

Citation suggérée : Houry MOUSISIAN, Rétrospective sur les enjeux du Partenariat oriental de l'Union européenne », 2/2022, *Blogdroiteuropeen Working Paper*, avril 2022, accessible à <https://wp.me/p6OBGR-4tv>

Rétrospective sur les enjeux du Partenariat oriental de l'Union européenne

Par Houry MOUSISIAN, Docteur en droit public de l'Université Paris-Est et Avocate au Barreau de Versailles, membre de l'équipe de blogdroiteuropeen depuis septembre 2021

Sommaire :

- I) Le Partenariat oriental, une déclinaison de la politique européenne de voisinage outil de diffusion du droit de l'Union
 - A) Rappel historique de la politique européenne de voisinage jusqu'à l'émergence du Partenariat oriental (2003-2009)
 - B) Les instruments du Partenariat oriental
 - 1- Les instruments conventionnels : les accords externes globaux
 - 2- Les instruments financiers
 - 3- Le volet multilatéral
 - C) Le Partenariat oriental, une alternative à la politique d'élargissement de l'Union
 - D) Le Partenariat oriental et la PESC
- II) Le Partenariat oriental, une politique en constante adaptation
 - A) Les principes directeurs
 - B) Les programmes de priorités du Partenariat oriental

Dans un contexte marqué par la recrudescence des conflits dans les pays du voisinage Est de l'Union européenne (ci-après « Union »), avec notamment la guerre dans la région du Haut-Karabakh en 2020 et aujourd'hui en Ukraine, ainsi que par les manifestations post-électorales en Biélorussie, il est inévitable de nous pencher sur les relations entre l'Union et ces pays voisins.

L'Union développe ses relations avec ses voisins de l'Est à travers une politique spécifique, le Partenariat oriental¹. A ce titre, s'est tenu le 15 décembre 2021 le sixième sommet du Partenariat oriental auquel ont participé les chefs d'Etat et de gouvernements des Etats membres et des pays partenaires, ainsi que les représentants de l'Union elle-même². Ce dernier sommet s'était donné pour objectif de donner un nouvel élan et de fixer de nouvelles priorités au Partenariat oriental sur la base des travaux réalisés par la Commission européenne à l'occasion du dixième anniversaire de son lancement³.

Lancé lors du sommet européen du 7 mai 2009 et peu de temps avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Partenariat oriental est une politique régionale qui vise à établir des relations de bon voisinage entre l'Union et les pays d'Europe orientale (Biélorussie, Moldavie et Ukraine) et du Caucase du sud (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie). L'objectif étant d'aboutir à un niveau de relation se situant à mi-chemin entre l'association et l'adhésion à l'Union.

Par-là, l'Union poursuit l'objectif que lui assigne le traité de Lisbonne, c'est-à-dire celui de promouvoir ses valeurs et ses intérêts dans ses relations avec le reste du monde (article 3§5 TUE) et de s'affirmer sur la scène internationale en tant qu'acteur global (article 21§1 TUE).

Le Partenariat oriental s'inscrit dans le cadre de la politique européenne de voisinage (ci-après PEV) et constitue la dimension orientale de celle-ci⁴. En cela, il conforte la position initiale de l'Union lors de l'élaboration de la PEV en 2003/2004 consistant à ne pas donner des perspectives d'adhésion à ces pays. Le Partenariat oriental et, la PEV de manière générale, peuvent ainsi être perçus comme une alternative à l'élargissement de l'Union.

Ils s'ajoutent donc aux multiples stratégies et politiques de proximité lancées par l'Union à l'égard de ses voisins⁵. Dès lors, le Partenariat oriental apparaît comme un outil lui permettant

¹ Houry MOUSISIAN, *Le Partenariat oriental de l'Union européenne et les pays du Caucase du Sud*, thèse, 2016

² Ont notamment participé Josep BORELL, haut représentant des affaires étrangères et de la politique de sécurité et vice-président de la Commission européenne et Olivér VÁRHELY, commissaire chargé du voisinage et de l'élargissement.

³ Sommet du Partenariat oriental, 15 décembre 2021, <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-summit/2021/12/15/>

⁴ La PEV lancée entre 2003-2004, sera elle-même déclinée en trois nouvelles stratégies subrégionales : la Synergie de la Mer Noire en 2007, le Partenariat oriental en 2009, le Partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée » (PDPP). Il convient également d'évoquer le Processus de Barcelone-Union pour la Méditerranée (UpM) qui complète la PEV et donc le PDPP et qui a vocation à développer les relations de voisinage multilatérale entre l'Union et les pays du sud de la Méditerranée.

⁵ L'Union a développé différentes approches et donc différents types de partenariats à l'égard de ses voisins frontaliers. Le type de partenariat proposé diffère selon que le pays voisin est candidat officiel ou potentiel à l'adhésion ou selon qu'il ne souhaite pas adhérer à l'Union (les pays voisins de l'Espace économique européen (EEE)/l'Association européenne de libre-échange (AELE)) ou encore selon qu'il ne peut pas adhérer à l'Union (les Etats tiers non européens).

d'intégrer les pays d'Europe orientale et du Caucase du sud dans son espace juridique/normatif⁶, si bien qu'à défaut de déplacer ses frontières terrestres vers ces pays, c'est son espace juridique qu'elle déplace.

Intégrer l'espace normatif européen signifie pour ces pays d'accepter l'incorporation du droit de l'Union dans leur droit national en vue de réformer leurs propres systèmes politiques et économiques selon les standards européens. Pour ce faire, l'Union recourt à des instruments de différente nature dont la liste n'est pas exhaustive. Néanmoins depuis 2014, elle utilise de plus en plus des instruments de type conventionnel dont le choix de la base juridique, lorsqu'elle diffère d'un pays à un autre, traduit une « *diplomatie conventionnelle* » de l'Union⁷. C'est d'ailleurs à partir de cette date que la Russie sera plus active pour empêcher l'Union de s'immiscer davantage dans sa « zone d'influence »⁸. Avant cela, le Partenariat oriental était essentiellement mis en œuvre par des actes de droit souple et par des instruments financiers.

La mise en application de ces instruments a nécessité également de recourir à des principes directeurs déjà bien connus par le droit de l'Union notamment en raison de leur récente application à l'égard de certains Etats membres⁹. Il s'agit de la conditionnalité et de la différenciation. La pratique montre que l'Union n'applique pas ces principes de manière uniforme à chacun des pays partenaires quels que puissent être les progrès réalisés par ces derniers. Il est permis d'y voir un choix politique de sa part mais aussi une prise en compte de la volonté exprimées par les pays voisins quant au degré d'approfondissement de leurs relations avec elle, car en effet, le Partenariat oriental regroupe des pays très variés.

Ainsi, le Partenariat oriental prend appui sur la PEV dont il est une déclinaison. A travers lui, l'Union cherche à diffuser son droit vers les pays partenaires et exercer sur eux une influence normative (I). Depuis dix ans, cette influence normative de l'Union *via* le Partenariat oriental ne s'est pas exercée de manière linéaire et uniforme. L'architecture du Partenariat a plusieurs fois été remaniée puis a été simplifiée en 2019, si bien que cette politique s'adapte constamment aux différents événements qui impactent les pays partenaires (II).

⁶ Jakub LACHERT, « Quel bilan pour la politique européenne de voisinage ? », *Politique étrangère*, éditions IFRI, 2017/3 Automne, pages 153-163, p. 157

⁷ Cécile RAPOPORT, « Typologie des accords externes de l'Union européenne », *Revue de droit public*, n° 6, 1^{er} novembre 2016, page 1695.

⁸ Jakub LACHERT, *op. cit.*, note 6, p. 160-161

⁹ 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. Ce règlement permet de lier le versement des financements européens au respect des valeurs de l'Etat de droit et de la démocratie. Ainsi, l'Union pourra suspendre le versement de certain financement si un Etat membre viole les principes fondamentaux évoqués. La Cour de justice de l'Union (CJUE) s'est récemment prononcée sur le recours introduit par la Hongrie (partie requérante) avec le soutien de la Pologne (partie intervenante) contre le mécanisme de conditionnalité des fonds européens. La CJUE a notamment estimé que le mécanisme de la conditionnalité « *respecte en particulier les limites des compétences attribuées à l'Union ainsi que le principe de sécurité juridique* » et que « *la bonne gestion financière du budget de l'Union et les intérêts financiers de l'Union peuvent être gravement compromis par des violations des principes de l'Etat de droit commises dans un Etat membre* » : CJUE Assemblée Plénière, 16 février 2022, *Hongrie contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, Affaire C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97.

I) Le Partenariat oriental, une déclinaison de la politique européenne de voisinage outil de diffusion du droit de l'Union

Les textes applicables à la PEV sont transposables au Partenariat oriental, y compris les textes qui ont été adoptés avant son lancement entre 2003 et 2009. Il est donc utile d'opérer un rappel historique de la PEV (A), et d'observer les instruments mis en place pour assurer l'efficacité du Partenariat oriental (B). Ensuite, il conviendra de se pencher sur le Partenariat oriental en tant qu'il constitue une alternative à la politique d'élargissement (C), puis d'observer les interactions avec la politique européenne de sécurité commune (ci-après « PESC »), l'autre pendant de l'action extérieure de l'Union (D).

A) Rappel historique de la politique européenne de voisinage jusqu'à l'émergence du Partenariat oriental (2003-2009)

L'élargissement record de l'Union à dix nouveaux pays d'Europe centrale en 2004 a consacré une proximité géographique entre elle et les régions d'Europe orientale et du Caucase du Sud, poursuivi plus tard par l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007. Cette situation l'a amené à s'assurer de leur stabilité car certains d'entre eux venaient de vivre des bouleversements tel que l'Ukraine avec la révolution dite « orange » en 2004, ou encore la Géorgie avec la guerre en 2008. Empêchée par le critère de sa capacité d'intégration à envisager un énième élargissement, l'Union cherche des voies alternatives à la stratégie utilisée jusque-là pour promouvoir ses valeurs et assurer la sécurité, la stabilité et la prospérité dans son pourtour. L'objectif est d'atteindre une forme d'association renforcée qui n'ira pas jusqu'à l'adhésion.

Lors de son lancement, la PEV n'avait aucune autonomie juridique car aucune disposition du droit primaire ne lui était spécifiquement consacrée. Les Communautés et l'Union n'avaient donc pas de compétence propre et explicite pour mener une politique de voisinage. A défaut de compétence directe, ces dernières vont recourir à la compétence dont elles disposent dans le domaine de la coopération au développement (articles 208 à 211 TFUE, ex-articles 177 à 181 TCE) pour créer un nouveau cadre juridique ayant pour objet spécifique le développement de relations de voisinage.

Toutefois, l'absence de base juridique n'a pas empêché les acteurs européens de lancer la PEV qui aura pour fondements juridiques des actes de *soft law* et en particulier les communications de la Commission européenne au sein desquelles le Partenariat oriental émergera progressivement. Ainsi, l'idée d'élaborer une politique spécifique à l'égard des pays

voisins est née d'une initiative du Conseil et de la Commission qui sera approuvée par le Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003¹⁰.

La Communication adoptée par la Commission européenne le 11 mars 2003 constitue le premier jalon de la PEV et détaille ses caractéristiques¹¹. Pour autant, elle ne la définit pas clairement si bien qu'il est difficile de distinguer les principaux axes de la nouvelle politique. La Commission ne tardera pas à apporter les précisions nécessaires dans sa communication du 12 mai 2004¹². Ainsi, elle précise que la PEV s'adresse aux voisins qui se sont rapprochés de l'Union suite à l'élargissement record de 2004¹³ à savoir l'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie, mais n'inclus pas pour l'heure les pays du Caucase de Sud¹⁴ et exclu la Russie avec laquelle l'Union a établi un « partenariat stratégique ». Elle précise aussi que la PEV

- s'adresse également aux pays du Partenariat euro-méditerranéen – Processus de Barcelone¹⁵ ;
- doit permettre à l'Union d'agir de façon cohérente et efficiente dans le monde¹⁶ ; s'adresse aux voisins de l'Union ;
- est mise en œuvre grâce aux accords internationaux existants (accords d'association pour les pays du Sud de la Méditerranée et accords de partenariat et de coopération pour les pays d'Europe orientale et du Caucase du sud), aux plans d'actions¹⁷ et à l'instrument européen de voisinage et de partenariat à venir^{18 19} et
- se fonde sur les principes de conditionnalité et de différenciation.

¹⁰ Conseil de l'Union européenne, *Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003 - Conclusions de la présidence*, 11638/03, Bruxelles, le 1er octobre 2003, p. 13.

¹¹ Commission européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement. L'Europe élargie-Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, COM (2003) 104 final, 11 mars 2003, p. 4 ; Conseil de l'Union européenne, *Affaires générales et relations extérieures*, 10369/03, Luxembourg, le 16 juin 2003, 43 p, spéc. p. 32-34.

¹² Commission européenne, *Communication de la Commission européenne. Politique européenne de voisinage - Document d'orientation*, COM (2004) 373 final, Bruxelles, 12 mai 2004, 38 p.

¹³ *Ibid*, p. 7.

¹⁴ L'intégration des pays du Caucase du sud à la PEV sera consacrée à l'occasion d'une session du Conseil Affaires générales et relations extérieures au Luxembourg le 14 juin 2004 et sera confirmée par le Conseil européen dans ses conclusions des 17 et 18 juin 2004.

¹⁵ Le Partenariat euro-méditerranéen (PEM) est une politique régionale lancée en 1995 qui rassemble les seize pays du Sud de la Méditerranée. Il encadre les relations multilatérales entre l'Union et les pays partenaires et a fait l'objet d'une révision le 13 juillet 2008 par le lancement de l'Union pour la Méditerranée (UpM). Toutefois, le PEM-UpM sont distinctes de la PEV contrairement à la PDPP.

¹⁶ Commission européenne, *Communication de la Commission européenne. Politique européenne de voisinage - Document d'orientation*, COM (2004) 373 final, Bruxelles, 12 mai 2004, p. 6.

¹⁷ Commission européenne, *Communication de la Commission au Conseil sur les propositions de la Commission en faveur de plans d'action dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV)*, COM (2004) 795 final, Bruxelles, 9 décembre 2004, 5 p.

¹⁸ L'Union a également mis en place des plans d'action, documents bilatéraux qui sont des feuilles de route pour des travaux à effectuer, un instrument européen de voisinage et de partenariat, la facilité d'investissement pour le voisinage et la facilité de gouvernance.

¹⁹ Parlement européen et Conseil, *Règlement (CE) N° 1638/2006 DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat*, N° 1638/2006, 24 octobre 2006.

A ce stade, la PEV poursuit donc trois orientations. Tout d'abord, une approche unifiée des relations de l'Union avec l'ensemble de ses voisins, ensuite une stratégie d'intégration économique et de coopération politique sans perspective d'adhésion, puis une méthode de différenciation par pays pour dynamiser l'approche régionale²⁰.

Après un premier bilan mitigé²¹, l'Union a fait le choix de décliner la PEV en un « Partenariat oriental » à destination des voisins de l'Est. Dans sa communication du 3 décembre 2008, d'emblée la Commission européenne parle explicitement du « Partenariat oriental » qui, certes doit fonctionner selon « *une approche différenciée* », mais doit également respecter « *la nature de la PEV en tant que cadre stratégique cohérent et unique* »²².

Le lancement officiel du Partenariat oriental aura lieu lors d'un sommet à Prague qui lui est consacré et à l'issue duquel les participants ont adopté une déclaration commune²³ lui attribuant les objectifs principaux suivants :

- l'établissement de l'association politique. Il est demandé aux pays partenaires de réaliser des réformes politiques qui impliquent qu'ils intègrent dans leur droit national les valeurs de l'Union et de façon plus large, l'acquis communautaire de celle-ci. Il s'agit de dépasser le niveau de coopération existant pour faire établir une relation se situant entre l'association et l'adhésion ;
- l'approfondissement de l'intégration économique. Le Partenariat oriental reposera également sur l'économie de marché et le développement durable. Il prévoit à cet égard l'instauration de « zones de libre-échange renforcées et globales » censées renforcer les effets positifs de la libéralisation des échanges commerciaux et des investissements par le rapprochement des textes réglementaires pour susciter une convergence avec la législation et les normes de l'Union. Là aussi, les participants au Partenariat oriental préconisent l'intégration de l'acquis communautaire de l'Union, mais cette fois-ci dans sa composante économique.

Selon la déclaration commune, le Partenariat oriental poursuit également des objectifs secondaires. Il est question de favoriser la mobilité des citoyens et la libéralisation des visas, le renforcement de la coopération sectorielle, la coopération régionale, la coopération sécuritaire, la coopération avec la société civile.

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en décembre 2009 et de son article 8 TUE²⁴ a conféré à l'Union la compétence directe pour mettre en œuvre la PEV et donc, le Partenariat

²⁰ Assemblée nationale française, *Le développement de la politique européenne de voisinage et la question des frontières de l'Union européenne* (COM [2004] 628 final/E 2725), présenté par M. Thierry MARIANI, député, juin n° 3132, le 7 juin 2006, 51 p.

²¹ Commission européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative au renforcement de la politique européenne de voisinage*, COM (2006) 726 final, 4 décembre 2006, 16 p ; Commission européenne, *COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN ET AU CONSEIL Une politique européenne de voisinage forte*, COM (2007) 774 final, 5 décembre 2007, 13 p.

²² Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil-Partenariat oriental*, COM (2008) 823 final, Bruxelles, 3 décembre 2008, p. 2.

²³ Conseil de l'Union européenne, *Déclaration commune adoptée lors du sommet du Partenariat oriental de Prague le 7 mai 2009*, 8435/09 (Presse 78), (OR.en), Bruxelles, le 12 mai 2009, 11 p

oriental, qui bénéficient depuis d'une autonomie juridique. Toutefois, nous verrons ultérieurement que l'absence d'élément procédural au sein de cet article dissuade l'Union de l'utiliser comme base juridique pour la conclusion des accords externes.

B) Les instruments du Partenariat oriental

La liste des instruments au service de la mise en œuvre du Partenariat oriental n'est pas exhaustive. Aussi, il convient d'étudier ceux d'entre eux qui assurent le mieux son efficacité au regard de la démarche consistant à faire converger la législation et les normes des pays partenaires sur celles de l'Union²⁵. Il sera notamment question des accords externes globaux (1), des instruments financiers (2), et du volet multilatéral (3).

1- Les instruments conventionnels : les accords externes globaux²⁶

La PEV, puis le Partenariat oriental vont prendre pour appui les accords existants qui régissaient déjà les relations bilatérales entre l'Union et les pays partenaires, à savoir les accords de partenariat et de coopération (APC). Cependant, ces accords conclus durant les années 1990 ne permettaient pas de répondre aux nouvelles exigences d'approfondissement des relations. Aussi, les acteurs du Partenariat oriental ont décidé dès 2009, de conclure des accords de nouvelles générations de type associatif qui remplaceront les accords existants. Actuellement, la Biélorussie et l'Azerbaïdjan n'ont pas signé de nouveaux accords. Leurs relations bilatérales avec l'Union continuent donc d'être régies par les APC. En effet, suite aux manifestations post-électorales d'août 2020, la Biélorussie a suspendu sa participation au Partenariat oriental et des négociations entre l'Union et l'Azerbaïdjan en vue d'élaborer un nouvel accord global ont débutées en 2017.

Le but recherché par ces nouveaux accords mixtes²⁷ est la poursuite des objectifs du Partenariat oriental (association politique et intégration économique). Conformément au

²⁴ L'article 8 TUE dispose que : « 1. L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération.

2. Aux fins du paragraphe 1, l'Union peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés. Ces accords peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en œuvre fait l'objet d'une concertation périodique. »

²⁵ Pour information, figurent parmi les instruments du Partenariat oriental différents types d'accords externes aussi bien des accord globaux que des accords sectoriels et divers actes de *soft law*.

²⁶ Les accords externes sont dits « globaux » « lorsqu'il établissent avec un partenaire un lien conventionnel général aux seules fins de formaliser une relation bilatérale » : Cécile RAPOPORT, « Typologie des accords externes de l'Union européenne », note 7.

On oppose généralement l'accord global à l'accord sectoriel.

²⁷ Un accord est appelé « mixte » si son objet ne relève pas de la compétence exclusive de l'Union (ici, l'accord concerne également l'Euratom), les États Membres sont également tenus de le signer. Cela signifie que, outre

principe de différenciation que nous étudierons ultérieurement, l'Union adopte une approche pragmatique vis-à-vis de ses partenaires en concevant des accords « sur mesure ». A l'heure actuelle, deux types d'accords globaux ont été signés dans le cadre du Partenariat oriental :

- Les accords d'association – accord de libre échange approfondi et complet (AA-ALEAC)

Aujourd'hui, seules la Géorgie²⁸, la Moldavie²⁹ et l'Ukraine³⁰ ont signé un AA-ALEAC. Les AA ont pour objectif de poursuivre le renforcement de l'association politique et les ALEAC d'établir l'intégration économique.

Concrètement, l'objectif principal d'association politique est fixé en premier lieu à l'article 1^{er} point 2, a) des AA qui dispose que l'association a pour objectif de « *promouvoir l'association politique et l'intégration économique entre les parties, sur la base de valeurs communes et de liens étroits, notamment en faisant davantage participer la Géorgie aux politiques, programmes et agences de l'UE* »³¹. En deuxième lieu, on le retrouve au Titre II « *Dialogue et réformes politiques, coopération dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité* »³², article 3 « *Buts du dialogue politique* » des AA qui dispose que « *Les objectifs poursuivis dans le cadre du dialogue politique sont les suivants : a) approfondir l'association politique et accroître la convergence et l'efficacité en matière politique et en ce qui concerne la politique de sécurité ; [...]* »³³. Il apparaît donc que l'association politique s'inscrit dans le cadre du « dialogue politique » lequel prévoit d'autres objectifs politiques, tel que l'encouragement du règlement pacifique des conflits.

En outre, les AA poursuivent d'autres objectifs politiques, tels que celui d'opérer des réformes internes impliquant le renforcement des institutions démocratiques (article 4), ou encore la coopération en matière de politique étrangère et de sécurité (article 5), la lutte contre le terrorisme (article 12), la coopération en matière de liberté, de sécurité et de justice (Titre III).

Par ailleurs, le renforcement de l'association politique implique le renforcement du respect des principes démocratiques, des droits de l'homme et des libertés fondamentales considérés comme des « *éléments essentiels* » par l'article 2 du Titre I des AA, intitulé « *Principes généraux* ». Ils constituent des « *clauses éléments essentiels* » des AA, autrement dit des « *clauses droits de l'homme* »³⁴. Dès lors, l'importance octroyée par l'Union à ces principes essentiels signifie que leur respect est indispensable à la poursuite des relations conventionnelles entre l'Union et le pays considéré.

l'Union elle-même, les États Membres deviennent parties contractantes envers les parties contractantes hors de l'Union. Les accords mixtes peuvent également exiger l'adoption d'un acte européen interne afin de partager les obligations entre les États Membres et l'Union.

²⁸ Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, 2014/494/UE, JOUE L 261, 30 août 2014, p. 4.

²⁹ Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, JOUE L 260, 30 août 2014, p. 4.

³⁰ Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de l'Ukraine, d'autre part, JOUE L 161, 29 mai 2014, p. 3.

³¹ Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, op. cit. note 28, p. 7.

³² Ibid., p. 8.

³³ Ibid., p. 8.

³⁴ Narine GHAZARYAN, « A New Generation of Human Rights Clauses? The Case of Association Agreements in the Eastern Neighbourhood », *European Law Review*, June 2015, vol. 40, n° 3, p. 391-410.

Ensuite, à travers les ALEAC, il est question de mettre en place une « zone de libre-échange renforcée et globale ». Ils sont inclus dans les AA puisqu'ils correspondent au Titre IV des AA conclu avec l'Ukraine et la Géorgie et au Titre V de l'AA conclu avec la Moldavie, titres consacrés au « *Commerce et question liés au commerce* »³⁵. Ils consistent pour les pays partenaires à aligner leur législation et leurs normes sur celles de l'Union par la reprise de l'acquis communautaire contre un accès plus important au marché intérieur.

On remarquera que l'Union a fait le choix de recourir à l'accord d'association-AA (articles 217 et 218 TFUE) pour fonder son action d'approfondissement de ses relations de voisinage et non à l'accord de voisinage (article 8 TUE) qui pourtant permet également d'établir un accord global couvrant tous les domaines de compétence de l'Union dont celui de la PESC (article 37 TUE)³⁶. Ce choix trouve un premier élément d'explication dans la formulation large de l'article 8 TUE qui parle de la possibilité de conclure « *des accords spécifiques* » sans toutefois préciser lesquels. Un second élément d'explication réside dans l'absence de désignation de la « *procédure de décision applicable* »³⁷ pour mener les négociations dudit accord de voisinage. Ainsi, si l'article 8 TUE attribue à l'Union la compétence pour approfondir ses relations de voisinage, cette dernière ne le considère pas pour autant comme une base juridique suffisante et autonome lui permettant de concrétiser l'approfondissement souhaité via des accords internationaux. Dès lors, il constitue un instrument essentiellement politique, à valeur symbolique.

On peut d'ailleurs s'interroger sur la plus-value que pourrait apporter l'accord de voisinage par rapport à l'AA-ALEAC. *A priori*, sa seule spécificité réside dans le fait qu'il s'adresse aux pays voisins de l'Union³⁸.

Les AA-ALEAC Union-Géorgie et Union-Moldavie sont pleinement entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2016, mais faisaient déjà l'objet d'une application provisoire depuis le 1^{er} septembre 2014. L'entrée en vigueur de l'AA-ALEAC Union-Ukraine fut plus compliquée notamment à cause du référendum négatif néerlandais et de la crise ukrainienne en 2014. Ce contexte explique le recours par le Conseil à deux décisions distinctes^{39 40} pour la conclusion de l'AA-

³⁵ Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, 2014/494/UE, JOUE L 261, 30 août 2014, *op. cit.*, p. 17, L 261/14 ; Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, JOUE L 260, 30 août 2014, p. 11, L 260/14 ; Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de l'Ukraine, d'autre part, JOUE L 161, 29 mai 2014, p. 16.

³⁶ Cécile RAPOPORT, « Typologie des accords externes de l'Union européenne », *op. cit.*, note 7, p. 1698 ; Niki ALOUPI, Catherine FLAESCH-MOUGIN, Christine KADDOUS, Cécile RAPOPORT, *Les accords internationaux de l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, Collection Institut d'Etudes Européennes - I.E.E, 2019, 368 p., p. 233-235.

³⁷ Jean-Paul JACQUE, « La négociation de l'accord international », *Revue du droit public*, n° 6, 1^{er} novembre 2016, page 1663, p. 1.

³⁸ Marie-Cécile CADILHAC, « Chronique L'action extérieure de l'Union européenne – Réforme de la politique de voisinage : premier bilan de la consultation publique », *RTD Eur.*, 2016, p. 127 – 130.

³⁹ Décis. (UE) 2017/1247 et (UE) 2017/1248 du Conseil du 11 juill. 2017 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord d'association entre l'UE et la CEEA et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, respectivement à l'exclusion des dispositions relatives au traitement des ressortissants de pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie (JOUE n° L 181, p. 12) et en ce qui concerne les

ALEAC, là où une seule décision a suffi pour les AA-ALEAC Union-Géorgie⁴¹ et Union-Moldavie⁴². L'AA-ALEAC Union-Ukraine a été signé en même temps que les AA-ALEAC Union-Géorgie et Union-Moldavie c'est-à-dire en 2014, mais le Conseil a adopté les décisions autorisant la conclusion de l'AA-ALEAC uniquement le 11 juin 2017.

A l'issue du Sommet à Versailles les 10 et 11 mars 2022, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union, la Présidente de la Commission européenne et le Président du Conseil européen, ont décidé de renforcer l'AA-ALEAC Union-Ukraine. A cette occasion, le Président du Conseil européen, Charles MICHEL, a parlé de la possibilité que cet accord soit « conforté, consolidé »⁴³ sans donner plus de détails ; l'évocation de cette possibilité visait indirectement à écarter la candidature de l'Ukraine à une adhésion accélérée à l'Union suite à l'invasion de son territoire par les troupes russes le 24 février 2022.

- L'accord de partenariat global et renforcé Union-Arménie (APGR)

L'Union et l'Arménie ont signé le 24 novembre 2017 un APGR⁴⁴ et après une application provisoire de certains de ses volets depuis le 1^{er} juin 2018, il est pleinement entré en vigueur le 1^{er} mars 2021. Si cet accord est inédit en ce qu'il n'est pas de type « associatif » contrairement aux autres accords globaux conclus avec les autres pays voisins, il n'en recherche pas moins la convergence législative et normative du droit arménien sur le droit de l'Union.

Bien qu'il était prévu au départ que l'Arménie signe elle aussi un AA-ALEAC lors du sommet du Partenariat oriental à Vilnius en 2013, celle-ci a indiqué son choix d'adhérer à l'Union économique eurasiennne (UEE). Les dirigeants européens ont donc renoncé à signer l'accord négocié au motif que l'Union douanière prévue par l'UEE et l'AA-ALEAC sont incompatibles. Il fut donc décidé de signer un accord qui ne prévoit pas de libre-échange mais

dispositions relatives au traitement des ressortissants de pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie (JOUE n° L 181, p. 4)

⁴⁰ Marie-Cécile CADILHAC, Cécile RAPOPORT, « Chronique Action extérieure de l'Union européenne – Conclusion de l'accord UE-Ukraine : le Conseil voit double ! », *RTD Eur.*, 2018, p. 213-215

⁴¹ *Décision du Conseil du 16 juin 2014 portant approbation de la conclusion par la Commission européenne, au nom de la Communauté européenne de l'énergie atomique, de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part*, 2014/495/Euratom, JOUE, 30 août 2014, p. 744-747.

⁴² *Council decision of 16 June 2014 approving the conclusion, by the European Commission, on behalf of the European Atomic Energy Community, of the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and the Republic of Moldova, of the other part* (2014/493/Euratom).

⁴³ « Guerre en Ukraine : que faut-il retenir du sommet Européen de Versailles ? », 11 mars 2022, <https://information.tv5monde.com/info/guerre-en-ukraine-que-faut-il-retenir-du-sommet-europeen-de-versailles-448271>

⁴⁴ *Accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part*, JOUE n° L 23, 26 janvier 2018, p. 4-466 ; *Décis. (UE) 2018/104 du Conseil du 20 nov. 2017 relative à la signature au nom de l'Union, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat global et renforcé entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République d'Arménie, d'autre part*, JOUE n° L 23, p. 1

qui organise « *un rapprochement législatif poussé de l'Arménie vis-à-vis du droit de l'Union* »⁴⁵.

De ce fait, on retrouve dans cet accord la triptyque traditionnelle des accords globaux : dialogue politique, coopération multidimensionnelle, coopération économique et commerciale. Concrètement, l'APGR institutionnalise le dialogue politique et une coopération en matière de PESC (titre II), il prévoit une coopération en matière de justice, de liberté et de sécurité (titre III), en matière économique (titre IV) et dans divers secteurs (titre V) et en matière d'aide financière. Il accorde une place importante au commerce (titre VI) avec notamment des chapitres consacrés au développement durable (chapitre IX) ou au règlement des différends commerciaux (chapitre XIII).

Toutefois, là encore l'Union n'a pas utilisé l'article 8 TUE comme source juridique de l'APGR. En effet, il est fondé notamment sur les articles 207 et 209 TFUE relatifs à la politique de coopération au développement. Le recours à cet article aurait pourtant permis de singulariser la relation non-associative mais malgré tout approfondie entre les différentes parties.

2- Les instruments financiers

L'augmentation du nombre de crise et l'instabilité croissante dans le voisinage européen ainsi que la crise migratoire et la menace terroriste depuis 2014 ont « *créé une pression financière inédite sur le financement de l'action extérieure* »⁴⁶. Cette situation a conduit l'Union à adopter pour le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020⁴⁷ un règlement commun de mise en œuvre des instruments existants⁴⁸ visant à les simplifier par rapport à la période précédente⁴⁹. Ces instruments ont donc été soumis à des règles communes.

⁴⁵ Marie-Cécile CADILHAC, Cécile RAPOPORT, « L'accord de partenariat global et renforcé UE-Arménie : une quasi association qui tait son nom », in Isabelle BOSSE-PLATIERE et Catherine FLAESCH-MOUGIN (dir.), Chronique « Action extérieure de l'Union européenne (1^{er} juillet -31 décembre 2017) », *RTD Eur.*, n°1/2017, p. 211.

⁴⁶ Isabelle BOSSE-PLATIERE, « Chronique Action extérieure de l'Union européenne - Du nouveau dans la « galaxie » des instruments financiers de l'action extérieure de l'UE », *RTD Eur.*, 2018, p. 220 – 224

⁴⁷ Règl. (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027, JOUE 2020, n° L 433 I, p. 11.

⁴⁸ L'action extérieure de l'Union comptait plusieurs instruments financiers tels que l'Instrument européen de voisinage (IEV) pour sa PEV, l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD), l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP), l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II), et l'instrument de partenariat pour la coopération avec les tiers (IPC), le Fonds européen de développement (FED).

⁴⁹ Règl. (UE) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision no 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 du Conseil, JOUE 2021, n° L 209/1, p. 78.

Avec le cadre financier pluriannuel 2021-2027, l'Union est allée encore plus loin puisque tous les instruments de financement de l'action extérieure ont été simplifiés et consolidés en un instrument principal. Il s'agit de « l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale - Europe dans le monde » (IVCDCI-EDM), qui est doté d'un budget de 79 462 millions d'euros, c'est-à-dire en augmentation d'environ 10 % par rapport à la période antérieure. Cet instrument succède à huit principaux instruments financiers dont l'instrument européen de voisinage (IEV) qui était spécifiquement dédié à la PEV.

Le règlement établissant l'IVCDCI-EDM s'apparente à une « *charte financière de l'action extérieure* »⁵⁰. En regroupant tous les anciens instruments financiers au sein d'un seul instrument il mutualise les règles et les procédures. Ceci devrait permettre de rationaliser la gestion, les contrôles et donc de « *renforcer la cohérence des interventions* »⁵¹ et d'apporter « *une plus grande flexibilité* »⁵² dans sa mise en œuvre. L'unification de tous les anciens instruments en un seul a pour effet que l'architecture de cet instrument repose sur des programmes géographiques, thématiques et sur les orientations de réaction rapide (ORR)⁵³.

Dans la déclaration conjointe adoptée lors du dernier sommet du Partenariat oriental le 15 décembre 2021, les dirigeants ont adopté un programme qui fixe les « priorités du Partenariat oriental pour l'après-2020 »⁵⁴. Ce nouveau programme sera adossé à un « plan économique et d'investissement régional » de 2,3 milliards d'euros afin de soutenir la reprise socioéconomique après la pandémie de COVID 19. Il est prévu que ce plan mobilise jusqu'à 17 milliards d'euros d'investissements publics et privés.

3- Le volet multilatéral

Le volet multilatéral est l'une des principales innovations du Partenariat oriental et constitue l'autre niveau de renforcement des relations de voisinage à côté du volet bilatéral. Le volet multilatéral renvoie au développement des relations de voisinage entre l'Union et la région de l'Est dans son ensemble. Il comprend divers domaines d'intervention à savoir le renforcement des institutions et la bonne gouvernance, ainsi que la capacité à faire face aux défis extérieurs, le développement des débouchés commerciaux par l'intégration économique et les accords commerciaux, d'assurer la sécurité énergétique et améliorer les interconnexions pour l'énergie et les transports, le renforcement de la mobilité et des contacts entre les personnes grâce aux négociations dans le cadre du dialogue sur les visas.

⁵⁰ Catherine FLAESCH-MOUGIN, « Chronique Action extérieure de l'UE - *L'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale* - Europe dans le monde, nouvelle charte politico-financière de l'action extérieure de l'Union », *RTD Eur.*, 2021, p. 699.

⁵¹ *Ibid.*, p. 700.

⁵² *Ibid.*, p. 700.

⁵³ *Ibid.*, p. 700.

⁵⁴ Conseil de l'Union européenne, *Déclaration conjointe du sommet du Partenariat oriental (Bruxelles, 15 décembre 2021)*, Bruxelles, 15 décembre 2021, 14964/21, COEST 327, 22 p, p. 7.

Le renforcement et la coopération avec la société civile constitue un des aspects essentiels du volet multilatéral. Pour ce faire, des plateformes thématiques/multilatérales et des initiatives phares ont été mises en place. Concernant les plateformes, il convient de citer le « Forum de la société civile du Partenariat oriental » qui permet le partage des expériences, l'apprentissage mutuel, le soutien et le renforcement du partenariat. A travers cette plateforme, l'Union cherche à développer les partenariats stratégiques avec les principales organisations de la société civile afin de renforcer la coopération, d'améliorer les compétences de leadership des militants de la société civile et de nouer le dialogue avec des partenaires sociaux, tels que les syndicats et les organisations d'employeurs⁵⁵. Par exemple, l'Union a récemment décidé d'aider la population et la société civile biélorusse au moyen d'un plan global de soutien économique en faveur de la démocratie d'un montant pouvant atteindre trois milliards d'euros suite à l'élection présidentielle d'août 2020 dont la régularité a été contestée.

On peut également citer le « Comité des régions, la conférence des collectivités régionales et locales des pays du partenariat oriental » (CORLEAP) qui constitue le forum politique des collectivités locales et régionales de l'Union et des pays du Partenariat oriental. Il permet de débattre de la contribution des villes et des régions au développement du Partenariat oriental. Concernant les initiatives phares, elles fournissent une meilleure visibilité au Partenariat oriental notamment auprès des citoyens et des entreprises. Chaque pays partenaire dispose de ses propres initiatives phares.

Autre exemple, l'Assemblée parlementaire Euronest qui a été conçue pour faire progresser les normes parlementaires des pays partenaires vers les normes parlementaires européennes. Il se compose de membres du Parlement européen et des parlements des pays partenaires. Très rapidement, cette assemblée a montré ses limites du fait de l'absence de mécanisme de prise de décision devenant ainsi une plateforme de communication.

C) Le Partenariat oriental, une alternative à la politique d'élargissement de l'Union

La demande officielle de l'Ukraine du 28 février 2022 d'adhérer à l'Union suivi de celles de la Géorgie et de la Moldavie interrogent sur la finalité réelle du Partenariat oriental. La question est celle de savoir si le Partenariat oriental est une étape supplémentaire ou bien une alternative à l'adhésion. En tout état de cause, si une adhésion venait à se concrétiser, ce qui est exclue pour l'heure, cela signifierait logiquement la sortie de ces pays du Partenariat oriental.

Il faut rappeler que, si lors de leur élaboration la PEV et le Partenariat oriental ont été conçus comme une alternative à la politique d'élargissement, il n'a jamais été précisé qu'une éventuelle adhésion des pays partenaires était définitivement exclue. Néanmoins, encore

⁵⁵ « La politique du Partenariat oriental au-delà de 2020 », <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eastern-partnership/eastern-partnership-policy-beyond-2020/>

aujourd'hui, un nouvel élargissement n'est pas envisageable pour plusieurs motifs. En premier lieu, la capacité de l'Union à intégrer de nouveaux Etats a été remise en cause en particulier par le Conseil européen, la Commission européenne et les Etats membres réticents à de nouvelles adhésions. Sur ce point, il a été dit que « *le rythme de l'élargissement doit tenir compte de la capacité d'assimilation de l'UE. Le but de l'élargissement est de partager un projet fondé sur une communauté de principes, de politiques et d'institutions. L'Union doit s'assurer de pouvoir conserver ses moyens d'agir et de décider suivant un juste équilibre au sein de ses institutions, de respecter les contraintes budgétaires et de mettre en œuvre des politiques communes qui fonctionnent bien et atteignent leurs objectifs* »⁵⁶. En second lieu, la question de la délimitation géographique de l'Europe et donc de l'Union et partant la question de l'identité de celle-ci se pose toujours. En troisième lieu, la crise affectant le fonctionnement des institutions depuis les derniers élargissements de sorte qu'elles ne fonctionnent pas de manière efficiente.

Cependant, l'Union a connu une expansion rapide de son territoire et a atteint le « *stade de la maturité géographique* »⁵⁷. A défaut de pouvoir s'élargir davantage et afin de garantir la sécurité dans ses limites géographiques, elle a décidé de formater une arrière-cour afin de ne pas être impactée par les conflits et les crises qui touchent les pays voisins.

La question de l'adhésion des pays partenaires revêt une dimension éminemment géopolitique. D'ailleurs, la moindre initiative pour un rapprochement de l'Union avec les pays voisins de l'Est est vue d'un mauvais œil par Moscou qui considère ces pays comme faisant partie de sa sphère d'influence. Ces pays sont souvent écartelés entre deux formes d'intégration opposées que sont l'Union et l'Union économique eurasiatique (UEE). Cela s'est traduit en 2013 par le renoncement de l'Arménie à signer l'AA-ALEAC suite aux pressions effectuées par la Russie pour qu'elle rejoigne l'UEE. Autre exemple, suite à la révolution ukrainienne en février 2014 et à la signature des premiers chapitres politiques de l'AA avec l'Ukraine, la Russie a annexé la péninsule de Crimée qui fait partie du territoire nationale de l'Ukraine.

En tout état de cause, l'adhésion immédiate de l'Ukraine a été refusée quand bien même un processus accéléré pourrait être envisagé⁵⁸. Néanmoins, cette adhésion immédiate pourrait ne pas faire l'unanimité entre tous les Etats membres⁵⁹. En effet, il ne faut pas oublier que l'AA-ALEAC lui-même avait rencontré des difficultés à être conclu si bien qu'il a fallu que le Conseil européen précise en décembre 2016 que cet « *accord ne confère pas à l'Ukraine le*

⁵⁶ Commission européenne, Communication de la Commission. Document de stratégie pour l'élargissement-2005, COM (2005) 561 final, 9 novembre 2005, 38 p., p.3.

⁵⁷ Jean-François DREVET, « l'Union européenne, ses limites et son voisinage », *Chronique européenne*, éditions Futuribles, 2021/6, n° 445, pages 95-101, p. 97

⁵⁸ Francesco MARTUCCI, « l'Ukraine peut-elle adhérer immédiatement à l'Union européenne ? », *le club des juristes*, 5 mars 2022, < <https://blog.leclubdesjuristes.com/ukraine-peut-elle-adherer-immediatement-a-lunion-europeenne/> >

⁵⁹ *Ibid.*

statut de pays candidat à l'adhésion à l'Union, pas plus qu'il ne constitue un engagement à conférer un tel statut à l'Ukraine à l'avenir »⁶⁰.

D) Le Partenariat oriental et la PESC

Le Partenariat oriental n'est pas le cadre unique du développement des relations entre l'Union et les pays partenaires. Il existe également la PESC avec laquelle la PEV va interagir y compris à travers la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), partie intégrante de la PESC. Lors du Sommet européen du Partenariat oriental à Riga en mai 2015⁶¹, les participants ont décidé de renforcer la dimension sécuritaire du Partenariat oriental en prévoyant une coopération dans le domaine de la PSDC et la gestion des conflits de longue durée.

Dernièrement, les acteurs du Partenariat oriental ont affirmé lors du Sommet européen de Bruxelles du 15 décembre 2021 de l'importance d'intensifier le dialogue sur la sécurité et la coopération dans les domaines relevant de la PSDC et d'encourager une convergence progressive dans le domaine de la PESC⁶². Il est notamment question de la « facilité européenne pour la paix » (FEP) qui vise à permettre à l'Union de soutenir les capacités et la résilience des forces armées ukrainiennes afin de défendre l'intégrité territoriale et la souveraineté du pays et de protéger la population civile contre l'agression militaire en cours. Au titre de la FEP, le Conseil vient d'approuver en février-mars 2022 un montant de 1 milliard d'euros de financement afin de soutenir les forces armées ukrainiennes⁶³. Il n'est donc pas question d'une intervention militaire directe de l'Union qui toutefois pourrait se concrétiser en cas d'adhésion de l'Ukraine, car elle entraînerait l'application de l'article 42 § 7 TUE⁶⁴. La même logique est transposable au cas de la Moldavie concernant la région séparatiste de la Transnistrie.

⁶⁰ Conseil européen, *Réunion du Conseil européen (15 décembre 2016) – Conclusions*, EUCO 34/16, Bruxelles, le 15 décembre 2016, 12 p, p. 9.

⁶¹ Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern partnership Summit (Riga, 21-22 may 2015)*.

⁶² Conseil de l'Union européenne, *Déclaration conjointe du sommet du Partenariat oriental (Bruxelles, 15 décembre 2021)*, Bruxelles, 15 décembre 2021, 14964/21, COEST 327, 22 p, p. 7.

⁶³ Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, *l'UE adopte une nouvelle série de mesures pour répondre à l'agression militaire russe contre l'Ukraine*, Bruxelles, 28 février 2022, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/02/28/eu-adopts-new-set-of-measures-to-respond-to-russia-s-military-aggression-against-ukraine/>

⁶⁴ L'article 42 § 7 TUE dispose notamment que : « Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. »

II) Le Partenariat oriental, une politique en constante adaptation

La multiplication des crises de différente nature dans le voisinage Est de l'Union peut laisser suggérer que la PEV, et par conséquent le Partenariat oriental, ont échoué dans leur mission visant à « *créer un espace de stabilité et de prospérité partagée avec ses voisins* »⁶⁵ et de « bon voisinage ». Cependant, dès leur conception, la PEV, puis le Partenariat oriental, se sont vus octroyés des outils leur permettant de s'adapter aux événements qui impactent son voisinage. Concrètement, l'Union recourt à des principes directeurs (A) et récemment elle a élaboré des programmes de priorités du Partenariat oriental (B).

A) Les principes directeurs

La mise en œuvre du Partenariat oriental à l'égard des pays partenaires repose pour une grande part sur les principes directeurs que sont le principe de conditionnalité et le principe de différenciation. Les acteurs de la PEV ont eu recours à ces principes dès son lancement car ils sont perçus comme des moteurs lui permettant de progresser à défaut de disposer de moyen de coercition pour la mise en œuvre des réformes.

Dans le cadre de la PEV et du Partenariat oriental, le principe de conditionnalité est aujourd'hui essentiellement incitatif, c'est-à-dire que l'Union établit un lien entre l'octroi de certains avantages et la réalisation d'un certain nombre de réformes de la part des pays partenaires. Autrement dit, plus les progrès accomplis par un pays partenaire seront importants, plus il recevra une aide substantielle de l'Union⁶⁶. L'objectif étant d'offrir « *des mesures d'incitation concrètes et crédibles aux pays du voisinage afin qu'ils s'engagent en faveur de l'objectif commun de renforcement de la démocratie* »⁶⁷.

L'approche incitative de la conditionnalité a été rappelée lors du Sommet européen du 15 décembre 2021. Tout d'abord, en tant que valeur du Partenariat oriental dans la déclaration conjointe adoptée à l'issue du Sommet et qui dispose que : « *L'étendue et la profondeur de notre coopération sont déterminées par nos accords respectifs et continueront d'être définies par les ambitions et les besoins de l'UE et de ses partenaires ainsi que par le rythme et la qualité des réformes. Nous notons que l'approche de l'UE basée sur la conditionnalité et*

⁶⁵ Commission européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement. L'Europe élargie-Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, op.cit., note 11, p. 6.

⁶⁶ Commission européenne et Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions-Partenariat oriental: une feuille de route pour le sommet de l'automne 2013*, JOIN (2012) 13 final, Bruxelles, le 15 mai 2012, 19 p, p. 4.

⁶⁷ Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 14 décembre 2011 sur la révision de la politique européenne de voisinage* (2011/2157 (INI)), P7_TA (2011) 0576, 14 décembre 2011, 24 p, p. 5.

l'incitation ("donner plus pour recevoir plus" et "moins d'avantages pour moins d'engagement") continuera à bénéficier aux partenaires dont la mise en œuvre des réformes sera la plus avancée »⁶⁸. Ensuite, comme une méthode de fonctionnement dans le cadre du nouveau programme de « Reprise, résilience et réformes » puisqu'il est dit que « Le soutien de l'UE traduira son approche fondée sur la conditionnalité et l'incitation et sera subordonné à la mise en œuvre des réformes convenues, ce qui influera sur les réformes structurelles, en particulier en ce qui concerne l'état de droit et la réforme du secteur de la justice, ainsi que la lutte contre la corruption »⁶⁹.

Jusqu'en 2011, la conditionnalité était tout autant « négative » qu'incitative car l'Union prenait en compte les résultats obtenus par les partenaires en matière de réforme au cours d'une période pour déterminer les dotations financières pour chaque pays. Elle réexaminait et réduisait éventuellement son niveau d'aide si le pays partenaire n'effectuait aucune réforme et prévoyait même d'adopter des sanctions ciblées en limitant ses relations avec les gouvernements qui portent atteintes au droit de l'Homme par un soutien apporté à la société civile. On peut considérer que l'aide apportée à la société civile biélorusse à travers le plan global de soutien économique en faveur de la démocratie est une manifestation de la conditionnalité négative.

Ce changement d'approche s'explique par la prise en compte par l'Union des exigences des pays partenaires qui souhaitent davantage d'incitation que des mesures de pression qui se sont révélés inefficaces à concrétiser les réformes attendues de leur part.

La conditionnalité s'exprime à travers les instruments financiers étudiés supra en particulier l'ancien IEV dont le Règlement du 11 mars 2014 qui le met en place invoque l'approche incitative (« more for more ») comme méthode de fonctionnement du soutien apporté par l'Union. On le retrouve également dans le Règlement du 9 juin 2021 établissant l'IVDCI qui parle de « la mise en œuvre d'une approche incitative axée sur les résultats obtenus dans les domaines essentiels »⁷⁰. Un article spécifique est consacré à cette approche positive de la conditionnalité. Il s'agit de l'article 20 intitulé « Approche incitative »⁷¹. Elle s'exprime également *via* les accords externes et peut se traduire par une approche négative et incitative. Elle concerne aussi bien la dimension politique que la dimension économique des accords. Par exemple, l'AA-ALEAC Union-Géorgie prévoit la possibilité de prendre des mesures appropriées en cas de non-respect des « clauses droit de l'Homme » (article 2 de l'accord).

Le principe de différenciation a vu son importance croître depuis le lancement de la PEV et du Partenariat oriental. Il est perçu comme une nécessité pour assurer leur efficacité en ce qu'il regroupe des pays très variés. Il permet à l'Union d'adapter et de différencier sa

⁶⁸ Conseil de l'Union européenne, *Déclaration conjointe du sommet du Partenariat oriental (Bruxelles, 15 décembre 2021)*, *op. cit.*, note 62, p. 4.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 7.

⁷⁰ Règl. (UE) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision no 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 du Conseil, *op. cit.*, note 49, p. 5.

⁷¹ *Ibid.*, p. 30.

politique en fonction des pays, sur la base de leurs développements, de leurs ambitions et de leurs besoins.

Dès le premier paragraphe de la déclaration conjointe du 15 décembre 2021, la différenciation est désignée en tant qu'une « valeur fondamentale commune ». En outre, la déclaration rappelle « le droit souverain de chaque partenaire de choisir le niveau d'ambition et les objectifs auxquels il aspire dans ses relations avec l'Union européenne »⁷² et il est souligné que « Le Partenariat oriental restera souple et inclusif »⁷³. Les termes « souple » et « inclusif » permettent de considérer que le principe de différenciation est l'élément qui assure le mieux l'adaptabilité du Partenariat oriental au contexte international qui ne cesse de changer. Par exemple, le principe de différenciation a été appliqué lorsqu'il fut accordé à l'Arménie la possibilité de signer un accord approfondi prévoyant un niveau de relations autre que celui de l'association.

La différenciation s'exprime aussi dans le Règlement IVDCI qui prévoit que « La politique européenne de voisinage se caractérise par la différenciation et par une appropriation mutuelle accrue, y compris par la mise en œuvre d'une approche incitative axée sur les résultats obtenus dans les domaines essentiels, en reconnaissant différents niveaux d'engagement et prenant en compte la conception qu'à chaque pays de la nature de son partenariat avec l'Union et de l'orientation à lui donner »⁷⁴.

B) Les programmes de priorités du Partenariat oriental

A l'occasion du Sommet du Partenariat oriental du 24 novembre 2017, les participants ont soulevé la nécessité de faire profiter davantage les citoyens des avantages concrets du Partenariat. Il a donc été décidé de fixer « 20 objectifs à atteindre pour 2020 »⁷⁵ en vue de parvenir à des résultats tangibles. Ces objectifs figurent en annexe de la déclaration conjointe et constituent en quelque sorte un programme qui fixe de nouveaux objectifs pour la structure multilatérale révisée du Partenariat oriental. Autrement dit, il s'agit d'un instrument de travail permettant de suivre de près et de façon régulière la mise en œuvre effective des objectifs fixés, y compris la coopération entre les partenaires. Ces objectifs comprennent des aspects transversaux tels que l'établissement de contacts avec la société civile, ainsi que le développement économique, le renforcement des institutions et de la bonne gouvernance, l'amélioration de la connectivité et la lutte contre le changement climatique.

⁷² Conseil de l'Union européenne, *Déclaration conjointe du sommet du Partenariat oriental* (Bruxelles, 15 décembre 2021), *op. cit.*, note 62, p. 4.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Règl. (UE) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde, modifiant et abrogeant la décision no 466/2014/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) 2017/1601 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE, Euratom) n° 480/2009 du Conseil, *op. cit.*, note 49, p. 5.

⁷⁵ Conseil de l'Union européenne, *Déclaration conjointe du sommet du Partenariat oriental* (Bruxelles, 24 novembre 2017), Bruxelles, 24 novembre 2017, 14821/17, COEST 324, 21 p.

La Commission européenne a présenté dans sa communication conjointe du 18 mars 2020⁷⁶ cinq objectifs à atteindre afin de renouveler le programme de 2017. Ces objectifs sont centrés sur la résilience en raison du contexte marqué par la pandémie du Covid-19. Il s'agit des objectifs suivants :

- des économies résilientes, durables et intégrées ;
- des institutions comptables de leurs actes, pour l'état de droit et pour la sécurité ;
- une résilience environnementale et climatique ;
- une transformation numérique ;
- des sociétés justes et inclusives.

Ces objectifs sont le résultat d'une vaste consultation ouverte à tous les participants et visent à répondre aux nouvelles priorités, à renforcer la résilience, à favoriser le développement durable et à produire des résultats concrets pour les citoyens.⁷⁷

Le 2 juillet 2021, la Commission européenne et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont présenté un document de travail conjoint qui constitue le nouveau programme définissant les priorités de la coopération avec les pays partenaires⁷⁸. Ce programme est destiné à succéder à celui des « 20 objectifs à atteindre pour 2020 » et repose sur les cinq objectifs fixés par la Commission européenne dans sa communication du 18 mars 2020. Il a été approuvé lors du dernier sommet du Partenariat oriental du 15 décembre 2021 où il figure en annexe de la déclaration conjointe qui parle de « *programme de « Reprise, résilience et réformes » structuré autour des deux piliers que sont la gouvernance et l'investissement* »⁷⁹.

Il est prévu que le futur programme soit adossé au plan économique et d'investissement qui pourrait mobiliser jusqu'à 17 milliards d'euros d'investissements publics et privés⁸⁰. L'objectif recherché et de stimuler les échanges commerciaux, la croissance et l'emploi, d'investir dans la connectivité, de renforcer les institutions démocratiques et l'état de droit, de soutenir les transitions écologique et numérique et de promouvoir des sociétés équitables, respectueuses de l'égalité entre les femmes et les hommes, et inclusives⁸¹.

Dans la mesure où le programme est axé sur la reprise et la résilience, les réformes vont consister en la poursuite de dix cibles prioritaires à atteindre pour 2025. Par exemple, il est prévu un soutien supplémentaire à 500 000 PME, la lutte contre les menaces hybrides et les

⁷⁶ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - *La politique du partenariat oriental au-delà de 2020 - Renforcer la résilience – Un partenariat oriental qui profite à tous*, JOIN(2020) 7 final, Bruxelles, le 18 mars 2020, 23 p.

⁷⁷ La communication conjointe du 18 mars 2020 a été accueillie favorablement par le Conseil de l'Union européenne dans ses conclusions en date du 11 mai 2020. Council of the European Union, *Council conclusions on Eastern Partnership policy beyond 2020*, Bruxelles, 11 may 2020, 7510/1/20 REV 1, COEST 70 CFSP/PESC 357 COPS 135 PROCED 6.

⁷⁸ Commission européenne – Communiqué de presse, *Partenariat oriental : un programme renouvelé en faveur de la reprise, de la résilience et des réformes assorti d'un plan économique et d'investissement*, Bruxelles, 2 juillet 2021.

⁷⁹ Conseil de l'Union européenne, *Déclaration conjointe du sommet du Partenariat oriental (Bruxelles, 15 décembre 2021)*, op. cit. note 62, p. 7.

⁸⁰ Commission européenne – Communiqué de presse, op. cit., note 78, p. 1.

⁸¹ Ibid, p. 1.

cybermenaces, etc⁸². En outre, est également prévu une révision de l'architecture multilatérale du Partenariat oriental afin d'ajuster le cadre existant aux nouvelles priorités fixées par le nouveau programme.

Il est possible de considérer que dorénavant les acteurs du Partenariat oriental procéderont régulièrement au renouvellement du programme de priorité, probablement à l'occasion des prochains sommets du Partenariat.

CONCLUSION

Si le Partenariat oriental a produit des résultats concrets tels que les accords externes et son volet multilatéral, ce ne fut qu'au prix de plusieurs concessions rendues possibles grâce notamment au principe de différenciation qui permet à chaque pays partenaire de choisir le degré et la vitesse de l'approfondissement de leurs relations avec l'Union.

Cette stratégie de l'Union permet au Partenariat oriental de se maintenir et ainsi de continuer à aider ces pays à réformer leurs systèmes politiques et économiques selon les standards européens et malgré les différentes crises qui les impactent. Cela ne se fait pas sans préjudicier la visibilité et la cohérence du Partenariat oriental et donc de l'action extérieure de l'Union. L'absence d'une action unifiée de l'Union pourrait être atténuée si l'article 8 TUE était systématiquement mentionné dans les accords externes en tant que base juridique compte-tenu du fait que la région Est regroupe différents types d'accords.

⁸² *Ibid*, p. 1.