lors que des partis populistes et xénophobes entendent mener des politiques sécuritaires au prix d'une marginalisation de tous les contre-pouvoirs : justice, presse, syndicats, universités<sup>5</sup>. La Pologne suit en cela ses traces depuis 2015<sup>6</sup>.

Je reviendrai sur les situations de ces deux Etats membres avant, pour finir cette deuxième partie, de mesurer le niveau d'avancement de l'Ukraine en matière d'Etat de droit afin d'essayer de répondre au mieux à la question initiale. Nous verrons que les défis sont nombreux. Car si

---

<sup>4</sup> F. OST, « L'Etat de droit, une notion paradoxale à l'épreuve de la pandémie », *Etat de droit, état d'exception et libertés publiques*, S. Parsa et F. Tulkens (coord.), Limal, Anthemis, 2022, p. 11.

<sup>5</sup> F. OST, *ibidem*, p. 30.

<sup>6</sup> F. OST, *ibidem*, p. 30.

l'Ukraine n'est pas la Russie, elle n'en demeure pas moins un ancien satellite soviétique, avec tout ce que cela implique.

# **Partie I : L'Union européenne et l'Ukraine : bref historique d'une relation toujours plus étroite**

Dans cette première partie, je réaliserai un état des lieux. Ainsi, afin d'appréhender au mieux les relations qu'entretiennent l'Union européenne et l'Ukraine de nos jours, il convient en premier lieu d'en retracer l'histoire. Nous débuterons donc (Titre I) par quelques rappels, de l'indépendance retrouvée de l'Ukraine en 1991 jusqu'à la signature et la mise en œuvre intégrale d'un accord d'association liant les deux parties.

Je reviendrai ensuite (Titre II) sur la récente décision européenne consistant à octroyer à l'Etat ukrainien le statut particulier de « candidat à l'adhésion ».

## **Titre I : L'accord d'association de 2014 : aboutissement du « retour à l'Europe » de l'Ukraine**

### **Section I : Les faits et actes marquants de la période 1991-2014**

Depuis 1991<sup>7</sup>, année durant laquelle l'Ukraine retrouva sa souveraineté et son indépendance, la politique étrangère du pays a constamment été dominée par la question du « retour à l'Europe »<sup>8</sup>. C'est dès lors sans surprise que le thème de l'intégration européenne a fait partie du discours de tous les dirigeants qui se sont succédé à la tête de l'Etat ukrainien, même si les moyens mis en œuvre ont rarement été à la hauteur des objectifs affichés<sup>9</sup>.

Dès 1994, un accord de partenariat et de coopération (APC) est signé entre Kiev et Bruxelles afin d'aider l'Ukraine à consolider son régime démocratique et à développer son économie<sup>10</sup>. Il entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1998, après ratification par les Etats membres<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Voyez notamment : M. TABERLET, « Le 24 août 1991, ce jour où l'Ukraine a déclaré son indépendance », disponible sur [www.la-croix.com](http://www.la-croix.com), 24 août 2022.

<sup>8</sup> E. ARMANDON, *Géopolitique de l'Ukraine*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, Presses Universitaires de France / Humensis, 2022, p. 11.

<sup>9</sup> E. ARMANDON, *ibidem*, p. 11.

<sup>10</sup> A. GOUJON, *L'Ukraine : de l'indépendance à la guerre*, Paris, Le Cavalier Bleu, 2021, pp. 127-128 ; Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, *J.O.C.E.*, L49, 19 février 1998.

<sup>11</sup> A. SERVOTTE, *De l'influence de l'Union européenne sur le devenir de l'Ukraine*, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, 2010, p. 4.

Ce premier accord est important dans la mesure où il va régir, de manière principale, les relations entre l'Union européenne et l'Ukraine jusqu'au 31 août 2017, veille de l'entrée en vigueur de l'accord d'association lui succédant.

A la lecture de cet APC, plusieurs éléments méritent d'être mis en évidence. C'est le cas par exemple de l'article 2 de l'accord qui est rédigé comme suit : « *Le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme consacrés notamment par l'Acte final d'Helsinki et la Charte de Paris pour une nouvelle Europe, ainsi que des principes de l'économie de marché, énoncés notamment dans les documents de la Conférence CSCE de Bonn, inspire les politiques intérieures et extérieures des parties et constitue un élément essentiel du partenariat et du présent accord* ». Il s'agit là d'une « clause démocratique » ou « clause droits de l'homme » typique de la pratique européenne des années 1990. C'est en effet durant cette période que l'Union se met à considérer « *le respect, la promotion et la sauvegarde des droits de l'homme et des principes démocratiques* »<sup>12</sup> comme un *élément essentiel* des relations entre elle et les pays tiers.

Il me semble également intéressant de souligner que les parties s'y déclarent, en préambule, convaincues « *de l'importance capitale de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme, notamment de ceux des minorités, de la mise en place d'un système fondé sur le multipartisme et des élections libres et démocratiques et de la libéralisation économique visant à instaurer une économie de marché* ».

On peut donc observer que la question centrale de l'Etat de droit apparaît dès le premier accord conclu entre les parties. Toutefois, dans la mesure où il n'est pas inscrit dans la clause démocratique, le non-respect de l'Etat de droit ne pouvait être assimilé à une « *violation substantielle d'un traité bilatéral par l'une des parties* » autorisant « *l'autre partie à invoquer la violation comme motif pour mettre fin au traité ou suspendre son application en totalité ou en partie* »<sup>13</sup>.

Deux ans plus tard, en septembre 2000, l'Ukraine a présenté un « Programme national d'intégration », comprenant notamment un plan d'adoption de l'acquis communautaire et dans lequel les étapes suivantes étaient proposées : adhésion à l'OMC en 2003, union douanière et accord d'association avec l'Union européenne d'ici 2007, adhésion à cette dernière d'ici à 2010-

---

<sup>12</sup> Commission des Communautés européennes, Communication « sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers », COM (95) 216 final, 23 mai 1995, pp. 1-3.

<sup>13</sup> Selon les termes du point 1 de l'article 60 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969.

2011<sup>14</sup>. C'est par ailleurs à cette époque que les autorités ukrainiennes créent un secrétariat d'Etat à l'Intégration européenne auprès du ministère des Affaires étrangères, ainsi qu'un Conseil national pour l'intégration européenne et euro-atlantique auprès de la présidence<sup>15</sup>.

Bruxelles, de son côté, afin de soutenir au mieux le choix européen de l'Ukraine, a souhaité compléter l'APC par un document intitulé « Stratégie commune de l'UE à l'égard de l'Ukraine »<sup>16</sup>.

Adopté en décembre 1999 au Conseil européen d'Helsinki, ce document visait à développer une approche stratégique spécifique à l'égard de l'Ukraine par le biais d'une intensification du dialogue politique et de la coopération entre les parties, spécialement dans le domaine économique et en matière de sécurité<sup>17</sup>.

Le point 5 de cette « Stratégie commune » nous éclaire tout particulièrement quant aux aspirations de l'Union européenne pour l'Ukraine. Il y est ainsi question de « *contribuer à l'avènement d'une démocratie stable, ouverte et pluraliste en Ukraine, régie par l'Etat de droit, propice au bon fonctionnement d'une économie de marché stable qui bénéficiera à l'ensemble de la population ukrainienne* ». De manière plus explicite encore, le point 50 de celle-ci nous apprend que « *L'Union s'efforcera de favoriser la démocratie, la bonne gestion des affaires publiques, les droits de l'homme et l'Etat de droit en Ukraine* ».

Les pratiques autoritaires du président de l'époque, Koutchma, et les révélations d'une vente de radars anti-missiles à l'Irak ternissent néanmoins les relations avec l'ouest à la fin de son mandat, le conduisant à rechercher le soutien de la Russie et à geler les réformes ambitieuses qui avaient pu être annoncées<sup>18</sup>.

Il faudra attendre la « Révolution orange » de 2004 et l'arrivée au pouvoir de Viktor Iouchtchenko pour que les relations entre Kiev et Bruxelles se réchauffent. Après le grand élargissement à l'est, une politique européenne de voisinage est lancée pour favoriser les échanges et stabiliser les Etats frontaliers. En 2009, l'Union européenne propose à six de ses

---

<sup>14</sup> E. ARMANDON, *op.cit.*, pp. 20-21.

<sup>15</sup> E. ARMANDON, *op.cit.*, p. 21.

<sup>16</sup> Stratégie commune (1999/877/PESC) du Conseil européen du 11 décembre 1999 à l'égard de l'Ukraine, *J.O.C.E.*, L331, 23 décembre 1999.

<sup>17</sup> E. ARMANDON, *op.cit.*, p. 21.

<sup>18</sup> A. GOUJON, *op.cit.*, p. 128.

voisins, dont l'Ukraine, un Partenariat oriental leur permettant de bénéficier, à terme, d'un accord d'association, d'un accord de libre-échange approfondi et d'un régime sans visa<sup>19</sup>.

Dans le contexte de l'époque, à savoir l'invasion d'une partie de la Géorgie par la Russie, il s'agissait selon Alexandra Goujon ni plus ni moins que d'éviter un nouveau rideau de fer en Europe<sup>20</sup>.

La perspective d'adhésion n'est toutefois pas encore à l'ordre du jour<sup>21</sup> : elle ne fait pas consensus parmi les Etats membres<sup>22</sup>. Malgré les nombreuses promesses, l'intégration de l'Ukraine aux structures européennes ne connaîtra pas les avancées attendues, faute d'une mise en œuvre satisfaisante des réformes exigées par Bruxelles<sup>23</sup>.

C'est, paradoxalement, au début de la présidence pro-russe de Viktor Ianoukovitch (2010-2014) que l'accord d'association avec l'Union européenne est conclu puis paraphé, en mars 2012. Sous la pression de la Russie qui voit d'un mauvais œil ce rapprochement, Ianoukovitch fera volte-face, laissant en suspens l'accord d'association. Un soulèvement populaire s'ensuivra, généralement connu sous le nom de « Révolution de Maïdan ». Son successeur, Petro Porochenko, signera l'accord dès son entrée en fonction en juin 2014.

## **Section II : L'accord d'association entre l'Union européenne et l'Ukraine et le principe de conditionnalité**

Longtemps attendu côté ukrainien, l'accord d'association<sup>24</sup> UE-Ukraine<sup>25</sup>, qui régit à l'heure actuelle les relations entre les parties, a le mérite de la clarification. En effet, la question de l'Etat de droit, qui n'était évoquée qu'en préambule de l'accord de partenariat et de coopération de 1994, occupe désormais une place prépondérante.

---

<sup>19</sup> A. GOUJON, *op.cit.*, p. 129.

<sup>20</sup> A. GOUJON, *op.cit.*, p. 129.

<sup>21</sup> A. SERVOTTE, *op.cit.*, p. 27.

<sup>22</sup> A. GOUJON, *op.cit.*, p. 129.

<sup>23</sup> E. ARMANDON, *op.cit.*, p. 28.

<sup>24</sup> Accord d'association entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, *J.O.U.E.*, L161, 29 mai 2014.

<sup>25</sup> Pour une analyse exhaustive dudit accord, voyez : G. VAN DER LOO, *The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area : A New Legal Instrument for EU Integration Without Membership*, Leiden ; Boston, Brill Nijhoff, 2016.

Selon certains auteurs, « [...] the EU-Ukraine AA<sup>26</sup> is unique in many respects and, therefore, provides a new type of integration without membership »<sup>27</sup>. Ceux-ci estiment par ailleurs que trois caractéristiques majeures émergent de l'accord : « [...] comprehensiveness, complexity and conditionality »<sup>28</sup>. Seul le principe de conditionnalité sera ici pris en considération.

A la lecture de l'accord, deux formes distinctes du principe de conditionnalité apparaissent. D'un côté, une conditionnalité relative aux « valeurs communes » (« *common values* » conditionality), impliquant notamment des engagements en matière d'Etat de droit. De l'autre, une conditionnalité relative à l'« accès au marché » (« *market access* » conditionality)<sup>29</sup>. Dans le cadre de ce travail, seule la première, également appelée conditionnalité politique<sup>30</sup>, nous intéressera.

Par le biais de ce principe, l'Union subordonne l'octroi d'avantages, principalement économiques, au profit de l'Ukraine au respect par celle-ci de ses obligations en matière de droits de l'homme, de démocratie et d'Etat de droit<sup>31</sup>. Dans l'accord d'association, une approche « stricte »<sup>32</sup> du principe de conditionnalité semble avoir été retenue. En préambule de l'accord, les parties se déclarent ainsi explicitement « conscientes du fait que l'association politique et l'intégration économique de l'Ukraine et de l'Union européenne dépendront des progrès accomplis dans la mise en œuvre du présent accord, des résultats obtenus par l'Ukraine en ce qui concerne le respect des valeurs communes, ainsi que du niveau de convergence avec l'UE dans les domaines politique, économique et juridique ».

A cet égard, si l'existence d'un lien entre la bonne « performance » d'un pays tiers, c'est-à-dire la convergence de ses politiques avec celles de l'Union, et l'approfondissement de l'intégration qu'offre l'Union n'est pas nouvelle, il n'en demeure pas moins que son inscription dans un accord bilatéral dont chaque partie est tenue légalement de respecter le contenu est une nouveauté dans le cadre européen<sup>33</sup>.

---

<sup>26</sup> Association Agreement.

<sup>27</sup> G. VAN DER LOO, P. VAN ELSUWEGE et R. PETROV, « The EU-Ukraine Association Agreement : Assessment of an Innovative Legal Instrument », *EUI Working Paper Law*, 2014/09, p. 2 ; disponible en ligne : [LAW WP Template 2013 2012 \(eui.eu\)](http://www.eui.eu/LAW_WP_Template_2013_2012)

<sup>28</sup> G. VAN DER LOO, P. VAN ELSUWEGE et R. PETROV, *ibidem*, p. 2.

<sup>29</sup> G. VAN DER LOO, P. VAN ELSUWEGE et R. PETROV, *ibidem*, p. 12.

<sup>30</sup> M. PFEIFFER, *L'accord d'association et le principe d'Etat de droit en Ukraine*, Faculté de droit, de sciences politiques et de gestion, Université de Strasbourg, 2019, p. 52 et la source citée (prom. : Karagiannis, Syméon).

<sup>31</sup> Voyez l'article 2 de l'accord d'association UE-Ukraine, qui constitue un nouvel exemple de clause démocratique, incluant cette fois-ci l'Etat de droit comme *élément essentiel* de l'accord.

<sup>32</sup> G. VAN DER LOO, P. VAN ELSUWEGE et R. PETROV, *op.cit.*, p. 3.

<sup>33</sup> G. VAN DER LOO, P. VAN ELSUWEGE et R. PETROV, *op.cit.*, p. 3.

Afin de comprendre pourquoi l'Union procède de cette manière dans ses relations avec les pays tiers, et en particulier avec l'Ukraine, il convient d'abord de revenir au droit primaire. En effet, comme le souligne le Professeur Holterhus, « [...] *article 21 TEU actually legally obliges the EU to promote the rule of law in its external actions* »<sup>34</sup>. Ce qui fait dire à certains que le principe de conditionnalité correspond à la logique de l'article 21 T.U.E<sup>35</sup>.

L'alinéa 1<sup>er</sup> du point 1 de l'article 21 du T.U.E. prévoit notamment que « *L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'Etat de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international* ». L'alinéa 2 précise que « *L'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa [...]* ».

Il s'agit donc pour l'Union d'une obligation de droit primaire puisque contenue dans les Traités. Dès lors, selon la logique même de l'article 21, les relations avec les partenaires internationaux ne peuvent être entretenues qu'à ces conditions<sup>36</sup>, ce qui explique la présence de multiples références aux « principes communs », aux « valeurs communes » voire à l'Etat de droit dans l'accord d'association<sup>37</sup>.

Si d'aucuns ont pu critiquer le principe de conditionnalité, soit parce qu'il établirait une relation asymétrique entre les parties<sup>38</sup>, soit pour son manque supposé de clarté, de prévisibilité voire de crédibilité<sup>39</sup>, celui-ci permet néanmoins de s'assurer du respect de l'Etat de droit à double titre. D'abord, *ex ante*, par le biais du principe lui-même avant que les avantages ne soient accordés à l'Ukraine, mais également *ex post* par la procédure de règlement des différends et la possibilité de prononcer des sanctions en cas de violation<sup>40,41</sup>. Un rapport annuel est en outre

---

<sup>34</sup> T. HOLTERHUS, « The Legal Dimensions of Rule of Law Promotion in EU Foreign Policy : EU Treaty Imperatives and Rule of Law Conditionality in the Foreign Trade and Development Nexus », *Goettingen Journal of International Law*, vol. 9, 2018, p. 94.

<sup>35</sup> M. PFEIFFER, *op.cit.*, p. 53.

<sup>36</sup> M. PFEIFFER, *op.cit.*, p. 54.

<sup>37</sup> Voyez par exemple les articles 1, 2, 3, 4, 6 et 14 de l'accord d'association UE-Ukraine.

<sup>38</sup> D. CACCAMISI, « La conditionnalité politique dans les relations de coopération au développement de la Communauté européenne », *Annales de Droit de Louvain*, vol. 65, 2005, n° 3, p. 293.

<sup>39</sup> A. MAGEN, « The Shadow of Enlargement : Can the European Neighbourhood Policy Achieve Compliance ? », *The Columbia Journal of European Law*, vol. 12, 2006, pp. 414-417.

<sup>40</sup> M. PFEIFFER, *op.cit.*, p. 65.

<sup>41</sup> Voyez sur ce point les articles 476 à 478 de l'accord d'association.

publié par l'Union sur la mise en œuvre de l'accord d'association depuis 2016. Ce rapport décrit principalement les réformes mises ou à mettre en place en Ukraine dans le cadre de l'accord au cours de l'année écoulée.

Rappelons enfin que l'accord d'association n'a pas pour objectif de préparer l'Ukraine à une éventuelle adhésion à l'Union mais, comme le précise le point 2, a), de l'article 1<sup>er</sup> de l'accord, de « *promouvoir un rapprochement progressif entre les parties, sur la base de valeurs communes et de liens étroits et privilégiés [...]* ».

## **Titre II : L'Ukraine, un nouvel état « candidat à l'adhésion »**

L'Ukraine a introduit une demande d'adhésion à l'Union européenne en février 2022. Le statut de candidat à l'adhésion lui a été accordé peu après, en juin de la même année<sup>42</sup>. Elle rejoint de la sorte l'Albanie, la Serbie, la Turquie, la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine du Nord, le Monténégro et la Moldavie. Ce statut, qui permet d'ouvrir officiellement les négociations portant sur l'éventualité de son adhésion, constitue le tout début d'un processus qui pourrait prendre plusieurs dizaines d'années<sup>43</sup>.

Le 17 juin 2022, la Commission européenne rendait son avis sur la demande d'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne. Cet avis se fonde, comme de coutume, sur une triple évaluation : la première relative à des critères politiques, la deuxième relative à des critères économiques, et la troisième relative à la capacité d'intégration de l'acquis communautaire<sup>44</sup>. L'Etat de droit est bien évidemment en ligne de compte au cours de l'évaluation politique de la situation<sup>45</sup>. Le respect des obligations découlant de l'accord d'association conclu entre les parties est également pris en considération par la Commission dans son avis.

Dans cet avis, la Commission européenne recommande aux Etats membres d'accorder le statut de pays candidat à l'adhésion à l'Ukraine, sous certaines conditions<sup>46</sup>, à savoir :

---

<sup>42</sup> [Ukraine - Consilium \(europa.eu\)](#)

<sup>43</sup> C. BOUANCHAUD, « L'Ukraine candidate à l'Union européenne : le début d'un long processus vers une adhésion », disponible sur [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), 23 juin 2022.

<sup>44</sup> Il s'agit des critères dits de « Copenhague », sur lesquels nous reviendrons.

<sup>45</sup> [factsheet accession opinion.pdf \(europa.eu\)](#)

<sup>46</sup> Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil « Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne », COM (2022) 407 final, 17 juin 2022, pp. 23-24.

- l'adoption et la mise en œuvre d'une législation prévoyant une procédure de sélection des juges de la Cour constitutionnelle ukrainienne, y compris de présélection fondée sur une évaluation de l'intégrité et des compétences professionnelles des candidats ;
- l'achèvement du contrôle, par le Conseil d'éthique, de l'intégrité des candidats au Conseil supérieur de la justice et la sélection de ces derniers en vue de mettre sur pied la Haute Commission ukrainienne de qualification des juges ;
- la poursuite du renforcement de la lutte contre la corruption, notamment à haut niveau, en menant des enquêtes proactives et efficaces et en présentant un bilan crédible en matière de poursuites et de condamnations ainsi que l'achèvement de la procédure de nomination d'un nouveau chef du Parquet spécialisé dans la lutte contre la corruption en certifiant le lauréat du concours organisé à cet effet, et le lancement de la procédure de sélection et de nomination d'un nouveau directeur du Bureau ukrainien de lutte contre la corruption ;
- la mise en conformité de la législation en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux avec les normes du Groupe d'action financière (GAFI) et l'adoption d'un plan stratégique global pour la réforme de l'ensemble du secteur répressif en tant que composante de l'environnement de sécurité en Ukraine ;
- la mise en œuvre de la loi contre l'oligarchie pour réduire l'influence excessive des oligarques dans la vie économique, politique et publique, et ce d'une manière qui soit juridiquement solide, en tenant compte de l'avis de la Commission de Venise sur le sujet ;
- la lutte contre l'influence des intérêts particuliers en adoptant une loi sur les médias qui aligne la législation ukrainienne sur la directive « Services de médias audiovisuels » de l'Union et qui dote l'autorité indépendante de régulation des médias des moyens nécessaires ;
- l'achèvement de la réforme, en cours de préparation, du cadre juridique applicable aux minorités nationales.

Lors de la conférence de presse relative à l'annonce de la décision de la Commission, Ursula von der Leyen, sa présidente, a ajouté que « *L'ensemble du processus est basé sur le mérite. Il se déroule selon les règles et, par conséquent, les progrès dépendent entièrement de*

*l'Ukraine* »<sup>47</sup>. C'est, à cet égard, la Commission elle-même qui se chargera du contrôle des progrès ukrainiens en la matière.

Une semaine plus tard, le 23 juin 2022, le Conseil européen décidait d'accorder le statut de pays candidat à l'Ukraine<sup>48</sup>. Celui-ci a par ailleurs invité la Commission européenne à lui « *rendre compte* »<sup>49</sup> du respect des conditions posées par elle dans son avis. Le Conseil européen décidera des mesures ultérieures une fois que toutes ces conditions seront remplies<sup>50</sup>.

La Commission s'est, par la suite, engagée à rendre un rapport actualisé relatif au respect des conditions fixées dans son avis du 17 juin 2022 au cours du printemps 2023.

S'il est donc essentiellement symbolique, l'octroi du statut de candidat à l'adhésion devrait néanmoins entraîner une augmentation des flux financiers européens vers l'Ukraine, ainsi qu'un accroissement de l'aide institutionnelle dans la mise en œuvre des réformes<sup>51</sup>. Une fois les premières réformes amorcées, l'Ukraine pourra entrer dans la phase des négociations proprement dite, décidée par le Conseil de l'UE<sup>52</sup>. Menée par une équipe de négociateurs, cette phase porte sur une trentaine de chapitres, qui couvrent tout le spectre de l'activité de l'Union. Difficile, toutefois, d'imaginer l'UE démarrer les négociations rapidement, alors que le pays est toujours en guerre<sup>53</sup>.

---

<sup>47</sup> A. BRZOWSKI, « Ukraine, Moldova should get EU candidate status, Georgia might need to wait, EU executive says », disponible sur [www.euractiv.com](http://www.euractiv.com), 17 juin 2022.

<sup>48</sup> Le statut de pays candidat est accordé à l'unanimité par le Conseil de l'UE après avis de la Commission et sous réserve de l'approbation du Conseil européen : [EUR-Lex - 114536 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexUri.do?uri=CELEX:32022C062324:FR:HTML)

<sup>49</sup> Conclusions du Conseil européen des 23 et 24 juin 2022, p. 4 ; disponibles en ligne : [2022-06-2324-euco-conclusions-FR.docx \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/euco/conclusions-fr.docx)

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> [Why Ukraine's EU candidate status is far from just a symbolic gesture | EUROPP \(lse.ac.uk\)](https://www.europp.com/why-ukraine-s-eu-candidate-status-is-far-from-just-a-symbolic-gesture/)

<sup>52</sup> C. BOUANCHAUD, « L'Ukraine candidate à l'Union européenne : le début d'un long processus vers une adhésion », disponible sur [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), 23 juin 2022.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

## **Partie II : L'Etat ukrainien face aux conditions de l'article**

### **49 T.U.E. : focus sur le critère de l' « Etat de droit »**

Comme nous venons de le voir, l'Ukraine est désormais un Etat ayant le statut de candidat à l'Union européenne. Ce statut de candidat est néanmoins réversible<sup>54</sup>. L'Ukraine a donc tout intérêt à respecter les conditions qui lui ont été dictées. Mais outre ces conditions particulières, quelles sont les conditions générales qu'un Etat aspirant à entrer dans l'Union doit respecter ?

La réponse se trouve à l'article 49 du traité sur l'Union européenne, base juridique de l'adhésion de tout pays européen à l'UE. Il est rédigé comme suit : *« Tout Etat européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de cette demande. L'Etat demandeur adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité des membres qui le composent. Les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte (alinéa 1<sup>er</sup>). Les conditions de l'admission et les adaptations que cette admission entraîne en ce qui concerne les traités sur lesquels est fondée l'Union, font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur. Ledit accord est soumis à la ratification par tous les Etats contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives (alinéa 2) ».*

L'article 2 du T.U.E. expose pour sa part les valeurs fondamentales sur lesquelles repose l'UE : *« L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».*

Tout pays candidat doit donc, selon le T.U.E., répondre aux critères suivants :

- Être un Etat européen ;
- Respecter et s'engager à promouvoir les valeurs visées à l'article 2 du T.U.E. ;

---

<sup>54</sup> V. MALINGRE, « Adhésion de l'Ukraine à l'UE : la Commission pose des conditions », disponible sur [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr), 18 juin 2022.



## II. Le critère relatif aux valeurs de l'article 2 du T.U.E.

S'agissant ensuite du critère relatif au respect et à la promotion des valeurs visées à l'article 2 du T.U.E., le passage au Traité de Lisbonne marque un renforcement du standard européen exigé. Ainsi, l'article 2 T.U.E. établit un système de valeurs précises : seul un Etat européen qui respecte les valeurs de liberté, de démocratie, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, mais aussi de l'Etat de droit pourra demander à devenir membre de l'Union.

Dans son avis du 17 juin 2022, la Commission européenne a également affirmé que l'Ukraine avait suffisamment démontré son adhésion aux valeurs de l'Union.

## III. Les critères de Copenhague

S'agissant enfin des « *critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen* » dont il est question à l'article 49, alinéa 1<sup>er</sup>, *in fine*, du T.U.E., c'est là un apport majeur du Traité de Lisbonne dans la mesure où il est fait référence, pour la première fois, aux « critères de Copenhague »<sup>60</sup>.

Ces critères, définis par le Conseil européen réuni à Copenhague en juin 1993, sont au nombre de trois<sup>61</sup> et constituent depuis lors des critères de référence pour toute adhésion<sup>62</sup> : « *L'adhésion requiert de la part du pays 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 (1), 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 (2). 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 (3)* ». Il a en outre été précisé, à l'époque, que « *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* ». Avec l'adoption des critères de Copenhague, l'Etat de droit apparaît dès lors explicitement en tant que critère que tout Etat souhaitant adhérer à l'Union européenne doit remplir. C'est la raison pour laquelle l'Etat de

---

<sup>60</sup> J. PAHAUT, *op.cit.*, p. 10.

<sup>61</sup> Conclusions de la présidence du Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993, p. 25 ; disponibles en ligne : [Microsoft Word - 72922.doc \(europa.eu\)](#)

<sup>62</sup> J. PAHAUT, *op.cit.*, p. 13.

droit est traité comme un chapitre séparé dans tous les rapports élaborés par la Commission européenne et faisant référence à l'état des négociations avec chaque Etat candidat.<sup>63</sup>

Lors du Conseil européen de Madrid de 1995<sup>64</sup>, diverses clarifications ont été apportées. Il a notamment été souligné que « *L'élargissement est à la fois une nécessité politique et une chance historique pour l'Europe. En assurant la stabilité et la sécurité du continent, il offrira, non seulement aux Etats candidats, mais également aux membres actuels de l'Union, des perspectives nouvelles de croissance économique et de bien-être général. L'élargissement doit servir à renforcer la construction européenne dans le respect de l'acquis communautaire, y compris des politiques communes* ». Fut également confirmée « *la nécessité de bien préparer l'élargissement sur la base des critères fixés à Copenhague* » afin de créer « *les conditions d'une intégration progressive et harmonieuse* » grâce notamment « *au développement de l'économie de marché, à l'adaptation de leurs structures administratives et à la création d'un environnement économique et monétaire stable* ». L'accent ainsi mis sur la nécessité, pour les pays candidats, d'adapter leurs structures administratives et juridiques afin d'assurer la meilleure transposition possible du droit communautaire permet aux critères d'éligibilité de former à présent un ensemble complet<sup>65</sup> et cohérent.

Parmi les critères de Copenhague, nous allons dorénavant nous concentrer sur ceux généralement décrits comme étant « politiques », et tout particulièrement sur le critère de la « primauté du droit ». Pour ma part, j'utiliserai préférentiellement les termes « Etat de droit » dans le cadre de ce travail<sup>66</sup>, dans la mesure où il s'agit de la formule employée à l'article 2 du T.U.E. mais également dans le préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'Union.

Dans la deuxième partie de ce mémoire, je tenterai donc, dans un premier temps, d'éclaircir la notion d'Etat de droit telle qu'elle se déploie en droit de l'Union européenne (Titre I).

---

<sup>63</sup> F. IPPOLITO, « Quel contrôle du respect de l'Etat de droit ? It takes two to tango ! », *Rev. trim. dr. eur.*, 2019, p. 274.

<sup>64</sup> Conclusions de la présidence du Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre 1995, pp. 22-23 ; disponibles en ligne : [Conclusions du Conseil européen de Madrid \(15-16 décembre 1995\) - CVCE Website](#)

<sup>65</sup> J. PAHAUT, *op.cit.*, p. 13.

<sup>66</sup> Certains auteurs parlent également de « prééminence du droit » comme étant un synonyme de l'Etat de droit : F. IPPOLITO, « Quel contrôle du respect de l'Etat de droit ? It takes two to tango ! », *Rev. trim. dr. eur.*, 2019, p. 273. La Commission de Venise précise, pour sa part, que « Malgré une similarité terminologique, il convient de noter d'emblée que la notion de « prééminence du droit » (« Rule of law ») n'est pas toujours synonyme de « Rechtsstaat », « Estado de Direito » ou « Etat de droit » : Rapport de la Commission de Venise sur la prééminence du droit, étude n° 512/2009, CDL-AD(2011)003rev, 28 mars 2011, p. 3, point 4 ; disponible en ligne : [CDL-AD 2011 003rev-f \(coe.int\)](#)



## **Titre I : La notion d'Etat de droit en droit de l'Union européenne : que recouvre-t-elle et comment assurer son respect ?**

### **Section I : La consécration et le contenu du principe d'Etat de droit en droit de l'Union européenne**

« *Het rechtsstaatbeginsel is wat men noemt « een in zijn essentie gecontesteerd concept » »<sup>71</sup>. Si, à cet égard, certains ont pu mettre en doute la scientificité du concept<sup>72</sup> ou souligner son caractère polysémique<sup>73</sup>, l'Etat de droit est une notion aujourd'hui incontournable des discours doctrinaux et normatifs<sup>74</sup>. Cette omniprésence est telle que l'on peut partager le constat fait par Jacques Chevallier à propos de la diffusion de la notion : « *L'adhésion générale et ostentatoire à l'Etat de droit montre bien que celui-ci est devenu une véritable dogmatique à laquelle il est impossible de prétendre échapper [...] »*<sup>75</sup>.*

L'Union européenne ne fait pas exception. En effet, le respect de l'Etat de droit est une condition d'appartenance à l'Union qui s'impose aux Etats candidats à l'adhésion, mais aussi aux Etats membres<sup>76</sup>. Son respect est dès lors attendu à Kiev, autant qu'à Bruxelles ou Paris. Mais derrière la consécration de l'Etat de droit comme élément central d'une conditionnalité politique de l'Union européenne, quand la notion est-elle apparue<sup>77</sup> et, surtout, quel est son contenu en droit européen ?

Dès les prémices de la construction communautaire, l'Etat de droit représente une idée inhérente au système mis en place par les Traités, même si, comme le souligne Despina Sinou, « *l'exigence de son respect n'est pas expressément prévue dans les traités initiaux en tant que*

---

<sup>71</sup> G. DE BAERE, « Het rechtsstaatbeginsel in het recht van de Europese Unie en het internationaal recht : Be you never so high, the Law is above you », *R. W.*, 2012-2013, n° 35, p. 1363.

<sup>72</sup> L. HEUSCHLING, *Etat de droit. Rechtsstaat. Rule of Law*, Paris, Dalloz, 2002, p. 25.

<sup>73</sup> F. OST, *op.cit.*, p. 11.

<sup>74</sup> E. CARPANO, « La définition du standard européen de l'Etat de droit », *Rev. trim. dr. eur.*, 2019, p. 256.

<sup>75</sup> J. CHEVALLIER, *L'Etat de droit*, 6<sup>ème</sup> éd., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017, p. 121.

<sup>76</sup> D. SINOÛ, « Le respect de l'Etat de droit comme condition de participation à l'Union européenne », in Société française pour le droit international (dir.), *L'Etat de droit en droit international*, Paris, Pedone, 2009, p. 239.

<sup>77</sup> Pour un historique exhaustif de la notion, voyez : L. HEUSCHLING, *Etat de droit. Rechtsstaat. Rule of Law*, Paris, Dalloz, 2002, 739 pages.

*condition de participation à la « famille » communautaire »*<sup>7879</sup>. Pendant longtemps, le principe d'Etat de droit fut en quelque sorte sous-jacent dans le processus d'intégration européenne<sup>80</sup>.

Pourtant, dès 1949, dans le cadre de leur appartenance au Conseil de l'Europe, les futurs Etats membres de la Communauté n'avaient pas hésité à affirmer, pour la première fois, leur attachement au principe : « *Inébranlablement attachés aux valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable* »<sup>8182</sup>.

En ce qui concerne l'ordre juridique communautaire *stricto sensu*, il faudra attendre la consécration de la notion de « communauté de droit » par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes pour voir le principe véritablement émerger. C'est en effet dans son arrêt *Les Verts*, en 1986, que la Cour utilise une formule devenue célèbre, selon laquelle « *la Communauté économique européenne est une communauté de droit en ce que ni ses Etats membres ni ses institutions n'échappent au contrôle de la conformité de leurs actes à la charte constitutionnelle de base qu'est le traité* »<sup>83</sup>. Par la suite, les expressions « Union de droit »<sup>84</sup> et, bien plus sporadiquement, « Etat de droit »<sup>85</sup>, feront leur apparition dans la jurisprudence de la Cour de Luxembourg. A cet égard, à l'instar d'Éric Carpano, je suis d'avis que les « *notions de Communauté de droit, d'Union de droit ou d'Etat de droit, telles que consacrées par le droit de l'Union européenne, participent à la même définition d'une communauté politico-juridique soumise à la prééminence du droit* »<sup>86</sup>.

---

<sup>78</sup> D. SINOÛ, *op.cit.*, p. 240.

<sup>79</sup> En effet, l'article 237 du traité de Rome instituant la Communauté économique européenne prévoyait simplement que : « Tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil lequel, après avoir pris l'avis de la Commission, se prononce à l'unanimité. Les conditions de l'admission et les adaptations du présent Traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur. Cet accord est soumis à la ratification par tous les Etats contractants, en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives ».

<sup>80</sup> D. SINOÛ, *op.cit.*, p. 240.

<sup>81</sup> Extrait du préambule du Statut du Conseil de l'Europe.

<sup>82</sup> Par ailleurs, l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe prévoit notamment que « Tout Membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales [...] ».

<sup>83</sup> C.J.C.E., arrêt *Parti écologiste « Les Verts » c. Parlement européen*, 23 avril 1986, 294/83, EU:C:1986:166, point 23.

<sup>84</sup> Voyez par exemple : C.J.U.E. (gde ch.), arrêt *E. et F.*, 29 juin 2010, C-550/09, EU:C:2010:382, point 44.

<sup>85</sup> Voyez par exemple : C.J.C.E. (gde ch.), arrêt *Segi et autres c. Conseil*, 27 février 2007, C-355/04 P, EU:C:2007:116, point 51 ; C.J.C.E. (gde ch.), arrêt *Gestoras Pro Amnistía et autres c. Conseil*, 27 février 2007, C-354/04 P, EU:C:2007:115, point 51.

<sup>86</sup> E. CARPANO, *op.cit.*, p. 264.

Malgré ces antécédents d'ordre prétorien, ce n'est qu'avec l'idée de constituer une Union politique par le Traité de Maastricht que la notion d'Etat de droit investira le droit communautaire primaire et dérivé. Dans un premier temps, les références au principe sont essentiellement symboliques<sup>87</sup>. Le Traité de Maastricht se borne par exemple, dans son préambule, à donner l'occasion aux Etats membres de confirmer « *leur attachement aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'Etat de droit* ». Le Traité d'Amsterdam marque en revanche une avancée relativement substantielle en la matière. Ainsi, il est désormais expressément prévu que « *L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres* »<sup>88</sup>. Par ailleurs, c'est également lors de l'adoption du Traité d'Amsterdam qu'il est décidé de faire de l'Etat de droit un critère d'adhésion à l'Union européenne<sup>89</sup>. Lors de l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, il est rappelé en préambule que celle-ci « *repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'Etat de droit* ». Enfin, le Traité de Lisbonne « convertira » le principe de l'Etat de droit en valeur<sup>90</sup>, l'actuel article 2 du T.U.E. prévoyant, pour rappel, que « *L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux Etats membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes* ».

Désormais érigé en valeur fondamentale de l'Union, l'Etat de droit n'est en revanche toujours pas défini, ni dans le T.U.E./T.F.U.E. ni dans la Charte des droits fondamentaux. Pour remédier à cette absence, la Commission européenne décide, en 2014, d'adopter un « nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'Etat de droit »<sup>91</sup>. S'inspirant de la définition adoptée préalablement par la Commission de Venise<sup>92,93</sup>, la Commission européenne considère qu'il existe à présent un large

---

<sup>87</sup> L. PECH, « The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union », *Jean Monnet Working Paper*, 04/09, p. 17. Disponible en ligne : [Microsoft Word - Pech JMWP 04-09.doc \(jeanmonnetprogram.org\)](#)

<sup>88</sup> Conformément à l'article 6(1) TUE tel que modifié par le traité d'Amsterdam.

<sup>89</sup> Le Traité d'Amsterdam incorpore en quelque sorte les critères de Copenhague dans le droit primaire de l'Union.

<sup>90</sup> Pour une discussion sur la question, voyez : L. PECH, *op.cit.*, pp.20-21 : « [...] it remains unclear whether those responsible for this terminological variation understood this change as legally meaningful ».

<sup>91</sup> Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'Etat de droit », COM (2014) 158 final, 11 mars 2014.

<sup>92</sup> La Commission européenne pour la démocratie par le droit, plus connue sous le nom de Commission de Venise, ville où elle se réunit, est un organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles.

<sup>93</sup> Rapport de la Commission de Venise sur la prééminence du droit, étude n° 512/2009, CDL-AD(2011)003rev, 28 mars 2011, p. 10, point 41.

consensus en Europe<sup>94</sup> en ce qui concerne les éléments clés que recouvre la notion d'Etat de droit et en particulier les six éléments suivants<sup>95</sup> :

- 1) la légalité, qui suppose, pour l'essentiel, l'existence d'une procédure d'adoption des textes de loi transparente, responsable, démocratique et pluraliste ;
- 2) la sécurité juridique ;
- 3) l'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif ;
- 4) des juridictions indépendantes et impartiales ;
- 5) un contrôle juridictionnel effectif, y compris le respect des droits fondamentaux ;
- 6) l'égalité devant la loi.

La Commission européenne prend toutefois soin de souligner que « *la teneur précise des principes et des normes découlant de l'Etat de droit peut varier d'un Etat membre à l'autre, en fonction de son système constitutionnel* »<sup>96</sup> même si les six éléments mentionnés ci-dessus proviennent des traditions constitutionnelles communes à la plupart des systèmes judiciaires européens et peuvent, à ce titre, être considérés comme une définition de base de la notion d'Etat de droit dans le cadre du système juridique de l'Union<sup>97</sup>.

Cette tentative de définition a été critiquée par certains auteurs. S'ils jugent la démarche utile, ils estiment néanmoins que cette liste apparaît moins « *comme une « check-list » rigoureuse, combinant les critères cumulatifs de l'Etat de droit, que comme un faisceau d'indices* »<sup>98</sup>.

Par ailleurs, l'Etat de droit y est défini comme étant une valeur qui n'est pas isolée : son respect est ainsi « *intrinsèquement lié à celui de la démocratie et des droits fondamentaux* »<sup>99</sup> à tel point que « *les seconds ne sauraient exister sans le premier, et vice-versa* »<sup>100</sup>. Selon la Commission européenne, gardienne des Traités, « *L'Etat de droit est donc un principe constitutionnel doté*

---

<sup>94</sup> D. KOCHENOV, L. PECH et S. PLATON, « Ni panacée, ni gadget : le « nouveau cadre de l'Union européenne pour renforcer l'Etat de droit » », *Rev. trim. dr. eur.*, 2015, p. 704.

<sup>95</sup> Cette liste est « non exhaustive » selon la Commission.

<sup>96</sup> Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'Etat de droit », COM (2014) 158 final, 11 mars 2014, p. 4.

<sup>97</sup> D. KOCHENOV, L. PECH et S. PLATON, *op.cit.*, p. 705.

<sup>98</sup> *Ibidem.*

<sup>99</sup> Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'Etat de droit », COM (2014) 158 final, 11 mars 2014, p. 4.

<sup>100</sup> *Ibidem.*

*d'un contenu à la fois formel et matériel* », ce qui aurait été confirmé, notamment, par la jurisprudence de la Cour de justice.

Ce dernier point me semble contestable. En effet, historiquement, deux conceptions de l'Etat de droit s'opposent : « *d'un côté, une conception dominante, formelle et procédurale de l'Etat de droit ; de l'autre, une conception plus large ajoutant à cette approche formaliste une dimension matérielle ou substantielle de l'Etat de droit, mettant en évidence la consubstantialité de ce dernier, de la démocratie et des droits de l'homme* »<sup>101</sup>. Ces deux conceptions cohabitent en droit positif de l'Union européenne. Or, selon Éric Carpano, depuis l'arrêt *Les Verts*, l'essentiel de la jurisprudence de la Cour de justice relative à l'Etat de droit tend vers une conception purement formelle<sup>102</sup> de la notion, celle-ci s'articulant autour de trois exigences fondamentales : la légalité, la justiciabilité et la séparation des pouvoirs<sup>103</sup>. La conception matérielle de l'Etat de droit est quant à elle davantage le fruit d'un discours politique plus large des institutions, tel celui de la Commission européenne par exemple.

Plus récemment, dans une communication du 3 avril 2019, la Commission a légèrement amendé sa liste « non exhaustive » dressée en 2014 : la séparation des pouvoirs<sup>104</sup> y a ainsi été ajoutée.

## **Section II : Comment le respect de la notion est-il assuré en droit européen ?**

Comme nous l'avons vu, les Traités ne définissent pas la notion d'Etat de droit. Cela n'implique pas, pour autant, que celle-ci soit dépourvue de caractère normatif<sup>105</sup>. En réalité, ce qui a fait l'objet de controverses n'est pas tant la question de la définition abstraite de ce que se conformer à la valeur de l'État de droit implique que la détermination des organes habilités à évaluer si un État respecte ou non cette valeur et les conséquences qui en découlent. Cette question peut être présentée comme relevant de la « justiciabilité » de l'État de droit. Elle se trouve au cœur de la détermination du concept juridique puisqu'elle revient à établir quand le concept peut être mobilisé et quelles en sont les conséquences juridiques<sup>106</sup>.

---

<sup>101</sup> E. CARPANO, *op.cit.*, pp. 264-265.

<sup>102</sup> Pour un exemple d'arrêt dans lequel la Cour semble en revanche retenir une conception matérielle de l'Etat de droit : C.J.C.E., arrêt *Unión de Pequeños Agricultores c. Conseil*, 25 juillet 2002, C-50/00 P, EU:C:2002:462, points 38 et 39.

<sup>103</sup> E. CARPANO, *op.cit.*, p. 266.

<sup>104</sup> Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil « Poursuivre le renforcement de l'Etat de droit au sein de l'Union - *État des lieux et prochaines étapes envisageables* », COM (2019) 163 final, 3 avril 2019, p. 1.

<sup>105</sup> L. PECH et J. GROGAN (dir.), *Meaning and Scope of the EU Rule of Law. Work Package 7 – Deliverable 2*, London, 2020, pp. 23-24 ; disponible en ligne : [D7.2-1.pdf \(reconnect-europe.eu\)](#)

<sup>106</sup> V. REVEILLERE, « L'Etat de droit : le concept au travail en droit de l'Union européenne », *Revue des Affaires Européennes/Law & European Affairs*, 2019, n°1, p. 21.

Dans le cadre de ce travail, je vais me focaliser sur quatre instruments juridiques existants<sup>107</sup> qui, une fois la violation constatée<sup>108</sup>, visent à faire respecter l'Etat de droit au sein de l'Union : le renvoi préjudiciel, le recours en manquement, l'article 7, paragraphes 2 et 3, du T.U.E. ainsi que le régime général de conditionnalité budgétaire récemment mis en place par le règlement 2020/2092. Il est donc utile de préciser que beaucoup d'autres instruments existent<sup>109</sup>, la panoplie s'étant bien étoffée depuis une dizaine d'années<sup>110</sup>. Il est également utile de préciser que, selon d'éminents spécialistes, « *Contrary to what is often claimed, the EU's toolbox of measures to support and correct for rule of law rot is already sufficiently comprehensive and sophisticated in nature to, at the very least, contain rule of law backsliding if the full set of current instruments is used promptly, forcefully and in a coordinated manner* »<sup>111</sup>.

### I. Le renvoi préjudiciel

Conformément à l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (T.F.U.E.), « *La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel :*

*a) sur l'interprétation des traités,*

*b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.*

*Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des Etats membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question.*

*Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour [...] ».*

D'un point de vue théorique, le renvoi préjudiciel n'a pas vocation à permettre à la Cour de justice de contrôler le droit national. Il n'est donc pas conçu comme un mécanisme d'application *stricto sensu* mais comme un mécanisme tendant à garantir l'homogénéité de

---

<sup>107</sup> Il s'agit de mécanismes dits « d'application » auxquels les institutions de l'UE peuvent avoir recours pour remédier aux violations, entre autres, de l'Etat de droit.

<sup>108</sup> Il s'agit donc d'outils « curatifs ».

<sup>109</sup> Certains seront d'ailleurs évoqués par la suite.

<sup>110</sup> Pour un panorama complet, voyez : [EPRS STU\(2020\)652088 FR.pdf \(europa.eu\)](#)

<sup>111</sup> L. PECH et D. KOCHENOV (dir.), *Strengthening the Rule of Law Within the European Union : Diagnoses, Recommendations and What to Avoid*, Policy Brief, 2019, pp. 1-2 ; disponible en ligne : [Microsoft Word - 2019 LK DK et al RECONNECT RoL Recommendations for Commission 11 June JG.docx \(reconnect-europe.eu\)](#)

l'interprétation juridique des dispositions de la législation de l'Union. En d'autres termes, le renvoi préjudiciel vise à s'assurer que les juridictions et les autres organes des Etats membres partagent la même compréhension de la législation européenne, qu'il s'agisse du droit primaire comme du droit dérivé. En pratique cependant, c'est un fait bien connu que la Cour est souvent amenée à répondre à des questions dont l'objet est de déterminer si le droit de l'Union doit être interprété en un sens incompatible avec le droit national<sup>112</sup>. Ainsi, les renvois préjudiciels sont actuellement utilisés par la Cour de justice non seulement pour garantir l'interprétation et l'application uniformes du droit de l'Union mais aussi pour détecter d'éventuelles divergences entre le droit national et le droit de l'Union, en ce compris en ce qui concerne les valeurs de celle-ci<sup>113</sup>.

La question se pose alors : le renvoi préjudiciel peut-il donner lieu à un contrôle du respect de l'Etat de droit au sein des Etats membres par la Cour de justice ?

Comme le relève Sébastien Platon, « *Le principal problème a priori est que le renvoi préjudiciel doit concerner une situation concrète dans l'Etat membre considéré, et donner lieu à une interprétation in concreto du droit de l'UE. Or, les violations de l'Etat de droit, en particulier celles qui se développent ces dernières années, sont des violations multiples et systémiques* »<sup>114</sup>.

Un autre problème, connexe en quelque sorte, me semble pouvoir être souligné. Dans la mesure où il s'agit d'un instrument exclusivement judiciaire, le renvoi préjudiciel est un outil dont l'accès est particulièrement encadré. Cela a récemment été rappelé par la Cour de justice dans son arrêt *Miasto Łowicz* du 26 mars 2020<sup>115</sup>. Dans cet arrêt, la Cour réitère notamment que :

1) « *La justification du renvoi préjudiciel est non pas la formulation d'opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques, mais le besoin inhérent à la solution effective d'un litige* »<sup>116</sup> ;

---

<sup>112</sup> S. PLATON, « Le respect de l'Etat de droit dans l'Union européenne : la Cour de justice à la rescousse ? », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2019, chron. n°36, p. 4 ; disponible en ligne : [» Le respect de l'État de droit dans l'Union européenne : la Cour de justice à la rescousse ? | Revue des droits et libertés fondamentaux \(revuedlf.com\)](#)

<sup>113</sup> M. DIAZ CREGO, R. MANKO et W. van BALLEGOOIJ, « Préserver les valeurs communes de l'Union européenne au sein des Etats membres – Vue d'ensemble des mécanismes de surveillance, de prévention et d'application à l'échelle de l'Union européenne », *Service de recherche du Parlement européen*, Bruxelles, 2020, p. 52 ; disponible en ligne : [EPRS\\_STU\(2020\)652088\\_FR.pdf \(europa.eu\)](#)

<sup>114</sup> S. PLATON, « Le respect de l'Etat de droit dans l'Union européenne : la Cour de justice à la rescousse ? », *op.cit.*, p. 4.

<sup>115</sup> C.J.U.E. (gde ch.), arrêt *Miasto Łowicz c. Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki*, 26 mars 2020, affaires jointes C-558/18 et C-563/18, EU:C:2020:234.

<sup>116</sup> *Ibidem*, point 44.

2) « Comme il ressort des termes mêmes de l'article 267 TFUE, la décision préjudicielle sollicitée doit être « nécessaire » pour permettre à la juridiction de renvoi de « rendre son jugement » dans l'affaire dont elle se trouve saisie »<sup>117</sup> ;

3) « [...] il ressort à la fois des termes et de l'économie de l'article 267 TFUE que la procédure préjudicielle présuppose, notamment, qu'un litige soit effectivement pendant devant les juridictions nationales, dans le cadre duquel elles sont appelées à rendre une décision susceptible de prendre en considération l'arrêt préjudiciel »<sup>118</sup> ;

4) « La mission de la Cour doit, dans ce contexte, être distinguée selon qu'elle se trouve saisie d'un renvoi préjudiciel ou d'un recours en constatation de manquement. En effet, alors que, dans le cadre d'un recours en manquement, la Cour doit vérifier si la mesure ou la pratique nationale contestée par la Commission ou un autre Etat membre est, d'une manière générale et sans qu'il soit nécessaire qu'il existe un contentieux y relatif porté devant les juridictions nationales, contraire au droit de l'Union, la mission de la Cour, dans le cadre d'une procédure préjudicielle est, en revanche, d'assister la juridiction de renvoi dans la solution du litige concret pendant devant elle »<sup>119</sup> ;

5) « Dans le cadre d'une telle procédure, il doit ainsi exister entre ledit litige et les dispositions du droit de l'Union dont l'interprétation est sollicitée un lien de rattachement tel que cette interprétation réponde à un besoin objectif pour la décision que la juridiction de renvoi doit prendre »<sup>120</sup>.

Néanmoins, bien que les critères d'admissibilité du renvoi préjudiciel limitent l'utilisation de cet instrument pour faire respecter les valeurs de l'Union, il convient de noter que la question de l'Etat de droit a été abordée par le biais de renvois préjudiciels dans le cadre de plusieurs affaires récentes.

La plus remarquable d'entre elles est sans aucun doute l'affaire *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* du 27 février 2018<sup>121</sup>. Dans cet arrêt de principe, relatif à l'effet de la réduction de la rémunération des juges sur l'indépendance de la justice par suite d'un effort d'assainissement

---

<sup>117</sup> *Ibidem*, point 45.

<sup>118</sup> *Ibidem*, point 46.

<sup>119</sup> *Ibidem*, point 47.

<sup>120</sup> *Ibidem*, point 48.

<sup>121</sup> C.J.U.E. (gde ch.), arrêt *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas*, 27 février 2018, C-64/16, EU:C:2018:117.

des finances publiques au Portugal, la Cour reconnaît expressément l'Etat de droit comme fer de lance du système juridique et juridictionnel de l'Union<sup>122</sup>.

Le raisonnement de la Cour est le suivant : l'Union européenne est une « Union de droit »<sup>123</sup>, et l'article 19 T.U.E. « concrétise la valeur de l'Etat de droit affirmée à l'article 2 TUE »<sup>124</sup><sup>125</sup>. En vertu de l'article 19 du T.U.E., le contrôle juridictionnel dans l'ordre juridique de l'Union est confié tant à la Cour de justice qu'aux juridictions nationales<sup>126</sup>.

La Cour rappelle ensuite qu'il incombe aux Etats membres, notamment en vertu du principe de coopération loyale énoncé à l'article 4, paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, du T.U.E., d'assurer sur leur territoire l'application et le respect du droit de l'Union<sup>127</sup>. Subséquemment, et ainsi que le prévoit l'article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, second alinéa, du T.U.E., les Etats membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer aux justiciables le respect de leur droit à une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union<sup>128</sup>.

C'est précisément sur la question de la portée de cette exigence de protection juridictionnelle effective, également consacrée à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux, que la Cour innove en soulignant un lien indissociable entre ladite exigence et la valeur Etat de droit<sup>129</sup> : « *Le principe de protection juridictionnelle effective des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union [...] constitue, en effet, un principe général du droit de l'Union qui découle des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres* »<sup>130</sup>. « *L'existence même d'un contrôle juridictionnel effectif destiné à assurer le respect du droit de l'Union est inhérente à un Etat de droit* »<sup>131</sup>. Dès lors, « *Il s'ensuit que tout Etat membre doit assurer que les instances relevant, en tant que « juridiction », au sens défini par le droit de l'Union, de son système de voies de recours dans les domaines couverts par le droit de l'Union européenne satisfont aux*

---

<sup>122</sup> P. ZINONOS, « Le système juridictionnel de l'Union comme garantie de l'Etat de droit dans la jurisprudence récente de la CJUE », *R.D.U.E.*, 2019, n°4, p. 155.

<sup>123</sup> C.J.U.E. (gde ch.), arrêt *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas*, *op.cit.*, point 31.

<sup>124</sup> Il est question ici de l'article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, du TUE qui prévoit que : « La Cour de justice de l'Union européenne comprend la Cour de justice, le Tribunal et des tribunaux spécialisés. Elle assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités (alinéa 1<sup>er</sup>). Les Etats membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union (alinéa 2) ».

<sup>125</sup> C.J.U.E. (gde ch.), arrêt *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas*, *op.cit.*, point 32.

<sup>126</sup> *Ibidem*.

<sup>127</sup> *Ibidem*, point 34.

<sup>128</sup> *Ibidem*.

<sup>129</sup> S. ADAM et P. VAN ELSUWEGE, « L'exigence d'indépendance du juge, paradigme de l'Union européenne comme union de droit », *J. dr. eur.*, 2018, n°9, p. 339.

<sup>130</sup> C.J.U.E. (gde ch.), arrêt *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas*, *op.cit.*, point 35.

<sup>131</sup> *Ibidem*, point 36.

*exigences d'une protection juridique effective* »<sup>132</sup>. « A cet égard, il convient de relever que, au nombre des éléments à prendre en compte dans le cadre de l'appréciation de la qualité de « juridiction », figurent l'origine légale de l'organe, sa permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, la nature contradictoire de sa procédure, l'application, par l'organe, des règles de droit ainsi que son indépendance »<sup>133</sup>. « Afin que cette protection soit garantie, la préservation de l'indépendance d'une telle instance est primordiale [...] »<sup>134</sup>.

En somme, selon la Cour, l'indépendance des juges découle directement de l'exigence d'une protection juridique effective en tant que principe général du droit de l'Union et est, partant, indissociable de cette dernière<sup>135</sup>. Plus remarquable est la précision apportée par la Cour selon laquelle le contrôle juridique effectif exigé par l'article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du T.U.E. est « inhérent » à un Etat de droit et, par conséquent, directement lié au respect des valeurs de l'Union énoncées à l'article 2 T.U.E. Si le dispositif de l'arrêt interprète uniquement l'article 19 du T.U.E., la Cour n'en clarifie pas moins de cette façon le lien entre l'article 2 du T.U.E., l'article 19 du T.U.E. et l'article 47 de la Charte (sur le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal indépendant et impartial)<sup>136</sup>. Cette clarification a permis la pleine « judiciarisation » de la norme inscrite à l'article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du T.U.E.<sup>137</sup>. Autrement dit, « *The ASJP judgment [...] has confirmed that art. 19, para.1, TEU operationalises the rule of law value enshrined in art. 2 TEU and gives it the form of a perfectly justiciable legal norm* »<sup>138</sup>. Certains vont même plus loin en estimant que cette « judiciarisation » de la valeur Etat de droit opérée dans l'arrêt apparaît justifiée au regard de l'article 49 T.U.E., qui fait expressément du respect des valeurs visées à l'article 2 T.U.E. une condition d'adhésion à l'Union européenne<sup>139</sup>.

En toute hypothèse, cette jurisprudence récente a le mérite de mettre en lumière la responsabilité que la Cour entend assumer, en parallèle du contrôle politique, pour veiller à l'intégrité de la valeur de l'Etat de droit sur laquelle repose le projet européen<sup>140</sup>. En outre, c'est le rôle du

---

<sup>132</sup> *Ibidem*, point 37.

<sup>133</sup> *Ibidem*, point 38.

<sup>134</sup> *Ibidem*, point 41.

<sup>135</sup> S. ADAM et P. VAN ELSUWEGE, *op.cit.*, p. 339.

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 340.

<sup>137</sup> *Ibidem*.

<sup>138</sup> M. KRAJEWSKI, « Associação Sindical Dos Juizes Portugueses : The Court of Justice and Athena's Dilemma », *European Papers*, 2018/3, p. 407.

<sup>139</sup> S. ADAM et P. VAN ELSUWEGE, *op.cit.*, p. 340.

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 343.

renvoi préjudiciel lui-même en tant que garantie de la « concrétisation de la valeur d'Etat de droit » qui est ici mis en évidence<sup>141</sup>.

Enfin, notons que s'ils sont rhétoriques par nature, les arrêts rendus par la Cour sur renvoi préjudiciel sont contraignants à l'égard de tous les Etats membres en vertu de l'effet *erga omnes* qui leur est attaché.

## II. Le recours en manquement

Si le renvoi préjudiciel n'était pas, à l'origine, conçu comme un mécanisme permettant à la Cour de justice d'évaluer la compatibilité des législations nationales avec les obligations découlant du droit de l'Union, il s'agit en revanche clairement de l'un des objectifs du recours en manquement<sup>142</sup>. Ainsi, les articles 258 et 259 T.F.U.E. laissent à la Commission, ou à un Etat membre, le soin d'initier une procédure d'infraction à l'encontre d'un Etat membre qui aurait manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des Traités<sup>143</sup>. Cela vaut donc également, en principe, pour les obligations découlant de l'article 2 T.U.E.

En tant que procédure juridique, dans laquelle la Cour intervient à la dernière étape pour déterminer si un Etat membre a bel et bien enfreint le droit de l'Union, le recours en manquement peut aider à « dépolitiser » les débats relatifs aux éventuelles violations des valeurs de l'Union<sup>144</sup>. Il peut aussi contribuer au respect du droit de l'Union dans la mesure où les décisions rendues par la Cour dans ce cadre sont juridiquement contraignantes à l'égard de l'Etat membre concerné, et où tout refus de mise en œuvre de la décision de la Cour peut entraîner une sanction financière au titre de l'article 260 T.F.U.E.

Pour autant, son efficacité est remise en cause par d'aucuns, à juste titre selon moi.

Tout d'abord, il doit être relevé que le recours en manquement ne permet de sanctionner qu'une violation spécifique du droit de l'Union. En ce sens, cet instrument est peu adapté à la résolution de problèmes de nature systémique. Il serait certes possible pour la Commission de multiplier

---

<sup>141</sup> Dans la mesure où, comme l'explique justement Zinonos, l'existence d'une protection juridictionnelle effective constitue une expression concrète de la valeur d'Etat de droit et que les articles 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, TUE et 267 TFUE sont des garanties d'une telle protection : P. ZINONOS, *op.cit.*, p. 156.

<sup>142</sup> M. DIAZ CREGO, R. MANKO et W. van BALLEGOIJ, « Préserver les valeurs communes de l'Union européenne au sein des Etats membres – Vue d'ensemble des mécanismes de surveillance, de prévention et d'application à l'échelle de l'Union européenne », *op.cit.*, p. 58.

<sup>143</sup> En pratique, pour des raisons politiques, les Etats membres évitent généralement l'utilisation de la procédure prévue par l'article 259 T.F.U.E.

<sup>144</sup> M. DIAZ CREGO, R. MANKO et W. van BALLEGOIJ, « Préserver les valeurs communes de l'Union européenne au sein des Etats membres – Vue d'ensemble des mécanismes de surveillance, de prévention et d'application à l'échelle de l'Union européenne », *op.cit.*, p. 58.

les recours, mais de telles « séries » de recours ne vont pas sans une certaine lourdeur procédurale puisque chaque violation donnera lieu à une procédure distincte<sup>145</sup>.

Surtout, le recours en manquement ne peut viser que la violation d'une disposition spécifique du droit de l'Union. Or, la notion d'Etat de droit est trop générale pour être directement invocable devant un juge national ou devant la Cour de justice<sup>146</sup>. Certains en concluaient, en 2015, que l'applicabilité des standards européens en matière d'Etat de droit, et partant la compétence de la Cour de justice au titre du recours en manquement est tributaire, *de lege lata*, de l'applicabilité d'une norme spécifique de droit de l'Union européenne et, *de lege ferenda*, des compétences de cette dernière<sup>147</sup>. A cet égard, l'arrêt *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* abordé plus haut semble permettre de sortir de l'impasse par la judiciarisation qu'il opère de l'article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, du T.U.E.. C'est en tout cas la solution retenue par la Commission européenne afin de lancer de nouveaux recours en manquement, notamment à l'encontre de la Pologne<sup>148</sup>.

### III. L'article 7, paragraphes 2 et 3, du T.U.E.

L'article 7, paragraphes 2 et 3, du T.U.E. constitue le seul outil d'application de la loi prévu par les Traités ayant expressément pour but d'appréhender les violations systémiques<sup>149</sup> des valeurs de l'Union dans les Etats membres. Cette procédure est caractérisée tant par le primat du politique que par une domination assez nette de la méthode intergouvernementale.

En effet, le paragraphe 2 de l'article 7 prévoit qu'il revient au Conseil européen, « *statuant à l'unanimité sur proposition d'un tiers des Etats membres ou de la Commission européenne et après approbation du Parlement européen* » de « *constater l'existence d'une violation grave et persistante par un Etat membre des valeurs visées à l'article 2, après avoir invité cet Etat membre à présenter toute observation en la matière* ».

Le troisième paragraphe de l'article est, pour sa part, rédigé comme suit : « *Lorsque la constatation visée au paragraphe 2 a été faite, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application des traités à l'Etat membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet Etat membre* ».

---

<sup>145</sup> D. KOCHENOV, L. PECH et S. PLATON, « Ni panacée, ni gadget : le « nouveau cadre de l'Union européenne pour renforcer l'Etat de droit » », *op.cit.*, p. 698.

<sup>146</sup> *Ibidem*, p. 699.

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 700.

<sup>148</sup> Voyez par exemple : C.J.U.E. (gde ch.), arrêt *Commission européenne c. République de Pologne*, 24 juin 2019, C-619/18, EU:C:2019:531.

<sup>149</sup> Il est question, dans le T.U.E., de « violation grave et persistante ».

*au sein du Conseil. Ce faisant, le Conseil tient compte des conséquences éventuelles d'une telle suspension sur les droits et obligations des personnes physiques et morales. Les obligations qui incombent à l'Etat membre en question au titre des traités restent en tout état de cause contraignantes pour cet Etat ».*

Généralement qualifié d'« option nucléaire »<sup>150</sup>, le volet « curatif » de l'article 7 (ses paragraphes 2 et 3) n'est pas formellement lié au volet « préventif »<sup>151</sup> (le paragraphe 1<sup>er</sup>), et en particulier le constat de risque de violation n'est pas un préalable juridiquement nécessaire au constat de violation<sup>152</sup>. De plus, le caractère éminemment politique du mécanisme a pour corollaire une implication moindre de la Cour de justice qui, selon l'article 269, alinéa 1<sup>er</sup>, du T.F.U.E., « n'est compétente pour se prononcer sur la légalité d'un acte adopté par le Conseil européen ou par le Conseil en vertu de l'article 7 du traité sur l'Union européenne que sur demande de l'Etat membre qui fait l'objet d'une constatation du Conseil européen ou du Conseil, et qu'en ce qui concerne le respect des seules prescriptions de procédure prévues par ledit article ».

Bien que l'activation de l'article 7 T.U.E. ait été souvent demandée par la société civile ou des parlementaires européens<sup>153</sup>, la réalité est que celle-ci est, de manière générale, hautement improbable pour deux raisons : d'une part, les seuils d'activation requis sont virtuellement impossibles à atteindre et, d'autre part, il est largement accepté qu'une telle mise en œuvre risquerait d'exacerber la situation dans tout pays où les valeurs de l'Union sont attaquées<sup>154</sup>. En quelque sorte, le choix de prévoir une sanction suffisamment grave pour être crédible en cas de violation de l'Etat de droit s'est accompagné d'un processus décisionnel faisant paradoxalement perdre toute crédibilité à ladite sanction en la rendant purement hypothétique<sup>155</sup>.

Il a ainsi fallu attendre fin 2017 pour voir la Commission, prenant acte de ce qu'aucune de ses recommandations n'avait été prise en considération, proposer au Conseil, sur le fondement de l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, du T.U.E. de constater l'existence d'un risque clair de violation grave

---

<sup>150</sup> J. M. BARROSO, « Discours sur l'état de l'Union 2012 », Parlement européen, 2012, discours/12/596, p. 11 : [Jos Manuel Dur o Barroso Pr sident de la Commission europ enne Discours sur l tat de l Union 20 12 Session pl ni re du Parlement europ en Strasbourg Le 12 septembre 2012.pdf](#)

<sup>151</sup> Ce volet n'est pas abordé dans le cadre de ce travail.

<sup>152</sup> D. KOCHENOV, L. PECH et S. PLATON, « Ni panacée, ni gadget : le « nouveau cadre de l'Union européenne pour renforcer l'Etat de droit » », *op.cit.*, p. 695.

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 696.

<sup>154</sup> *Ibidem*.

<sup>155</sup> R. TINIERE, « La délicate question de la détermination des sanctions pour violation de l'Etat de droit », *Rev. trim. dr. eur.*, 2019, p. 303.

par la Pologne de l'Etat de droit<sup>156</sup>. La procédure prévue à l'article 7, paragraphes 2 et 3, du T.U.E. n'a, pour sa part, à ma connaissance, pas encore été activée. La suspension des droits découlant de l'application des Traités, y compris des droits de vote au sein du Conseil, semble donc demeurer une sanction improbable en pratique du fait de l'unanimité requise par l'article 7, paragraphe 2, du T.U.E. et du droit de veto qui en découle. Pour certains, l'issue de secours consisterait à poursuivre de façon simultanée les Etats dans lesquels des violations de l'Etat de droit sont avérées<sup>157</sup> afin de les priver de leurs droits de veto respectifs.

#### IV. Le règlement 2020/2092<sup>158</sup>

Depuis janvier 2021, l'Union européenne dispose d'un nouvel instrument dans sa lutte pour le respect, en son sein, des valeurs de l'article 2 T.U.E., et en particulier de l'Etat de droit : le règlement 2020/2092 couramment appelé « règlement conditionnalité ».

Dans ce règlement, dont l'objet est, selon son article premier, d'établir « *les règles nécessaires à la protection du budget de l'Union en cas de violation des principes de l'Etat de droit dans un Etat membre* », il est souligné, au considérant 7, que « *le respect de l'Etat de droit est une condition essentielle au respect des principes de la bonne gestion financière consacrés par l'article 317 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* ».

L'article 5 du règlement, relatif aux mesures de protection du budget de l'Union qui peuvent être prises, prévoit, entre autres sanctions envisageables, la suspension ou la réduction de l'avantage économique découlant d'un instrument garanti par le budget de l'Union. L'article 4 limite toutefois l'adoption de telles mesures aux cas où il « *est établi [...] que des violations des principes de l'Etat de droit dans un Etat membre portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union, d'une manière suffisamment directe* ». C'est sur ce point que le règlement a le plus été critiqué, à savoir son champ d'application restreint. Certains estiment

---

<sup>156</sup> Commission européenne, « Proposition motivée conformément à l'article 7, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne concernant l'Etat de droit en Pologne – Proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'Etat de droit », COM (2017) 835 final, 20 décembre 2017.

<sup>157</sup> Voyez l'explication du Professeur Scheppelle : « No State that has already been warned under Article 7(1) should be able to vote against sanctions raised against any other State under Article 7(2). To permit a State that has been already warned that it risks breaching European values to vote on whether another State should be sanctioned for the same thing would make a mockery of European values » : K. L. SCHEPPELE, « Can Poland be Sanctioned by the EU ? Not Unless Hungary is Sanctioned Too », *VerfBlog*, 2014 ; [Can Poland be Sanctioned by the EU? Not Unless Hungary is Sanctioned Too – Verfassungsblog](#)

<sup>158</sup> Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, *J.O.U.E.*, L 433 I, 22 décembre 2020.

que son efficacité en soit amoindrie, en comparaison du projet initial<sup>159-160</sup>. Dans le même temps, d'autres, s'ils reconnaissent volontiers que le résultat n'est pas parfait, défendent néanmoins le fruit d'un compromis nécessaire<sup>161</sup>.

Quoi qu'il en soit, le règlement présente l'avantage d'offrir une définition de l'Etat de droit<sup>162</sup> ainsi qu'une liste de faits pouvant être indicatifs de violations des principes de l'Etat de droit<sup>163</sup>. En outre, il a donné lieu à deux arrêts d'importance de la Cour de justice de Luxembourg<sup>164</sup> rendus dans le cadre de recours en annulation introduits par la Hongrie et la Pologne. Différents enseignements peuvent être tirés de ces arrêts « jumeaux »<sup>165-166</sup> :

1) « [...] ainsi qu'il est relevé au considérant 5 du règlement attaqué, lorsqu'un Etat candidat devient un Etat membre, il adhère à une construction juridique qui repose sur la prémisse fondamentale selon laquelle chaque Etat membre partage avec tous les autres Etats membres, et reconnaît que ceux-ci partagent avec lui, les valeurs communes que contient l'article 2 TUE, sur lesquelles l'Union est fondée. Cette prémisse relève des caractéristiques spécifiques et essentielles du droit de l'Union, tenant à sa nature propre, qui résultent de l'autonomie dont jouit ledit droit à l'égard des droits des Etats membres ainsi que du droit international. Elle implique et justifie l'existence de la confiance mutuelle entre les Etats membres dans la reconnaissance de ces valeurs et, donc, dans le respect du droit de l'Union qui les met en œuvre »<sup>167</sup> ;

---

<sup>159</sup> K. L. SCHEPPELE, L. PECH et S. PLATON, « Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law », *VerfBlog*, 2020 ; [Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law – Verfassungsblog](#) : « But the form of the Conditionality Regulation as it has emerged through the law-making process is a shrunken version of its previous self – hard to trigger, limited in what it can reach, with the rule of law not even included in its title anymore [...] ».

<sup>160</sup> Voyez le projet initial : Commission européenne, « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un Etat membre », COM (2018) 324 final, 2 mai 2018.

<sup>161</sup> T. NGUYEN, « The EU's New Rule of Law Mechanism : How it Works and Why the « Deal » Did Not Weaken It », *Jacques Delors Centre*, 2020 ; [20201217 Rule of law Nguyen.pdf \(kxcdn.com\)](#)

<sup>162</sup> Article 2 du règlement 2020/2092.

<sup>163</sup> Article 3 du règlement 2020/2092.

<sup>164</sup> C.J.U.E. (ass. plén.), arrêt *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, 16 février 2022, C-156 /21, EU:C:2022:97, et arrêt *République de Pologne c. Parlement européen et Conseil*, 16 février 2022, C-157/21, EU:C:2022:98.

<sup>165</sup> Dans la mesure où ils sont pratiquement identiques, nous allons nous focaliser sur l'arrêt rendu dans l'affaire *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*.

<sup>166</sup> Pour une analyse de ces arrêts, voyez : H. GAUDIN, « Ce que l'Union européenne signifie : l'identité de l'Union et de ses Etats membres. A propos des arrêts de la Cour de justice rendus en assemblée plénière, le 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, C-156/21, et *Pologne c. Parlement européen et Conseil*, C-157/21 », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, 2023/1, n° 133, pp. 17 à 34.

<sup>167</sup> Arrêt *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, *op.cit.*, point 125.

- 2) « Il en découle que le respect par un Etat membre des valeurs que contient l'article 2 TUE constitue une condition pour la jouissance de tous les droits découlant de l'application des traités à cet Etat membre [...] En effet, le respect de ces valeurs ne saurait être réduit à une obligation à laquelle un Etat candidat est tenu en vue d'adhérer à l'Union et dont il pourrait s'affranchir après son adhésion »<sup>168</sup> ;
- 3) « Les valeurs que contient l'article 2 TUE ont été identifiées et sont partagées par les Etats membres. Elles définissent l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun. Ainsi, l'Union doit être en mesure, dans les limites de ses attributions prévues par les traités, de défendre lesdites valeurs »<sup>169</sup> ;
- 4) « Il en découle que, conformément au principe d'attribution des compétences consacré à l'article 5, paragraphe 2, TUE, ainsi qu'au principe de cohérence des politiques de l'Union prévu à l'article 7 TFUE, la valeur commune à l'Union et aux Etats membres que constitue l'Etat de droit, laquelle relève des fondements mêmes de l'Union et de son ordre juridique, est susceptible de fonder un mécanisme de conditionnalité couvert par la notion de « règles financières » au sens de l'article 322, paragraphe 1, sous a), TFUE »<sup>170</sup> ;
- 5) « Il résulte de ce qui précède que, contrairement à ce qu'allègue la Hongrie [...] un mécanisme de conditionnalité peut également relever de la notion de « règles financières », visée à l'article 322, paragraphe 1, sous a), TFUE, lorsqu'il institue, pour bénéficier de financements issus du budget de l'Union, une conditionnalité horizontale qui est liée au respect par un Etat membre de la valeur Etat de droit, que contient l'article 2 TUE, et qui se rapporte à l'exécution du budget de l'Union »<sup>171</sup> ;
- 6) « [...] que l'argumentation de la Hongrie selon laquelle la valeur de l'Etat de droit ne peut être protégée par l'Union que dans le seul cadre de la procédure prévue à l'article 7 doit être écartée »<sup>172</sup> ;
- 7) « En effet, tout en disposant d'identités nationales distinctes, inhérentes à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, que l'Union respecte, les Etats membres adhérent à une notion d' « Etat de droit » qu'ils partagent, en tant que valeur commune à leurs

---

<sup>168</sup> *Ibidem*, point 126.

<sup>169</sup> *Ibidem*, point 127.

<sup>170</sup> *Ibidem*, point 128.

<sup>171</sup> *Ibidem*, point 133.

<sup>172</sup> *Ibidem*, point 163.

*traditions constitutionnelles propres, et qu'ils se sont engagés à respecter de manière continue* »<sup>173</sup>.

Au demeurant, la Commission européenne a adopté des lignes directrices<sup>174</sup> sur l'application du règlement 2020/2092 avant de déclencher le mécanisme à l'égard de la Hongrie en avril 2022<sup>175</sup>.

## **Titre II : L'Etat de droit, un préalable nécessaire à la démocratisation ?**

### **Section I : Le cas espagnol**

Nous l'avons vu, les critères de Copenhague requièrent de l'Etat candidat à l'adhésion qu'il respecte l'Etat de droit. Or, les critères de Copenhague ont été définis et formulés de manière claire en 1993. Qu'en est-il dès lors des adhésions qui précèdent l'adoption de ces critères ?

A cet égard, le cas espagnol est particulièrement intéressant dans la mesure où l'Espagne a connu la dictature durant une bonne partie du XX<sup>ème</sup> siècle<sup>176</sup>.

Dès 1962, l'Espagne de Franco demande l'ouverture de négociations avec la Communauté économique européenne en vue d'aboutir à la conclusion d'un accord d'association, préalable à une éventuelle adhésion. A l'époque, les textes stipulent de façon sibylline que « tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté »<sup>177</sup>. Comme le souligne Olivier Dabène, « *le critère géographique est évidemment flou et les traités ne précisent pas ce qu'ils entendent par « européen* » »<sup>178</sup>. De fait, il apparut tout simplement que les Etats fondateurs souhaitaient accueillir ceux qui leur ressemblaient, à savoir des démocraties libérales<sup>179</sup>.

A la suite de cette demande, la C.E.E.<sup>180</sup> se voit contrainte d'adopter une position officielle face au régime franquiste. Le débat ainsi lancé pour décider s'il convenait d'ouvrir des négociations avec l'Espagne prit vite des allures de campagne politique en défaveur d'une telle option.

---

<sup>173</sup> *Ibidem*, point 234.

<sup>174</sup> Commission européenne, Communication de la Commission, « Lignes directrices sur l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union », *J.O.U.E.*, C 123, 18 mars 2022, pp. 12-37 ; [Publications Office \(europa.eu\)](#)

<sup>175</sup> [La Commission européenne déclenche le mécanisme de conditionnalité contre la Hongrie | Le Grand Continent](#)

<sup>176</sup> Pour une analyse complète : A. M. JUSTE et C. B. SIO-LOPEZ, *L'Espagne et la construction européenne, 1945-2010*, disponible en ligne : [publishable\\_fr.pdf \(cvce.eu\)](#)

<sup>177</sup> Article 237 du Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne.

<sup>178</sup> O. DABENE, *Intégration et démocratie : intégrations régionales*, disponible en ligne : [Intégration et démocratie | Sciences Po Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes](#)

<sup>179</sup> *Ibidem*.

<sup>180</sup> Communauté économique européenne.

Orchestrée par les socialistes européens, majoritaires à l'Assemblée parlementaire européenne et farouches opposants à la dictature espagnole, cette campagne se concrétise sous la forme d'un rapport relatif aux aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté : le rapport Birkelbach<sup>181</sup>. Ce rapport, s'il n'a certes aucune force obligatoire, exercera une influence déterminante en pratique : il y est question, pour la première fois, des conditions politiques de l'adhésion. Le rapport prévoit notamment que « *le régime politique d'un pays qui demande à entrer dans la Communauté ne saurait laisser celle-ci indifférente. Lors de l'examen d'une demande d'adhésion, il faudra aussi se demander si [...] la structure politique du pays en question n'en fera pas un corps étranger dans la Communauté* »<sup>182</sup>. En outre, « *la garantie de l'existence d'une forme d'Etat démocratique, au sens d'une organisation politique libérale, est une condition à l'adhésion. Les Etats dont les gouvernements n'ont pas de légitimation démocratique et dont les peuples ne participent aux décisions du gouvernement ni directement ni par des représentants élus librement, ne peuvent prétendre être admis dans le cercle des peuples qui forment les Communautés européennes* »<sup>183</sup>. Le député allemand suggère dès lors « *d'exiger des Etats désireux d'adhérer à la Communauté qu'ils reconnaissent les principes que le Conseil de l'Europe a posés comme condition à ceux qui veulent en être membres. Ce serait là un cadre minimum qui, en plus de l'examen de la structure politique du pays, pourrait être un des éléments essentiels pour décider de l'adhésion* »<sup>184</sup>. Or nous l'avons vu, l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe énonce que « *tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales [...]* ». Par manque de consensus sur la question, la demande espagnole sera finalement rejetée.

Quelques années plus tard, la doctrine de la C.E.E. en la matière va peu à peu prendre forme. Lors du sommet de Paris de 1972, les six chefs d'Etat déclarent notamment que « *les Etats membres réaffirment leur volonté de fonder le développement de leur Communauté sur la démocratie, la liberté des opinions, la libre circulation des personnes et des idées, la*

---

<sup>181</sup> Rapport de Willi Birkelbach sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté, Commission politique de l'Assemblée parlementaire européenne, 19 décembre 1961 ; [Rapport de Willi Birkelbach sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté \(19 décembre 1961\) \(cvce.eu\)](#)

<sup>182</sup> *Ibidem*, point 24.

<sup>183</sup> *Ibidem*, point 25.

<sup>184</sup> *Ibidem*, point 26.

*participation des peuples par l'intermédiaire de leurs représentants librement élus* »<sup>185</sup>. Un an plus tard, déjà à Copenhague, une Déclaration sur l'identité européenne est adoptée dans laquelle il est avancé, sans ambiguïté, que les Neuf « *désireux d'assurer le respect des valeurs d'ordre juridique, politique et moral auxquelles ils sont attachés, soucieux de préserver la riche variété de leurs cultures nationales, partageant une même conception de la vie, fondée sur la volonté de bâtir une société conçue et réalisée au services des hommes [...] entendent sauvegarder les principes de la démocratie représentative, du règne de la loi, de la justice sociale – finalité du progrès économique – et du respect des droits de l'homme qui constituent des éléments fondamentaux de l'identité européenne* »<sup>186</sup>. Enfin, de manière sans doute plus solennelle bien qu'il s'agisse toujours de *soft law*, le Conseil européen de Copenhague de 1978 émet une Déclaration sur la démocratie où les Neuf « *déclarent [...] que le respect et le maintien de la démocratie représentative et des droits de l'homme dans chacun des Etats membres constituent des éléments essentiels de l'appartenance aux Communautés européennes* »<sup>187</sup>.

En 1979, les parlementaires européens sont élus pour la première fois au suffrage universel, et il devient par conséquent inconcevable qu'un Etat non-démocratique adhère à la C.E.E.<sup>188</sup>. Concernant l'Espagne, après la conclusion d'un accord commercial préférentiel en 1970, les négociations d'adhésion s'ouvrent sérieusement en 1977, soit deux ans après la mort du *Caudillo*. Elles aboutiront péniblement en 1985.

On peut donc constater que l'adhésion de l'Espagne à l'Union européenne ne s'est pas faite sans condition d'ordre politique : le respect de la démocratie et des droits de l'homme sont des conditions qui ont été exigées du régime espagnol. C'est sans doute la raison pour laquelle les négociations d'adhésion n'ont véritablement commencé qu'après le décès du dictateur.

L'Etat de droit, de son côté, n'est évoqué que de manière indirecte dans le rapport Birkelbach. Il est par ailleurs question de sauvegarde du « règne de la loi » dans la Déclaration sur l'identité européenne de 1973, mais ces termes semblent trop réducteurs, ou trop vagues, que pour pouvoir véritablement être rattachés au concept d'Etat de droit. Il ressort donc de mes recherches que l'Etat de droit *stricto sensu* n'est pas une condition qui fut requise lors de l'adhésion de l'Espagne à l'Union européenne.

---

<sup>185</sup> Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres ou adhérents des Communautés européennes, Déclaration, Paris, 19-21 octobre 1972.

<sup>186</sup> Déclaration sur l'identité européenne, Copenhague, 1973 ; [fileDownload.do \(europa.eu\)](#)

<sup>187</sup> Déclaration sur la démocratie du Conseil européen de Copenhague des 7 et 8 avril 1978 ; [Déclaration sur la démocratie du Conseil européen de Copenhague \(7 et 8 avril 1978\) - CVCE Website](#)

<sup>188</sup> O. DABENE, *op.cit.*

Pour autant, l'Espagne est-elle un Etat à la démocratie fragile voire vacillante ? Est-elle un Etat dénué d'Etat de droit ?

Selon le *Democracy Index*<sup>189</sup> de 2022, l'Espagne est l'un des 24 Etats dans le monde qui peut être qualifié de *full democracy*, ce qui n'est pas le cas de la Belgique, par exemple. De même, le *World Justice Project Rule of Law Index*<sup>190</sup> de 2022 classe l'Espagne à la 23<sup>ème</sup> position<sup>191</sup> en matière d'Etat de droit, ce qui est, à cet égard, satisfaisant. Pour finir, il ressort du dernier rapport de la Commission européenne relatif à la situation de l'Etat de droit dans le pays que celui-ci est plutôt un « bon élève » en la matière, même si des améliorations<sup>192</sup> peuvent toujours être apportées. On peut dès lors en conclure que l'absence de l'Etat de droit parmi les prérequis de l'adhésion ne signifie pas, en l'état, que l'Espagne n'est ni démocratique ni dépourvue d'Etat de droit.

## **Section II : Le cas bulgare**

La Bulgarie est un Etat membre de l'Union depuis 2007. A l'instar de la Roumanie, elle a connu une adhésion quelque peu originale du point de vue de la question de l'Etat de droit. En effet, constatant au terme des négociations d'adhésion des lacunes persistantes dans des domaines tels que la lutte contre la corruption, la réforme du système judiciaire ou, dans le cas spécifique de la Bulgarie, la lutte contre la criminalité organisée, la Commission a mis sur pied à la fin de l'année 2006<sup>193</sup> un mécanisme spécifique à vocation transitoire : le Mécanisme de Coopération et de Vérification<sup>194</sup>. Ainsi, dans sa décision du 13 décembre 2006 établissant le MCV, la Commission européenne fixe à la Bulgarie six objectifs de référence à atteindre dans le but d'obtenir la levée du mécanisme :

- 1) Adopter des modifications de la Constitution supprimant toute ambiguïté au sujet de l'indépendance et de la responsabilisation du système judiciaire ;
- 2) Garantir un processus judiciaire plus transparent et plus efficace en adoptant et en mettant en œuvre une nouvelle loi sur le système judiciaire et le nouveau code de procédure civile.

---

<sup>189</sup> [Democracy Index 2022 final \(eiu.com\)](#)

<sup>190</sup> [WJP Rule of Law Index | Global Insights \(worldjusticeproject.org\)](#)

<sup>191</sup> Sur un total de 140 Etats.

<sup>192</sup> Voyez les recommandations de la Commission européenne : [23\\_1\\_194017\\_coun\\_chap\\_spain\\_en.pdf \(europa.eu\)](#)

<sup>193</sup> Commission européenne, Décision 2006/929/CE de la Commission du 13 décembre 2006 établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Bulgarie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée, *J.O.U.E.*, L 354, 14 décembre 2006, pp. 58-60 ; [LexUriServ.do \(europa.eu\)](#)

<sup>194</sup> Ci-après, « MCV ».

Rendre compte de l'incidence de ces deux nouvelles lois, ainsi que des codes de procédure pénale et administrative, notamment au cours de la phase d'instruction ;

3) Poursuivre la réforme du système judiciaire, de manière à renforcer le professionnalisme, la responsabilisation et l'efficacité. Evaluer les effets de cette réforme et en publier les résultats chaque année ;

4) Mener des enquêtes professionnelles et non partisans sur les allégations de corruption de haut niveau et en rendre compte. Etablir des rapports sur les inspections internes d'institutions publiques et sur la publication des biens personnels détenus par les hauts fonctionnaires ;

5) Prendre des mesures supplémentaires pour prévenir et combattre la corruption, notamment aux frontières et au sein de l'administration locale ;

6) Mettre en œuvre une stratégie destinée à lutter contre la criminalité organisée, particulièrement axée sur les délits graves, le blanchiment de capitaux et la confiscation systématique des biens des délinquants. Rendre compte des enquêtes, mises en examen et condamnations nouvelles et en cours dans ce domaine.

Chaque année depuis 2007, la Commission émet un ou plusieurs rapports dont l'objet est de faire état des progrès accomplis et à accomplir en lien avec les objectifs fixés fin 2006. En janvier 2017<sup>195</sup>, elle a procédé à une évaluation approfondie des progrès réalisés par la Bulgarie au cours des dix années s'étant écoulées depuis la mise en place du MCV. Sur cette base, un rapport a été rendu qui a défini une trajectoire claire devant mener à la clôture du processus engagé au titre du MCV. Cette trajectoire reposait sur dix-sept recommandations fondamentales. Compte tenu des progrès accomplis, la Commission a estimé qu'il suffisait, pour mettre fin au mécanisme, que la Bulgarie assure le suivi de ces dix-sept recommandations. En octobre 2019, la Commission a remis son dernier rapport sur les progrès réalisés par la Bulgarie au titre du MCV. Elle a en effet considéré que les recommandations formulées avaient été prises en compte et que dès lors « *les progrès accomplis par la Bulgarie au titre du MCV sont suffisants pour satisfaire aux engagements pris par la Bulgarie au moment de son adhésion à l'UE* »<sup>196</sup>. Elle a néanmoins précisé qu'avant de prendre une décision finale quant à la levée

---

<sup>195</sup> Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Bulgarie au titre du mécanisme de coopération et de vérification, COM (2017) 43 final, 25 janvier 2017.

<sup>196</sup> Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Bulgarie au titre du mécanisme de coopération et de vérification, COM (2019) 498 final, 22 octobre 2019, p. 14.

du MCV pour la Bulgarie, elle tiendrait aussi dûment compte des observations du Conseil, ainsi que de celles du Parlement européen<sup>197</sup>. La finalisation du MCV est censée prendre la forme d'une décision de la Commission abrogeant la décision du 13 décembre 2006 établissant le mécanisme. A ma connaissance, cette décision d'abrogation n'a pas encore été prise, certains Etats membres se montrant défavorables à l'abandon du mécanisme. *In fine* donc, le MCV reste d'actualité pour la Bulgarie, 16 ans après son adhésion.

Ce dispositif, dont le caractère contraignant a été souligné par la Cour de justice de l'Union européenne<sup>198</sup>, permet aux institutions européennes de s'assurer du respect de l'Etat de droit après l'adhésion, ce qui à l'époque constituait une problématique inédite. Il n'est en revanche pas exempt de toute critique. Il a ainsi pour désavantage de renvoyer une image assez négative des Etats qui y sont soumis, qui peuvent à juste titre se sentir comme des membres de seconde zone. Cette Europe à plusieurs vitesses ou Europe « à géométrie variable »<sup>199</sup> me paraît critiquable, ne serait-ce qu'au regard du principe d'égalité des Etats membres de l'Union devant les Traités. En tout état de cause, il représente une occasion de traiter les questions relatives à l'Etat de droit comme un sujet post-adhésion, et non plus comme un critère justifiant un report de l'adhésion à l'Union européenne. Cet outil de contrôle post-adhésion est au demeurant assez remarquable dans la mesure où il tend selon moi à relativiser le caractère péremptoire<sup>200</sup> des critères de Copenhague, du moins en ce qui concerne l'Etat de droit.

La Bulgarie fait donc l'objet d'un suivi *sui generis* en matière d'Etat de droit depuis son adhésion. Pour autant, la Bulgarie est-elle devenue une démocratie modèle ? Dispose-t-elle d'un Etat de droit particulièrement performant ?

Selon le *Democracy Index* de 2022, la Bulgarie est clairement une démocratie défectueuse, une régression pouvant même être constatée depuis plusieurs années. De son côté, le *World Justice Project Rule of Law Index* de 2022 classe le pays à la 60<sup>ème</sup> place en matière d'Etat de droit. Seule la Hongrie fait pire au sein de l'Union européenne. Dans le même sens, il ressort du dernier rapport de la Commission européenne relatif à la situation de l'Etat de droit en Bulgarie

---

<sup>197</sup> *Ibidem*.

<sup>198</sup> C.J.U.E. (gde ch.), arrêt *Asociația « Forumul Judecătorilor din România »*, 18 mai 2021, affaires jointes C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, EU:C:2021:393, point 178.

<sup>199</sup> F. FINES et P. CLARET, « Les conditions de l'adhésion de la Roumanie et la Bulgarie à l'Union européenne : le « membership » à géométrie variable », *La décennie européenne de la Roumanie et la Bulgarie : Le bilan d'une appartenance différenciée à l'Union européenne*, O. A. MACOVEI (dir.), Paris, Editions Mare & Martin, 2022, p. 20.

<sup>200</sup> On pourrait en effet affirmer que les critères de Copenhague sont dès lors « modulables » en fonction de chaque candidat à l'adhésion.

que des efforts relativement importants<sup>201</sup> restent à accomplir, principalement eu égard à l'organisation du système judiciaire et à la lutte contre la corruption dite de « haut niveau »<sup>202</sup>. Ce dernier point mérite une attention particulière, dans la mesure où, comme nous le verrons, il concerne également l'Ukraine depuis longtemps.

D'après *Transparency International*<sup>203</sup>, « *Grand corruption is the abuse of high-level power that benefits the few at the expense of the many. It typically has three main features : a systematic or well-organised plan of action involving high-level public officials that causes serious harm, such as gross human rights violations* ». La Cour des comptes européenne, pour sa part, définit la « grande corruption » comme un abus de pouvoir de haut niveau, qui profite à quelques-uns et cause des préjudices graves et de grande ampleur aux individus et à la société<sup>204</sup>.

Dans son dernier indice de perception de la corruption<sup>205</sup>, *Transparency International* octroie une note de 43/100 à la Bulgarie, soit la 72<sup>ème</sup> place sur les 180 Etats pris en considération. A nouveau, seule la Hongrie fait pire dans l'Union. Dans la mesure où sa note est inférieure à 50, la Bulgarie est confrontée à un niveau de corruption qui peut être qualifié d'endémique selon l'organisation. Ce constat est du reste conforté à la lecture du rapport de l'année 2022 rendu par l'organisation non-gouvernementale bulgare *Anti Corruption Fund* concernant les mesures prises en 2021 pour lutter contre la corruption de haut-niveau<sup>206</sup>. Le rapport pointe notamment que « *the year 2021 confirmed that the real picture of high-level corruption remains hidden as the actual prosecution proceedings fail to reflect the corruption situation in the high-level public sector. If we had taken them as an indicator, we would have been led to think that there is simply no one guilty of corruption crimes among the highest officials. In this year of power change, nothing happened in the field of criminal justice response to high-level corruption : there was no news of a single initiated and ongoing investigation against a high official of*

---

<sup>201</sup> Voyez les recommandations de la Commission européenne : [10\\_1\\_193975\\_coun\\_chap\\_bulgaria\\_en.pdf \(europa.eu\)](#)

<sup>202</sup> On parle aussi de « grande corruption » en la matière.

<sup>203</sup> Voyez notamment les exemples donnés : [Grand corruption - Our priorities - Transparency.org](#)

<sup>204</sup> Cour des comptes européenne, Rapport spécial « Réduction de la grande corruption en Ukraine : des résultats encore insuffisants malgré plusieurs initiatives de l'UE », 2021, p. 4 ; disponible en ligne : [Special Report 23/2021: Reducing grand corruption in Ukraine \(europa.eu\)](#)

<sup>205</sup> Depuis sa création en 1995, l'Indice de Perception de la Corruption (IPC) est devenu le principal indicateur mondial de la corruption dans le secteur public. L'indice note 180 pays et territoires du monde entier en fonction de leur niveau de perception de la corruption dans le secteur public, en utilisant des données provenant de 13 sources externes, dont la Banque mondiale, le Forum économique mondial, des sociétés privées de conseil et de risque, des groupes de réflexion et autres. Les scores reflètent l'opinion d'experts et d'hommes d'affaires. 100 est la meilleure note possible, 0 la moins bonne. On considère qu'un pays obtenant un score inférieur à 50 est confronté à un niveau de corruption endémique.

<sup>206</sup> [ACF's 2021 annual monitoring report "Anti-corruption institutions 2021: A year zero"](#)

*either the former or the new governments* »<sup>207</sup>. S'il critique l'oisiveté des agences bulgares de lutte anti-corruption lorsqu'il est question de grande corruption, ce rapport note néanmoins que « *against the background of this « zero year » for Bulgarian institutions, the big news came from the United States, where, under the Global Anticorruption Magnitsky Act, a few eminent persons were sanctioned for their « important role in Bulgaria's corruption* » »<sup>208</sup>.

Afin de remédier à ce problème chronique, outre les solutions proposées par la Commission européenne dans ses différents rapports sur l'Etat de droit dans le pays, plusieurs organisations ont formulé des recommandations intéressantes. L'OCDE, par exemple, propose la mise en place d'un code d'éthique spécifiquement adapté aux hauts fonctionnaires, qui préciserait les devoirs ainsi que les éventuelles prohibitions liés à leur poste, en ce qui concerne notamment la transparence, les conflits d'intérêts, l'intégrité dans la prise de décision ou encore les présents qu'ils peuvent recevoir<sup>209</sup>. Fin 2022, le GRECO<sup>210</sup> suggérait quant à lui à la Bulgarie l'adoption de treize mesures relatives aux hautes fonctions de l'exécutif<sup>211</sup>. Parmi elles, l'on retrouve l'adoption d'un code de conduite détaillé applicable aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif. Quoiqu'il en soit, il est difficile à l'heure actuelle d'affirmer que la Bulgarie fait son maximum pour lutter contre la grande corruption, même si la question semble gagner en importance auprès des citoyens au point d'être devenue un sujet majeur des campagnes politiques du pays<sup>212</sup>.

De la même manière, et ce malgré le mécanisme spécifique qui lui a été imposé, il faut aujourd'hui admettre que la Bulgarie n'est ni une démocratie modèle, ni dotée d'un Etat de droit fonctionnel.

Que peut-on déduire des cas espagnol et bulgare pris dans leur ensemble ?

---

<sup>207</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>208</sup> Sur la question, voyez : [Treasury Sanctions Influential Bulgarian Individuals and Their Expansive Networks for Engaging in Corruption | U.S. Department of the Treasury](#)

<sup>209</sup> OCDE, « Public integrity scan of Bulgaria : Strengthening institutional co-operation and standards for integrity », *Documents d'orientation sur la gouvernance publique de l'OCDE*, n° 17, Editions OCDE, Paris, 2022, p. 38 ; [Public Integrity Scan of Bulgaria \(oecd-ilibrary.org\)](#)

<sup>210</sup> Groupe d'Etats contre la corruption. Le GRECO a été créé en 1999 par le Conseil de l'Europe pour veiller au respect des normes anticorruption de l'organisation par les Etats membres. Il contribue à identifier les lacunes dans les politiques nationales de lutte contre la corruption et incite ainsi les Etats à procéder aux réformes législatives, institutionnelles et pratiques nécessaires.

<sup>211</sup> Conseil de l'Europe, « Rapport d'évaluation : Bulgarie – Cinquième cycle d'évaluation : Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs », *GRECO*, 2023, pp. 72-74 ; [TF2201536-A \(coe.int\)](#)

<sup>212</sup> [En Bulgarie, un parti anticorruption crée la surprise aux législatives \(lemonde.fr\)](#)

D'une part, l'Etat de droit, aussi nécessaire soit-il, n'est pas un instinct naturel de l'espèce humaine et sa préservation reste une lutte de tous les jours<sup>213</sup>. Il ne suffit pas de le vouloir pour l'obtenir. La participation des citoyens au renforcement de l'Etat de droit est dès lors essentielle. C'est ce que la Commission de Venise appelle un « environnement favorable »<sup>214</sup>. Autrement dit, l'Etat de droit ne peut s'imposer que dans un pays dont les habitants se sentent collectivement responsables de sa mise en œuvre. C'est là certainement l'un des facteurs permettant d'expliquer la situation de la société bulgare contemporaine, à savoir le manque d'implication de la population dans la défense et la promotion de l'Etat de droit dans le pays.

De l'autre, l'Etat de droit ne peut pas tout. Ou plutôt, l'Etat de droit n'est pas un préalable à tout. L'Espagne en est le parfait exemple. Ainsi, le fait d'imposer l'Etat de droit aux Etats candidats à l'adhésion ne constitue pas un gage de leur démocratisation. *A contrario*, le fait de ne pas l'imposer ne signifie pas que la démocratie et l'Etat de droit lui-même soient des objectifs inatteignables.

### **Titre III : L'Union européenne face à la « crise de l'Etat de droit »**

Aussi graves que puissent être les violations de l'Etat de droit dans certains Etats membres, une distinction doit être faite en fonction de leur caractère ponctuel ou systémique. C'est précisément cette dernière hypothèse que je vais aborder dans le titre III. On parlera en la matière de « capture constitutionnelle »<sup>215</sup> selon la formule attribuable au politologue Jan-Werner Müller. Les expressions « *rule of law backsliding* »<sup>216</sup> ou « *democratic backsliding* »<sup>217</sup> sont également utilisées par la doctrine pour renvoyer à une même réalité : des chefs de gouvernements majoritaires démocratiquement élus cherchent à affaiblir de manière systématique les contre-pouvoirs, le but, souvent inavoué, étant de réécrire une Constitution qui leur serait particulièrement favorable. Si chaque Etat de l'Union peut potentiellement connaître des défaillances ponctuelles de l'Etat de droit, seules les situations qu'expérimentent la Hongrie

---

<sup>213</sup> O. A. MACOVEI, « Etat(s) de l'Etat de droit en Roumanie et en Bulgarie après l'adhésion à l'Union européenne », *La décennie européenne de la Roumanie et la Bulgarie : Le bilan d'une appartenance différenciée à l'Union européenne*, O. A. MACOVEI (dir.), Paris, Editions Mare & Martin, 2022, p. 235.

<sup>214</sup> [Etat de droit \(coe.int\)](#)

<sup>215</sup> J.-W. MÜLLER, « Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law Inside Member States ? », *European Law Journal*, vol. 21, 2015, n° 2, pp. 141-160 ; [ELJ-Democracy Protection-JWMueller-pdf.pdf \(princeton.edu\)](#)

<sup>216</sup> L. PECH et K. L. SCHEPPELE, « Illiberalism Within : Rule of Law Backsliding in the EU », *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 19, 2017, pp. 3-47 ; [Microsoft Word - Rule of Law Backsliding in the EU CYEL FINAL 23 August 2017.docx \(mdx.ac.uk\)](#)

<sup>217</sup> T. THEUNS, « The Need for an EU Expulsion Mechanism : Democratic Backsliding and the Failure of Article 7 », *Res Publica*, vol. 28, 2022, pp. 693-713 ; [s11158-021-09537-w.pdf](#)

et la Pologne sont, à mon avis, rattachables à la notion de capture constitutionnelle. C'est la raison pour laquelle je vais me focaliser sur ces deux Etats. Il est important de noter d'emblée que la situation hongroise n'est pas la situation polonaise et vice-versa. Des points communs existent évidemment, mais des différences subsistent, la situation hongroise étant plus inquiétante puisque plus aboutie à l'heure actuelle.

### **Section I : La situation hongroise**

Depuis 2010, Viktor Orbán est le premier ministre hongrois, et à ce titre, le seul véritable détenteur du pouvoir dans le pays. Son parti, le Fidesz, a remporté les élections législatives en 2010, 2014, 2018 et dernièrement en 2022. A chaque fois, le parti a obtenu une majorité qualifiée des deux tiers, lui permettant notamment d'amender la Constitution. C'est d'ailleurs ce qu'il fit en 2011, un an à peine après sa prise de pouvoir. Là réside sans doute la particularité hongroise eu égard au concept de capture constitutionnelle : dans la logique de Jan-Werner Müller, la modification de la Constitution ou l'adoption d'une nouvelle Constitution plus favorable au pouvoir en place constitue l'étape terminale du processus de démantèlement de l'Etat de droit. En Hongrie, la modification de la Constitution a été, au contraire, l'étape initiale du processus.

Pour tenter d'appréhender l'objectif de Viktor Orbán, rien de tel que de se référer aux propres mots de celui-ci. Ainsi, dans un discours tenu en Transylvanie (Roumanie) en juillet 2014, le premier ministre hongrois laissait peu de place au doute : « [...] *Meaning, that Hungarian nation is not a simple sum of individuals, but a community that needs to be organized, strengthened and developed, and in this sense, the new state that we are building is an illiberal state, a non-liberal state. It does not deny foundational values of liberalism, as freedom, etc... But it does not make this ideology a central element of state organization, but applies a specific, national, particular approach in its stead* »<sup>218</sup>.

Depuis 2010 donc, la Hongrie se démarque par ses atteintes permanentes à l'Etat de droit : médias indépendants, justice, système électoral, liberté de conscience mais aussi droit à la propriété, tout est susceptible d'être remis en question au nom de la volonté de créer un Etat illibéral. A cela s'ajoute une xénophobie verbale très marquée qui se traduit également par des actes : construction d'un mur anti-réfugiés, consultation populaire sur la question migratoire ou encore refus des quotas de réfugiés proposés par l'Union. Sur ce dernier point, la Hongrie, à

---

<sup>218</sup> [Full text of Viktor Orbán's speech at Băile Tușnad \(Tusnádfürdő\) of 26 July 2014 - The Budapest Beacon](#)

l'instar de la Pologne et de la République tchèque, a été condamnée par la Cour de justice pour son manque de solidarité<sup>219</sup>. La situation est désormais telle que certains n'hésitent plus à parler de régime autocratique, ou de pseudo-démocratie<sup>220</sup>.

Face à cette dérive inquiétante, les institutions européennes ont été particulièrement lentes à réagir. Ainsi, il aura fallu attendre septembre 2018 pour que le Parlement européen<sup>221</sup> soumette, conformément au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 7 du T.U.E., une proposition motivée invitant le Conseil à établir s'il existe un risque clair de violation grave, par la Hongrie, des valeurs visées à l'article 2 du T.U.E. Les préoccupations du Parlement portaient alors sur les éléments suivants : (1) le fonctionnement du système constitutionnel et électoral, (2) l'indépendance de la justice ainsi que des autres institutions et les droits des juges, (3) la corruption et les conflits d'intérêts, (4) la protection des données et de la vie privée, (5) la liberté d'expression, (6) la liberté académique, (7) la liberté de religion, (8) la liberté d'association, (9) le droit à l'égalité de traitement, (10) les droits des personnes appartenant à des minorités, y compris les Roms et les Juifs, et la protection de ces minorités contre les déclarations haineuses, (11) les droits fondamentaux des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés et (12) les droits économiques et sociaux. Quatre ans et demi après cette proposition motivée, force est toutefois de constater qu'aucune progression notable n'est à souligner. En effet, si des auditions du gouvernement hongrois ont entre-temps été organisées par le Conseil, le Parlement européen a récemment déploré « que le Conseil ne soit pas en mesure d'obtenir de véritables avancées dans le cadre de la procédure en cours engagée au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE »<sup>222</sup>. Après avoir qualifié la Hongrie « d'autocratie électorale »<sup>223</sup>, le Parlement a en outre demandé au Conseil « de veiller à ce que des auditions aient lieu au moins une fois par présidence pendant toute la durée des procédures en cours au titre de l'article 7 du traité UE et qu'elles portent également sur toute nouvelle évolution affectant l'Etat de droit, la démocratie et les droits

---

<sup>219</sup> C.J.U.E., arrêt *Commission européenne c. République de Pologne e.a.* (Mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs de protection internationale), 2 avril 2020, affaires jointes C-715/17, C-718/17 et C-719/17, EU:C:2020:257.

<sup>220</sup> [How Democratic Is Hungary? | Foreign Affairs](#)

<sup>221</sup> Parlement européen, Résolution du Parlement européen relative à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, P8\_TA(2018)0340, 12 septembre 2018.

<sup>222</sup> Parlement européen, Résolution du Parlement européen sur la proposition de décision du Conseil constatant, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave, par la Hongrie, des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, P9\_TA(2022)0324, 15 septembre 2022, p. 31.

<sup>223</sup> *Ibidem*.

fondamentaux »<sup>224</sup>. Enfin, comme abordé plus haut, la Commission a engagé le 27 avril 2022 la procédure formelle contre la Hongrie au titre du règlement sur la conditionnalité liée à l'Etat de droit en lui adressant une notification écrite.

## **Section II : La situation polonaise**

En 2015, la scène politique polonaise a été entièrement chamboulée. Ce bouleversement est le fruit de deux élections successives remportées par le parti ultra-conservateur PiS (*Prawo i Sprawiedliwość*, qui signifie littéralement « Droit et Justice »). La première élection est l'élection présidentielle de mai 2015, qui voit Andrzej Duda s'imposer à la surprise générale. La seconde élection est l'élection parlementaire d'octobre 2015, qui voit le PiS obtenir une majorité dans les deux chambres<sup>225</sup>. La majorité alors obtenue par le PiS à la chambre basse ne lui permet toutefois pas d'amender la Constitution, contrairement à ce qu'avait pu faire le Fidesz hongrois dès 2011. Cela n'empêchera pas le parti de Jaroslaw Kaczyński de suivre la même voie illibérale, la Hongrie d'Orban étant considérée comme un « modèle à suivre »<sup>226</sup>.

Ainsi, comme en Hongrie, l'action de la majorité gouvernementale va se déployer sur tous les aspects de la vie publique – politique, économique ou encore sociétale<sup>227</sup> même si, en Pologne, la remise en cause des structures de l'Etat de droit s'est surtout concentrée sur la justice à partir de 2016. L'objectif est clair et assumé : il faut réformer le système judiciaire dans son ensemble afin de le reprendre en main. Ces réformes arbitraires, nombreuses et qui portent aussi bien sur le Tribunal Constitutionnel que sur la Cour suprême et les juridictions de droit commun, ont justifié le déclenchement de l'article 7 T.U.E. par la Commission à la fin de l'année 2017. Comme dans le cas hongrois, aucune avancée n'est à souligner depuis lors.

Si les critiques émises par les instances de l'Union européenne<sup>228</sup>, par le Conseil de l'Europe<sup>229</sup> ou par les instances internationales se sont, en particulier, focalisées sur les réformes successives de la justice, éminemment symptomatiques des atteintes flagrantes portées à l'Etat

---

<sup>224</sup> *Ibidem*.

<sup>225</sup> L'Assemblée parlementaire (*Sejm*) et le Sénat. Il s'agit toutefois d'un bicaméralisme imparfait dans la mesure où, en cas de désaccord, le dernier mot revient toujours au Sejm.

<sup>226</sup> W. SADURSKI, « How Democracy Dies (in Poland) : A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding », *Sydney Law School Research Paper*, 2018, n°18/01, p. 3 ; [SSRN-id3103491.pdf](#)

<sup>227</sup> K. BLAY-GRABARCZYK, « Les mécanismes de suivi à l'épreuve de la pratique : l'exemple de la Pologne », *Rev. trim. dr. eur.*, 2019, p. 322.

<sup>228</sup> Voyez, par exemple : Recommandation (UE) 2016/1374 de la Commission du 27 juillet 2016 concernant l'Etat de droit en Pologne ; Recommandation (UE) 2017/1520 de la Commission du 26 juillet 2017 concernant l'Etat de droit en Pologne complétant les recommandations (UE) 2016/1374 et (UE) 2017/146.

<sup>229</sup> Voyez, par exemple : Commission de Venise, avis n° 833/2015 sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal Constitutionnel de Pologne, 11-12 mars 2016, CDL-AD(2016)001.

de droit, d'autres réformes adoptées depuis 2015 ont également affaibli les libertés fondamentales des citoyens polonais<sup>230</sup>, que l'on pense notamment à la quasi-interdiction de l'avortement, à l'adoption de zones dites « anti-LGBT » ou encore aux restrictions apportées en matière de liberté d'expression, d'opinion ou de manifestation<sup>231</sup>.

La Pologne est aujourd'hui un pays plus divisé que jamais, les élections prévues à la fin de l'année 2023 marqueront sans doute un tournant : soit le PiS sera battu et l'on peut espérer un retour de la Pologne dans le giron des démocraties libérales, soit il est gagnant et il est fort à parier que les réformes illibérales vont nécessairement continuer.

Face aux violations délibérées de l'Etat de droit en Hongrie ou en Pologne, il faut constater l'impuissance actuelle de l'Union européenne. Comme nous l'avons vu, l'article 7 T.U.E. est une solution inefficace en pratique, et dans tous les cas, trop longue à mettre en œuvre.

C'est la raison pour laquelle certains plaident pour une révision des Traités qui aurait pour objet principal l'ajout d'un instrument novateur : un mécanisme d'expulsion<sup>232</sup>. Si l'idée peut sembler séduisante *a priori*, en l'état actuel des choses, une telle révision des traités est très peu probable.

#### **Titre IV : L'Ukraine, un Etat apte à entrer dans l'Union européenne ?**

Avec la signature de l'accord d'association, la question de l'Etat de droit est devenue une composante essentielle de la relation UE-Ukraine via le principe de conditionnalité. Peut-on pour autant affirmer que l'Etat de droit, à l'heure actuelle, y est suffisamment performant que pour pouvoir adhérer à l'Union européenne ? Selon le *Democracy Index* de 2022, l'Ukraine est un « régime hybride », c'est-à-dire un régime qui se situe entre la démocratie imparfaite et le pouvoir autoritaire. De son côté, le *World Justice Project Rule of Law Index* de 2022 classe le pays à la 76<sup>ème</sup> position en matière d'Etat de droit. On le voit, les indicateurs internationaux sont peu favorables à une réponse affirmative. En réalité, deux obstacles majeurs, qui limitent l'effectivité du principe d'Etat de droit<sup>233</sup>, semblent toujours se dresser sur le chemin européen de l'Ukraine : la corruption, et spécifiquement, la « grande corruption » (1) ainsi que, de

---

<sup>230</sup> K. BLAY-GRABARCZYK, *op.cit.*, p. 322.

<sup>231</sup> *Ibidem*, p. 328.

<sup>232</sup> T. THEUNS, « The Need for an EU Expulsion Mechanism : Democratic Backsliding and the Failure of Article 7 », *Res Publica*, vol. 28, 2022, pp. 693-713 ; [s11158-021-09537-w.pdf](#)

<sup>233</sup> M. PFEIFFER, *op.cit.*, p. 32.

manière connexe en quelque sorte, le manque d'indépendance et d'impartialité du pouvoir judiciaire (2).

### **Section I : Un pays en proie à la corruption**

L'Ukraine est souvent présentée comme un des pays européens les plus corrompus dans les classements internationaux. Dans son dernier indice de perception de la corruption, *Transparency International* octroie la note de 33/100 à l'Ukraine, ce qui équivaut à la 116<sup>ème</sup> place sur les 180 Etats pris en considération. La corruption y est donc endémique. On peut toutefois noter une lente amélioration en la matière depuis 2014, même si cela reste nettement insuffisant.

Ce niveau élevé de corruption, caractérisé notamment par une forte imbrication entre le monde économique et le monde politique, peut s'expliquer en partie par une transition trop rapide vers l'économie de marché après la dislocation de l'U.R.S.S.<sup>234</sup>. Comme le fait remarquer Alexandra Goujon, les privatisations brutales dans des secteurs clefs de l'économie ont entraîné une concentration du pouvoir économique et politique entre les mains d'une poignée d'oligarques à partir du milieu des années 1990<sup>235</sup>. Le problème de la grande corruption n'y est donc pas nouveau mais demeure particulièrement d'actualité.

Par ailleurs, si le phénomène oligarchique est un des emblèmes de la corruption en Ukraine, celle-ci recouvre un vaste champ de pratiques qui, outre les secteurs lucratifs de l'économie, touchent plusieurs secteurs publics dont la santé, l'éducation ou l'armée<sup>236</sup>. A titre d'exemple, à partir de 2020, la pandémie de covid-19 voit défiler les ministres de la santé en raison de leur implication dans des affaires de corruption. Le citoyen lambda n'échappe pas à la règle : la corruption est aussi une pratique quotidienne puisque de nombreuses activités sont monnayées, à la demande ou par anticipation, que ce soit l'obtention d'un diplôme, d'un rendez-vous médical chez un spécialiste ou d'un document administratif<sup>237</sup>.

On peut donc affirmer que petite et grande corruption sont aujourd'hui encore inhérentes au système économique ukrainien. Or la corruption a aussi un coût. En sus de son impact sociétal (appauvrissement, défiance, violence), elle représente un manque à gagner important pour le budget de l'Etat : en 2020, une étude publiée par la Banque centrale ukrainienne estimait

---

<sup>234</sup> A. GOUJON, *op.cit.*, p. 118.

<sup>235</sup> *Ibidem.*

<sup>236</sup> *Ibidem*, p. 121.

<sup>237</sup> *Ibidem.*

l'économie grise à environ 25% du P.I.B. national, une estimation basse selon certains experts<sup>238</sup>.

Afin d'aider le pays à y faire face, l'Union européenne n'a pas ménagé ses efforts. Le Service européen pour l'action extérieure (S.E.A.E.) et la Commission, entre autres, ont tenté de lutter contre ce fléau d'une manière pluridimensionnelle au moyen d'un dialogue politique et stratégique, d'activités liées à des projets ainsi que de conditions imposées dans le cadre de programmes d'appui budgétaire<sup>239</sup>. Dans un rapport spécial rendu en 2021, la Cour des comptes européenne soulignait néanmoins que la stratégie de l'UE n'était pas spécifiquement centrée sur la lutte contre la grande corruption et qu'il était dès lors difficile d'en observer l'impact<sup>240</sup>. Au demeurant, deux des sept conditions posées par la Commission européenne dans son avis du 17 juin 2022 relatif à l'octroi du statut de candidat à l'adhésion à l'Ukraine sont en lien direct avec la corruption.

L'Union européenne n'est pas la seule à tenter de faire bouger les choses en Ukraine. Le groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) au sein du Conseil de l'Europe fournit également de l'information précieuse sur le sujet, dans la mesure où l'Ukraine en est membre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006<sup>241</sup>. Etabli en 1999 pour veiller au respect des normes anticorruption de l'organisation par les Etats membres, le GRECO contribue à identifier les lacunes dans les politiques nationales de lutte contre la corruption et incite les Etats à procéder aux réformes législatives, institutionnelles et pratiques nécessaires.

Il existe aujourd'hui quatre rapports sur l'Ukraine, nommés « cycles d'évaluation ». Ceux-ci, généralement suivis par des « rapports de conformité », permettent de cibler les problèmes propres à l'Ukraine en matière de corruption et de lui proposer des solutions. Le quatrième cycle d'évaluation du GRECO relatif à l'Ukraine, adopté le 23 juin 2017, porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs »<sup>242</sup>. Il est donc particulièrement utile pour nous renseigner sur l'état de la grande corruption dans le pays.

---

<sup>238</sup> [Nearly Quarter of Ukraine's GDP, or UAH 846 Billion, Is in Shadow – Study of Shadow Economy Finds \(bank.gov.ua\)](https://bank.gov.ua)

<sup>239</sup> Cour des comptes européenne, Rapport spécial « Réduction de la grande corruption en Ukraine : des résultats encore insuffisants malgré plusieurs initiatives de l'UE », 2021, p. 14.

<sup>240</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>241</sup> M. PFEIFFER, *op.cit.*, p. 33.

<sup>242</sup> Conseil de l'Europe, « Rapport d'évaluation : Ukraine – Quatrième cycle d'évaluation : Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs », GRECO, 2017 ; [FOURTH EVALUATION ROUND \(coe.int\)](https://www.coe.int)

S'il y est fait mention des mesures législatives importantes en matière de corruption adoptées par les autorités ukrainiennes, le GRECO constate toutefois que « *Malgré la réforme anticorruption en cours de mise en œuvre, un grand nombre de gens considèrent encore que la corruption est généralisée et que la grande corruption n'est pas combattue efficacement, étant donné l'échec systématique des poursuites menées à l'encontre de personnalités de haut rang, qui ne donnent ainsi pas lieu à des condamnations exemplaires* »<sup>243</sup>. Avant d'ajouter que « *La corruption, à petite ou à grande échelle, nuit tout autant aux droits de l'homme et à la confiance dans la démocratie, la gouvernance et l'Etat de droit ; il est clair que la lutte contre la corruption doit être pleinement ancrée dans la société ukrainienne et qu'elle ne peut reposer uniquement sur des règles* »<sup>244</sup>.

Il ressort de surcroît du rapport que le problème des conflits d'intérêts est une question brûlante en Ukraine. Au cours des entretiens qui ont été tenus par le GRECO, la *Verkhovna Rada*, c'est-à-dire le Parlement monocaméral du pays, a été désignée comme « un club de millionnaires » au sein duquel de puissants magnats des affaires jouissent de leur immunité et utilisent leurs fonctions pour orienter le processus politique<sup>245</sup>. Les risques de conflits d'intérêts au sein du corps législatif sont estimés comme étant très élevés, avec deux tiers des parlementaires indirectement – mais activement – engagés dans des activités entrepreneuriales. Malgré les réformes, il persiste donc un risque important de conflits d'intérêts au sein du Parlement ukrainien.

Pour tenter d'y remédier, le GRECO recommandait notamment<sup>246</sup> :

- de veiller à ce que toutes les propositions législatives soient traitées avec un niveau satisfaisant de transparence et en laissant suffisamment de place à la consultation ;
- i) qu'un code de conduite à l'intention des parlementaires soit élaboré et adopté avec la participation de ces derniers et soit rendu facilement accessible au public et ii) qu'il soit assorti d'orientations écrites détaillées sur sa mise en œuvre pratique (prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction parlementaire, possibilités ad hoc de déclaration et d'auto-exclusion concernant des situations spécifiques de conflits d'intérêts, cadeaux et autres avantages, contacts avec les tiers, etc.) ;

---

<sup>243</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>244</sup> *Ibidem*.

<sup>245</sup> *Ibidem*, pp. 26-27.

<sup>246</sup> *Ibidem*, p. 78.

- de prendre d'autres mesures adaptées, non seulement légales mais aussi pratiques, pour empêcher les parlementaires de contourner les restrictions concernant leur participation dans des activités entrepreneuriales ;
- d'instaurer des règles encadrant les relations entre les parlementaires et les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer le processus législatif ;
- de renforcer de manière significative les mécanismes de contrôle interne de l'intégrité au sein du Parlement, afin de garantir une surveillance et une mise en œuvre indépendantes, suivies et proactives des règles pertinentes. Cela suppose clairement qu'il y ait un éventail de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ;
- que des mesures résolues soient prises afin de s'assurer que les procédures de levée de l'immunité des parlementaires n'entravent ni n'empêchent les poursuites pénales visant des parlementaires suspectés d'avoir commis des infractions relatives à la corruption, notamment en adoptant des lignes directrices définissant des critères clairs et objectifs à cet égard ;
- que des mécanismes internes efficaces soient mis en place pour promouvoir et mieux faire connaître les questions d'intégrité au Parlement, aussi bien au niveau individuel (conseils de nature confidentielle) qu'institutionnel (formation, débats institutionnels sur les questions d'éthique et participation active des structures dirigeantes).

Un grand nombre de ces recommandations ont depuis lors été prises en compte. Dans son dernier rapport de conformité, adopté le 24 mars 2023, le GRECO se félicitait des avancées signalées par l'Ukraine et en concluait que l'actuel niveau de conformité avec les recommandations n'était plus « globalement insuffisant »<sup>247</sup>. Dans le même sens, dans le cadre du sommet Ukraine-UE qui s'est tenu à Kiev le 3 février 2023, l'Union européenne a reconnu les efforts considérables déployés par l'Ukraine dans des moments difficiles et a encouragé le pays dans sa demande d'adhésion. En ce qui concerne plus spécifiquement les réformes relatives à la corruption, l'Union s'est félicitée des progrès accomplis pour garantir le fonctionnement indépendant et efficace des institutions de lutte contre la corruption<sup>248</sup>.

Si l'Ukraine est un pays corrompu, la lutte qui y est menée contre la corruption est loin de n'être qu'un slogan même si les progrès réalisés semblent insuffisants. A l'instar de ce qui a été dit

---

<sup>247</sup> Conseil de l'Europe, « Rapport de conformité *intérimaire* : Ukraine – Quatrième cycle d'évaluation : Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs », GRECO, 2023, p. 26 ; [GRECO \(coe.int\)](https://www.coe.int)

<sup>248</sup> [Joint statement following the 24th EU-Ukraine Summit - Consilium \(europa.eu\)](https://www.europa.eu)

pour la Bulgarie, seule une prise de conscience collective pourra créer un environnement favorable à l'Etat de droit, c'est-à-dire défavorable à la corruption, afin de sortir de la situation qui sévit actuellement.

## **Section II : Une justice partiellement sous contrôle**

La corruption affecte aussi le système judiciaire ukrainien<sup>249</sup>, ce qui tend à miner l'indépendance et l'impartialité de ses membres. Or, nous l'avons vu, l'Etat de droit requiert une stricte séparation des pouvoirs ainsi que des juridictions indépendantes et impartiales.

En théorie, le principe d'indépendance et d'impartialité des juges est assuré dans la mesure où il est inscrit aux articles 126 et 129 de la Constitution ukrainienne, ainsi qu'aux articles 6 et 48 de la « loi sur le système judiciaire et le statut des juges ». Les tribunaux doivent rendre la justice en se fondant sur la Constitution, la législation en vigueur et l'Etat de droit. L'Ukraine n'est donc pas dépourvue d'instruments juridiques en la matière. Leur mise en œuvre laisse toutefois à désirer.

En effet, malgré ces dispositions, dans la pratique, l'indépendance des juges semble extrêmement fragile<sup>250</sup>. Ainsi, selon le GRECO, « *l'influence des responsables politiques sur l'activité judiciaire et les pressions exercées par les procureurs sur les juges [...] sont des phénomènes fréquents encore aujourd'hui* »<sup>251</sup>. Depuis de nombreuses années, le système judiciaire est considéré, notamment par les citoyens ukrainiens, comme faible, politisé et corrompu<sup>252</sup>. En conséquence, la confiance des citoyens dans les juges est particulièrement faible. Comme l'expliquent certains, « *Despite considerable pressure from civil society, foreign investors and the international donor community since the Revolution of Dignity, efforts to reform the judiciary have experienced considerable setbacks. The sector is largely captured by the old-guard judges, who in tandem with oligarchs and pro-Russian political forces, have proactively sought to undermine reforms* »<sup>253</sup>.

---

<sup>249</sup> M. PFEIFFER, *op.cit.*, p. 34.

<sup>250</sup> Conseil de l'Europe, « Rapport d'évaluation : Ukraine – Quatrième cycle d'évaluation : Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs », GRECO, 2017, p. 36.

<sup>251</sup> *Ibidem*.

<sup>252</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>253</sup> Bertelsmann Stiftung, BTI 2022 Country Report — Ukraine, p. 12 ; [BTI 2022 \(bti-project.org\)](https://www.bti-project.org/)

Dans ce contexte, le GRECO recommandait en 2017 de prendre une série de mesures, dont les principales étaient<sup>254</sup> :

- que des dispositions soient prises pour assurer la sécurité des juges afin de les rendre moins vulnérables aux pressions extérieures et à la corruption ;
- que l'évaluation périodique de la performance des juges soit effectuée par des juges sur la base de critères prédéfinis, uniformes et objectifs, en rapport avec leur travail quotidien ;
- veiller à ce que, pour toutes les procédures judiciaires, toutes les décisions relatives à la récusation d'un juge soient prises sans sa participation et puissent être frappées d'appel ;
- définir plus précisément les infractions disciplinaires relatives à la conduite des juges ;
- fournir à tous les juges des formations spécifiques et régulières ainsi que davantage d'orientations pratiques en matière d'éthique et d'intégrité, de prévention des conflits d'intérêts et de corruption, de sensibiliser les juges sur ces questions et de renforcer le Comité d'éthique du Conseil des juges pour lui permettre de jouer un rôle proactif dans ce contexte et de prodiguer des conseils au plus grand nombre de juges.

Dans son dernier rapport de conformité<sup>255</sup>, adopté et publié en mars 2023, en ce qui concerne les juges, le GRECO reconnaît les efforts importants déployés par les autorités pour assurer la sécurité des personnes exerçant cette fonction. Aucun progrès n'a en revanche été signalé en ce qui concerne la mise en place de critères clairs pour l'évaluation périodique des juges. De plus, ces derniers sont toujours autorisés à prendre part à la procédure destinée à statuer sur leur récusation, sans possibilité de recours contre les décisions qui en émanent. Enfin, il n'existe toujours pas de définition précise des infractions disciplinaires liées à la conduite des juges.

Ici, peu de recommandations ont été suivies d'effet. Il faut dire que les forces réticentes voire hostiles aux réformes anti-corruption sont nombreuses au sein du système judiciaire ukrainien. Parmi elles, la Cour constitutionnelle se distingue tout particulièrement.

Ainsi, par une décision rendue le 27 octobre 2020<sup>256</sup>, la Cour constitutionnelle ukrainienne a invalidé une grande partie de la législation anti-corruption en vigueur (adoptée notamment par

---

<sup>254</sup> Conseil de l'Europe, « Rapport d'évaluation : Ukraine – Quatrième cycle d'évaluation : Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs », *GRECO*, 2017, pp. 78-79.

<sup>255</sup> Conseil de l'Europe, « Rapport de conformité *interim* : Ukraine – Quatrième cycle d'évaluation : Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs », *GRECO*, 2023.

<sup>256</sup> Cour constitutionnelle ukrainienne, décision 13-r/2020 ; Pour une traduction non officielle de la décision, voyez : [default.aspx \(coe.int\)](https://www.coe.int/default.aspx)

suite de l'accord d'association conclu avec l'Union européenne en 2014) en la déclarant purement et simplement inconstitutionnelle. Cette décision a été fortement critiquée, aussi bien sur la scène nationale qu'internationale.

En réaction, et dans la mesure où il avait été élu sur la base d'un programme visant à lutter contre la corruption à tous les étages de la société, le Président Volodymyr Zelensky a soumis au Parlement, deux jours à peine après la décision de la Cour, un projet de loi visant à « rétablir la confiance du public dans le pouvoir judiciaire constitutionnel ». Ce projet de loi visait en réalité à mettre un terme au mandat des juges de la Cour constitutionnelle, une démarche elle-même inconstitutionnelle puisque la Constitution ukrainienne n'autorise ni le Président ni le Parlement à agir de la sorte<sup>257</sup>. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le 31 octobre 2020, le président de la Commission de Venise et le président du GRECO ont envoyé une lettre conjointe<sup>258</sup> au président du Parlement, insistant sur le fait que « *la suppression du mandat des juges est une violation flagrante de la Constitution et du principe fondamental de la séparation des pouvoirs. Violer la Constitution, même si c'est pour une cause sans doute valable, ne peut conduire à une culture du constitutionnalisme et du respect de l'Etat de droit, que poursuit la lutte contre la corruption* ». Quelques semaines plus tard, le Président Zelensky décidait, par décret, de suspendre le président de la Cour constitutionnelle de ses fonctions pour des soupçons de corruption. A nouveau, la démarche a été contestée puisque jugée contraire à la séparation des pouvoirs.

Si la décision rendue par la Cour constitutionnelle a clairement miné les efforts menés depuis 2014 pour lutter contre la corruption, elle a également permis de mettre en lumière les faiblesses de l'Etat de droit dans le pays en causant une véritable « crise constitutionnelle »<sup>259</sup>. La solution réside dans l'équilibre permanent à trouver entre lutte contre la corruption et Etat de droit. En d'autres termes, « *la lutte contre la corruption est un élément essentiel dans un Etat de droit, mais [...] le respect de la Constitution et de la justice constitutionnelle l'est tout autant. Ils vont de pair. Le Parlement et l'exécutif doivent respecter le rôle de la Cour constitutionnelle en tant que gardienne de la Constitution et doivent mettre en œuvre ses arrêts. De son côté, une Cour constitutionnelle, comme toute autre institution et tribunal de l'Etat, d'une part mérite le respect institutionnel mais, d'autre part, doit respecter ses propres procédures et, dans l'intérêt de la stabilité constitutionnelle et de la sécurité juridique, doit rendre des arrêts qui sont*

---

<sup>257</sup> A. CHERVIATSOVA, « False Dilemma », *VerfBlog*, 2021 ; [False Dilemma – Verfassungsblog](#)

<sup>258</sup> [2020\\_10\\_31\\_UKR\\_JointGRECOVeniceCommissionLetterSpeakerVerkhovnaRada.pdf \(coe.int\)](#)

<sup>259</sup> A. NEKOLIAK, « A Damaged Court Causing a Constitutional Crisis », *VerfBlog*, 2020 ; [A Damaged Court Causing a Constitutional Crisis – Verfassungsblog](#)

*généralement conformes à sa propre jurisprudence. Plus important encore, une Cour constitutionnelle doit décider dans les limites de son autorité et de sa juridiction »<sup>260</sup>.*

---

<sup>260</sup> Ukraine – Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et la Direction générale des droits de l’homme et l’Etat de droit du Conseil de l’Europe sur la situation législative concernant les mécanismes de lutte contre la corruption suite à l’arrêt n°13-R/2020 de la Cour constitutionnelle d’Ukraine, avis n° 1012 / 2020, CDL-AD(2020)038, 11 décembre 2020, p. 19 ; [default.aspx \(coe.int\)](#)

## **Conclusion**

Comme le note très justement François Ost, « [...] les dernières décennies n'auront pas seulement conduit au perfectionnement formel de l'Etat de droit et à la consolidation de ses fondements substantiels ; elles mènent aussi à sa consécration planétaire. A la faveur de l'extension continue du libéralisme de marché et de l'écroulement de l'idéologie soviétique, l'Etat de droit ne se cantonne plus à la théorie juridique, mais devient une référence centrale du discours politique, en même temps qu'une figure universelle ; avec la démocratie et les droits humains, il forme désormais comme le cadre obligé de la respectabilité politique, la référence incontournable de tout Etat que, hier encore, on qualifiait de « civilisé » »<sup>261</sup>.

L'Union européenne ne fait pas exception en la matière. L'Etat de droit est aujourd'hui inhérent aux politiques interne et externe de l'Union. C'est la raison pour laquelle, dans le cadre de l'accord d'association conclu avec l'Ukraine en 2014, par le biais du principe de conditionnalité, l'Union européenne subordonne l'octroi d'avantages, généralement économiques, au respect par l'Ukraine de ses engagements en matière, notamment, d'Etat de droit.

Dans la mesure où il permet à un Etat tiers européen de devenir un Etat membre de l'Union, l'élargissement se situe à la frontière entre l'action extérieure de l'Union européenne et son action interne. Les critères de Copenhague ont permis dans ce cadre de faire de l'Etat de droit l'une des conditions politiques de l'adhésion. De plus, l'Union européenne possède désormais une définition propre de ce que recouvre la notion d'Etat de droit.

Nous avons vu néanmoins que la pleine réalisation de l'Etat de droit dans un Etat prenait du temps et nécessitait un environnement favorable. Surtout, nous avons vu que l'Etat de droit n'était jamais véritablement acquis et qu'il constituait une lutte permanente.

Sur ce point, l'Ukraine me semble aujourd'hui à la croisée des chemins. Des efforts très nets ont été faits depuis 2014, même si cela reste assez nettement insuffisant du point de vue des standards européens. Il est donc difficile, en l'état actuel des choses, d'affirmer que l'Ukraine est un Etat apte à entrer dans l'Union européenne eu égard à la situation de l'Etat de droit dans le pays. En effet, la réalité montre que le principe d'Etat de droit est loin d'être fonctionnel en Ukraine. Outre les différences d'interprétation du principe, que l'Union européenne tolère

---

<sup>261</sup> F. OST, « L'Etat de droit, une notion paradoxale à l'épreuve de la pandémie », *Etat de droit, état d'exception et libertés publiques*, S. Parsa et F. Tulkens (coord.), Limal, Anthemis, 2022, p. 25.

généralement comme des différences constitutionnelles, l'Ukraine n'est pas encore un Etat de droit.

On pourrait toutefois se demander si, à l'instar de la Bulgarie et de la Roumanie, l'Ukraine ne pourrait pas être admise dans l'Union européenne en faisant l'objet d'un suivi particulier en matière d'Etat de droit. D'aucuns objecteront sans doute que les situations sont assez peu comparables. Une Union européenne à plusieurs vitesses me semble, pour ma part, la solution la plus indiquée pour, à terme, permettre l'adhésion de nouveaux Etats membres dans l'Union.

# **Bibliographie**

## **Législation**

Article 2 TUE.

Article 7 TUE.

Article 49 TUE.

Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, *J.O.C.E.*, L49, 19 février 1998.

Commission des Communautés européennes, Communication « sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers », COM (95) 216 final, 23 mai 1995.

Stratégie commune (1999/877/PESC) du Conseil européen du 11 décembre 1999 à l'égard de l'Ukraine, *J.O.C.E.*, L331, 23 décembre 1999.

Accord d'association entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, *J.O.U.E.*, L161, 29 mai 2014.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil « Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne », COM (2022) 407 final, 17 juin 2022.

Commission des Communautés européennes, « L'Europe et le défi de l'élargissement », *Bull. C.E.*, supplément n°3/92, 1992.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'Etat de droit », COM (2014) 158 final, 11 mars 2014.

Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil « Poursuivre le renforcement de l'Etat de droit au sein de l'Union – *Etat des lieux et prochaines étapes envisageables* », COM (2019) 163 final, 3 avril 2019.

Commission européenne, « Proposition motivée conformément à l'article 7, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne concernant l'Etat de droit en Pologne – Proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'Etat de droit », COM (2017) 835 final, 20 décembre 2017.

Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, *J.O.U.E.*, L433 I, 22 décembre 2020.

Commission européenne, Communication de la Commission « Lignes directrices sur l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union », *J.O.U.E.*, C123, 18 mars 2022.

Commission européenne, Décision 2006/929/CE de la Commission du 13 décembre 2006 établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Bulgarie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée, *J.O.U.E.*, L354, 14 décembre 2006.

Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Bulgarie au titre du mécanisme de coopération et de vérification, COM (2017) 43 final, 25 janvier 2017.

Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Bulgarie au titre du mécanisme de coopération et de vérification, COM (2019) 498 final, 22 octobre 2019.

Parlement européen, Résolution du Parlement européen relative à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, P8\_TA(2018)0340, 12 septembre 2018.

Parlement européen, Résolution du Parlement européen sur la proposition de décision du Conseil constatant, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave, par la Hongrie, des valeurs sur lesquelles l'Union européenne est fondée, P9\_TA(2022)0324, 15 septembre 2022.

## **Doctrine**

ADAM, S. et VAN ELSUWEGE, P., « L'exigence d'indépendance du juge, paradigme de l'Union européenne comme union de droit », *Journal de droit européen*, 2018, n°9.

ARMANDON, E., *Géopolitique de l'Ukraine*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, Presses Universitaires de France /Humensis, 2022.

BLAY-GRABARCZYK, K., « Les mécanismes de suivi à l'épreuve de la pratique : l'exemple de la Pologne », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019.

CACCAMISI, D., « La conditionnalité politique dans les relations de coopération au développement de la Communauté européenne », *Annales de droit de Louvain*, vol. 65, 2005, n°3.

CARPANO, E., « La définition du standard européen de l'Etat de droit », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019.

CHEVALLIER, J., *L'Etat de droit*, 6<sup>ème</sup> éd., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017.

DE BAERE, G., « Het rechtsstaatbeginsel in het recht van de Europese Unie en het internationaal recht : Be you never so high, the Law is above you », *R.W.*, 2012-2013, n° 35.

DIAZ CREGO, M., MANKO, R. et van BALLEGOOIJ, W., « Préserver les valeurs communes de l'Union européenne au sein des Etats membres – Vue d'ensemble des mécanismes de surveillance, de prévention et d'application à l'échelle de l'Union européenne », *Service de recherche du Parlement européen*, Bruxelles, 2020.

FINES, F. et CLARET, P., « Les conditions de l'adhésion de la Roumanie et la Bulgarie à l'Union européenne : le « membership » à géométrie variable », *La décennie européenne de la Roumanie et la Bulgarie : Le bilan d'une appartenance différenciée à l'Union européenne*, O. A. MACOVEI (dir.), Paris, Editions Mare & Martin, 2022.

GOUJON, A., *L'Ukraine : de l'indépendance à la guerre*, Paris, Le Cavalier Bleu, 2021.

HEUSCHLING, L., *Etat de droit. Rechtsstaat. Rule of Law*, Paris, Dalloz, 2002.

HOLTERHUS, T., « The Legal Dimensions of Rule of Law Promotion in EU Foreign Policy : EU Treaty Imperatives and Rule of Law Conditionality in the Foreign Trade and Development Nexus », *Goettingen Journal of International Law*, vol. 9, 2018, p. 94 à 97.

IPPOLITO, F., « Quel contrôle du respect de l'Etat de droit ? It takes two to tango ! », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, p. 273 à 280.

KOCHENOV, D., PECH, L. et PLATON, S., « Ni panacée, ni gadget : le « nouveau cadre de l'Union européenne pour renforcer l'Etat de droit » », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2015.

KRAJEWSKI, M., « Associação Sindical Dos Juizes Portugueses : The Court of Justice and Athena's Dilemma », *European Papers*, 2018/3.

MACOVEI, O. A., « Etat(s) de l'Etat de droit en Roumanie et en Bulgarie après l'adhésion à l'Union européenne », *La décennie européenne de la Roumanie et la Bulgarie : Le bilan d'une appartenance différenciée à l'Union européenne*, O. A. MACOVEI (dir.), Paris, Editions Mare & Martin, 2022.

MAGEN, A., « The Shadow of Enlargement : Can the European Neighbourhood Policy Achieve Compliance? », *The Columbia Journal of European Law*, vol. 12, 2006, p. 414 à 417.

MÜLLER, J.-W., « Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law Inside Member States ? », *European Law Journal*, vol. 21, 2015, n° 2, pp. 141-160.

NGUYEN, T., « The EU's New Rule of Law Mechanism : How it Works and Why the « Deal » Did Not Weaken It », *Jacques Delors Centre*, 2020.

OCDE, « Public integrity scan of Bulgaria : Strengthening institutional co-operation and standards for integrity », *Documents d'orientation sur la gouvernance publique de l'OCDE*, n° 17, Editions OCDE, Paris, 2022.

OST, F., « L'Etat de droit, une notion paradoxale à l'épreuve de la pandémie », *Etat de droit, état d'exception et libertés publiques*, S. Parsa et F. Tulkens (coord.), Limal, Anthemis, 2022, p.11 à 30.

PAHAUT, J., *De l'article 49 du Traité sur l'Union européenne ... à la crise migratoire. Evolution du processus d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne*, Faculté de droit, de science politique et de criminologie, Université de Liège, 2016, (prom. :Wathelet, Melchior).

PECH, L., « The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union », *Jean Monnet Working Paper*, 04/09.

PECH, L. et GROGAN, J. (dir.), *Meaning and Scope of the EU Rule of Law. Work Package 7 – Deliverable 2*, London, 2020, pp. 23-24.

PECH, L. et KOCHENOV, D. (dir.), *Strengthening the Rule of Law Within the European Union : Diagnoses, Recommendations and What to Avoid*, Policy Brief, 2019, pp. 1-2.

PECH, L. et SCHEPPELE, K. L., « Illiberalism Within : Rule of Law Backsliding in the EU », *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 19, 2017, pp. 3-47.

PFEIFFER, M., *L'accord d'association et le principe d'Etat de droit en Ukraine*, Faculté de droit, de sciences politiques et de gestion, Université de Strasbourg, 2019 (prom. : Karagiannis, Syméon).

PLATON, S., « Le respect de l'Etat de droit dans l'Union européenne : la Cour de justice à la rescousse ? », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2019, chronique n°36.

REVEILLERE, V., « L'Etat de droit : le concept au travail en droit de l'Union européenne », *Revue des Affaires Européennes/Law & European Affairs*, 2019, n°1.

SADURSKI, W., « How Democracy Dies (in Poland) : A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding », *Sydney Law School Research Paper*, 2018, n°18/01.

SERVOTTE, A., *De l'influence de l'Union européenne sur le devenir de l'Ukraine*, Louvain-la-Neuve, Presses Universitaires de Louvain, 2010.

SINOUE, D., « Le respect de l'Etat de droit comme condition de participation à l'Union européenne », *L'Etat de droit en droit international*, Société française pour le droit international (dir.), Paris, Pedone, 2009.

THEUNS, T., « The Need for an EU Expulsion Mechanism : Democratic Backsliding and the Failure of Article 7 », *Res Publica*, vol. 28, 2022, pp. 693-713.

TINIERE, R., « La délicate question de la détermination des sanctions pour violation de l'Etat de droit », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019.

VAN DER LOO, G., VAN ELSUWEGE, P. et PETROV, R., « The EU-Ukraine Association Agreement: Assessment of an Innovative Legal Instrument », *EUI Working Paper Law*, 2014/09.

ZINONOS, P., « Le système juridictionnel de l'Union comme garantie de l'Etat de droit dans la jurisprudence récente de la CJUE », *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2019, n°4.

## **Jurisprudence**

C.J.C.E., arrêt *Parti écologiste « Les Verts » c. Parlement européen*, 23 avril 1986, 294/83, EU:C:1986:166.

C.J.U.E. (gde ch.), arrêt *Miasto Łowicz c. Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki*, 26 mars 2020, affaires jointes C-558/18 et C-563/18, EU:C:2020:234.

C.J.U.E. (gde ch.), arrêt *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas*, 27 février 2018, C-64/16, EU:C:2018:117.

C.J.U.E. (gde ch.), arrêt *Commission européenne c. République de Pologne*, 24 juin 2019, C-619/18, EU:C:2019:531.

C.J.U.E. (ass. plén.), arrêt *Hongrie c. Parlement européen et Conseil*, 16 février 2022, C-156/21, EU:C:2022:97, et arrêt *République de Pologne c. Parlement européen et Conseil*, 16 février 2022, C-157/21, EU:C:2022:98.

C.J.U.E. (gde ch.), arrêt *Asociația « Forumul Judecătorilor din România »*, 18 mai 2021, affaires jointes C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 et C-397/19, EU:C:2021:393.

## **Sites internet**

Conseil européen – Conseil de l'Union européenne,  
<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/enlargement/ukraine/>,  
[Ukraine - Consilium \(europa.eu\)](https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/enlargement/ukraine/)

European Commission Opinions on the EU Membership applications PDF,  
[https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-01/factsheet\\_accession\\_opinion.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-01/factsheet_accession_opinion.pdf),  
[factsheet\\_accession\\_opinion.pdf \(europa.eu\)](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-01/factsheet_accession_opinion.pdf)

The LONDON SCHOOL of ECONOMICS and POLITICAL SCIENCE (LSE),  
<https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2022/06/27/why-ukraines-eu-candidate-status-is-far-from-just-a-symbolic-gesture/>,  
[Why Ukraine's EU candidate status is far from just a symbolic gesture | EUROPP \(lse.ac.uk\)](https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2022/06/27/why-ukraines-eu-candidate-status-is-far-from-just-a-symbolic-gesture/)

Frontline democracy and the battle for Ukraine PDF,  
[https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/DI-final-version-report.pdf?mkt\\_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAGKcaeiZkge5OeD6gHer1OkoIKT5NQ9g9SI7d7ztFhChvdOKMNlyx\\_T55lgXpIzIacHGBx0U-hfPuxaoT2qNTFUTX-CAIGVAthX1qR0X-2uo7yPPA](https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/DI-final-version-report.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAGKcaeiZkge5OeD6gHer1OkoIKT5NQ9g9SI7d7ztFhChvdOKMNlyx_T55lgXpIzIacHGBx0U-hfPuxaoT2qNTFUTX-CAIGVAthX1qR0X-2uo7yPPA),  
[Democracy Index 2022 final \(eiu.com\)](https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/DI-final-version-report.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAGKcaeiZkge5OeD6gHer1OkoIKT5NQ9g9SI7d7ztFhChvdOKMNlyx_T55lgXpIzIacHGBx0U-hfPuxaoT2qNTFUTX-CAIGVAthX1qR0X-2uo7yPPA)

World Justice Project,  
<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global>,  
[WJP Rule of Law Index | Global Insights \(worldjusticeproject.org\)](https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global)

Rising to the challenge of constitutional capture PDF,  
<https://www.eurozine.com/rising-to-the-challenge-of-constitutional-capture/?pdf>,  
[Rising to the challenge of constitutional capture \(eurozine.com\)](https://www.eurozine.com/rising-to-the-challenge-of-constitutional-capture/?pdf)

Verfassungsblog,  
<https://verfassungsblog.de/can-poland-be-sanctioned-by-the-eu-not-unless-hungary-is-sanctioned-too/>,  
[Can Poland be Sanctioned by the EU? Not Unless Hungary is Sanctioned Too – Verfassungsblog](https://verfassungsblog.de/can-poland-be-sanctioned-by-the-eu-not-unless-hungary-is-sanctioned-too/)

Verfassungsblog,  
<https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/>,  
[Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law – Verfassungsblog](https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/)

Le Grand Continent,  
<https://legrandcontinent.eu/fr/2022/04/28/la-hongrie-visee-par-une-procedure-de-la-commission-concernant-son-utilisation-des-fonds-europeens/>,  
[La Commission européenne déclenche le mécanisme de conditionnalité contre la Hongrie | Le Grand Continent](https://legrandcontinent.eu/fr/2022/04/28/la-hongrie-visee-par-une-procedure-de-la-commission-concernant-son-utilisation-des-fonds-europeens/)

SciencesPo,  
<https://www.sciencespo.fr/opalc/node/679.html> - top,  
[Intégration et démocratie | Sciences Po Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes](https://www.sciencespo.fr/opalc/node/679.html)

Rapport de Willi Birkelbach sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté (19 décembre 1961) PDF,  
[https://www.cvce.eu/content/publication/2005/6/1/2d53201e-09db-43ee-9f80-552812d39c03/publishable\\_fr.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2005/6/1/2d53201e-09db-43ee-9f80-552812d39c03/publishable_fr.pdf),  
[Rapport de Willi Birkelbach sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté \(19 décembre 1961\) \(cvce.eu\)](https://www.cvce.eu/content/publication/2005/6/1/2d53201e-09db-43ee-9f80-552812d39c03/publishable_fr.pdf)

TRANSPARENCY INTERNATIONAL,  
<https://www.transparency.org/en/our-priorities/grand-corruption>,  
[Grand corruption - Our priorities - Transparency.org](https://www.transparency.org/en/our-priorities/grand-corruption)

Réduction de la grande corruption en Ukraine: des résultats encore insuffisants malgré plusieurs initiatives de l'UE PDF,  
[https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21\\_23/SR\\_fight-against-grand-corruption-in-Ukraine\\_FR.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_23/SR_fight-against-grand-corruption-in-Ukraine_FR.pdf),  
[Special Report 23/2021: Reducing grand corruption in Ukraine \(europa.eu\)](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_23/SR_fight-against-grand-corruption-in-Ukraine_FR.pdf)

Le Monde,  
[https://www.lemonde.fr/international/article/2021/11/15/en-bulgarie-un-parti-anticorruption-cree-la-surprise-aux-legislatives\\_6102064\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2021/11/15/en-bulgarie-un-parti-anticorruption-cree-la-surprise-aux-legislatives_6102064_3210.html),  
[En Bulgarie, un parti anticorruption crée la surprise aux législatives \(lemonde.fr\)](https://www.lemonde.fr/international/article/2021/11/15/en-bulgarie-un-parti-anticorruption-cree-la-surprise-aux-legislatives_6102064_3210.html)

The Budapest Beacon,  
<https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/>,  
[Full text of Viktor Orbán's speech at Băile Tușnad \(Tusnádfürdő\) of 26 July 2014 - The Budapest Beacon](https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/)

FOREIGN AFFAIRS,

[https://www.foreignaffairs.com/articles/hungary/2019-08-15/how-democratic-hungary,](https://www.foreignaffairs.com/articles/hungary/2019-08-15/how-democratic-hungary)  
[How Democratic Is Hungary? | Foreign Affairs](#)

National Bank of Ukraine,

[https://bank.gov.ua/en/news/all/doslidjennya-tinovoyi-ekonomiki-v-ukrayini--mayje-chvert-vvp--abo-846-mlrd-griven--perebuyaye-v-tini,](https://bank.gov.ua/en/news/all/doslidjennya-tinovoyi-ekonomiki-v-ukrayini--mayje-chvert-vvp--abo-846-mlrd-griven--perebuyaye-v-tini)  
[Nearly Quarter of Ukraine's GDP, or UAH 846 Billion, Is in Shadow – Study of Shadow Economy Finds \(bank.gov.ua\)](#)

Conseil européen – Conseil de l'Union européenne,

[https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/02/03/joint-statement-following-the-24th-eu-ukraine-summit/,](https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/02/03/joint-statement-following-the-24th-eu-ukraine-summit/)  
[Joint statement following the 24th EU-Ukraine Summit - Consilium \(europa.eu\)](#)

Verfassungsblog,

[https://verfassungsblog.de/false-dilemma/,](https://verfassungsblog.de/false-dilemma/)  
[False Dilemma – Verfassungsblog](#)

Verfassungsblog,

[https://verfassungsblog.de/a-damaged-court-causing-a-constitutional-crisis/,](https://verfassungsblog.de/a-damaged-court-causing-a-constitutional-crisis/)  
[A Damaged Court Causing a Constitutional Crisis – Verfassungsblog](#)



