



CENTRE D'EXCELLENCE JEAN MONNET

ECOLE DOCTORALE SCIENCES DE L'HOMME,
DES ORGANISATIONS ET DE LA SOCIÉTÉ

CENTRE DE RECHERCHES EUROPEENNES
CE.D.R.E

L'ACCORD D'ASSOCIATION UE-UKRAINE

PROMOTION 2014/2015
Robert SCHUMAN

Mémoire pour le Diplôme de Master 2
« Droit de l'Union européenne et droit de l'OMC »

Présenté par :
Benjamin GUICHARD-SULGER

Sous la direction de :
Isabelle BOSSE-PLATIERE
*Professeur à l'Université de Rennes 1
Chaire européenne Jean Monnet
Responsable du CEDRE*

Suffragant :
Catherine FLAESCH-MOUGIN
*Professeur émérite à l'Université de Rennes 1
Chaire européenne Jean Monnet*



CENTRE D'EXCELLENCE JEAN MONNET

ECOLE DOCTORALE SCIENCES DE
L'HOMME, DES ORGANISATIONS ET DE LA
SOCIÉTÉ

CENTRE DE RECHERCHES EUROPEENNES
CE.D.R.E

L'ACCORD D'ASSOCIATION UE-UKRAINE

PROMOTION 2014/2015
Robert SCHUMAN

Mémoire pour le Diplôme de Master 2
« Droit de l'Union européenne et droit de l'OMC »

Présenté par :
Benjamin GUICHARD-SULGER

Sous la direction de :
Isabelle BOSSE-PLATIERE
Professeur à l'Université de Rennes 1
Chaire européenne Jean Monnet
Responsable du CEDRE

Suffragant :
Catherine FLAESCH-MOUGIN
Professeur émérite à l'Université de Rennes 1
Chaire européenne Jean Monnet

A mon grand-père Jacques,

REMERCIEMENTS

J'adresse mes remerciements à tous ceux qui m'ont aidé à réaliser ce mémoire de recherche.

En premier lieu, je remercie le professeur Isabelle BOSSE-PLATIERE pour m'avoir incité à travailler sur un sujet aussi riche et aussi prenant que celui de l'accord d'association UE-Ukraine. En tant que directrice de mon mémoire, elle m'a apporté tout au long de mes recherches un encadrement formateur et des conseils avisés. En tant que professeur, elle m'a donné les clés qui m'ont aidé à trouver des solutions pour avancer. Je lui adresse toute ma gratitude pour sa disponibilité et l'intérêt qu'elle a porté à mon travail.

Je remercie aussi les professeurs Catherine FLAESCH-MOUGIN et Joël LEBULLENGER pour avoir accepté de répondre à mes questions. Nos échanges m'ont permis à plusieurs reprises d'approfondir ma réflexion et de progresser efficacement dans mon travail.

Je tiens aussi à remercier Marie-Claude CORNEE et Cilia DELAPORTE pour leur gentillesse et les nombreuses sources vers lesquelles elles m'ont guidé, me permettant d'enrichir significativement mon appropriation du sujet.

Je remercie également Esa PAASIVIRTA du service juridique de la Commission européenne, Daniela GAUCI et Lorant HAVAS du service juridique de la Commission européenne – mesures restrictives, ainsi que Sophia POPOFF du Service européen pour l'action extérieure, équipe Ukraine, pour m'avoir fourni des informations pratiques et des pistes de travail indispensables au développement de mon sujet.

J'adresse aussi mes remerciements à Philippe CUISSON, chef d'unité à la Direction générale pour le commerce, pour son aimable disponibilité et son éclairage sur les détails des négociations de l'accord d'association auxquelles il a participé.

Je remercie enfin ma famille, ma mère Anne, mes grands-parents et mes proches Victoria VALROFF, Eloïse GUILLERON, Rynaldo JEAN-ELIE, Arnaud MERRE et Hugo MINI qui m'ont activement soutenu dans ce projet, qui ont porté un intérêt touchant pour mes travaux, et qui par leurs conseils ont contribué à façonner ma recherche.

PRINCIPAUX SIGLES ET ABREVIATIONS

AA	Accord d'association
APC	Accord de partenariat et de coopération
ASA	Accord de stabilisation et d'association
CE	Communauté européenne
CESDH	Convention européenne des droits de l'Homme (et de sauvegarde des libertés fondamentales)
CJ	Cour de justice
CJCE	Cour de justice de l'Union européenne
EEE	Espace économique européen
ELSJ	Espace de sécurité, de liberté et de justice
FMI	Fonds monétaire international
GATT	General agreement on tariffs and trade
IDE	Investissement direct étranger
JAI	Justice et affaires intérieures
NEI	Nouveaux Etats indépendants
OMC	Organisation mondiale du commerce
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PEV	Politique européenne de voisinage
PIB	Produit intérieur brut
PO	Partenariat oriental
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SPG	Système de préférences généralisées
TECE	Traité établissant une constitution pour l'Europe
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
UEE	Union économique eurasiatique
ZLE	Zone de libre-échange

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Partie I - Un accord novateur visant l'intégration économique et la coopération politique renforcée

Chapitre 1 - Un instrument inédit d'intégration économique

Section 1 - La mise en place d'une zone de libre-échange complet

Section 2 - La mise en place d'une zone de libre-échange approfondi

Chapitre 2 - Un instrument ambitieux de coopération politique renforcée

Section 1 - La dynamisation du dialogue politique et de la coopération sectorielle

Section 2 - Un accord visant l'accélération des réformes internes de l'Ukraine

Partie II - Un accord s'inscrivant dans un contexte régional particulier

Chapitre 1 - Un accord mis à l'épreuve par la crise ukrainienne

Section 1 - Une procédure de conclusion adaptée aux circonstances de la crise ukrainienne

Section 2 - Une mise en application provisoire confrontée aux pressions russes

Chapitre 2 - Un instrument de rénovation du Partenariat oriental

Section 1 - La volonté de l'Union de généraliser ce schéma associatif aux destinataires du Partenariat oriental

Section 2 - Des accords maintenant une certaine ambiguïté entre la politique d'élargissement et le Partenariat oriental

CONCLUSION GENERALE

ANNEXES

BIBLIOGRAPHIE

TABLE DES MATIERES

SUMMARY

INTRODUCTION

Part I – An innovative agreement aiming for economic integration and enhanced political cooperation

Chapter 1 – An unprecedented tool for economic integration

Section 1 - The setting up of a comprehensive free-trade area

Section 2 - The setting up of a deep free-trade area

Chapter 2 – An ambitious tool for enhanced political cooperation

Section 1 - The invigoration of the political dialogue and of the sector cooperation

Section 2 - An agreement aiming for the acceleration of Ukraine internal reforms

Part II – An agreement fitting into a particular regional context

Chapter 1 – An agreement challenged by the ukrainian crisis

Section 1 - A conclusion procedure adapted to the ukrainian crisis circumstances

Section 2 - The implementation of the provisional application dealing with the russian pressure

Chapter 2 – A tool for the renovation of the Eastern partnership

Section 1 - The European Union will to spread this associative pattern to the Eastern partnership members

Section 2 - Agreements maintaining some ambiguity between the enlargement politic and the Eastern partnership

GENERAL CONCLUSION

APPENDIX

BIBLIOGRAPHY

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION

« *Pour rendre visite à un ami, aucun chemin n'est trop long* »¹
Proverbe ukrainien.

Les relations entre l'Union européenne et l'Ukraine semblent être l'histoire d'un rapprochement inévitable, mais pourtant si difficile. Le 5 mars 2007², alors que débutaient les négociations sur le nouvel instrument conventionnel devant servir de cadre aux relations euro-ukrainienne³, il est peu probable que les délégations européennes et ukrainiennes s'attendaient aux déroulements qui allaient suivre. Jamais auparavant un accord d'association (AA) de l'Union n'avait déclenché autant d'émotion, et fait autant parler de lui. D'abord, parce que la négociation d'un accord d'association par l'Union n'est pas un événement anodin. Il s'agit en effet d'un instrument particulier de la « boîte à outils » de l'action extérieure de l'Union. Parce qu'il implique « *des actions en commun* »⁴ et fait appel à des « *procédures particulières* »⁵, il comporte les « *indices d'une relation juridiquement particulière et politiquement importante* »⁶. Devenant ainsi un outil prisé de l'action extérieure de l'Union et destinée à un « *cercle limités d'associables* »⁷, l'association est en elle-même un concept d'étude. L'AA UE-Ukraine vient à ce titre susciter encore davantage notre intérêt, puisqu'il a déjà été qualifié d'accord d'association « *le plus avancé jamais négocié par l'Union européenne* »⁸, et qu'il est signé sous l'empire des dispositions du traité de Lisbonne. Ensuite, parce que l'AA UE-Ukraine a également été l'élément déclencheur de la « crise ukrainienne ». En ce sens, l'histoire de l'AA est faite de drames et de rebondissements, de renonciations de dernière minute, de manifestations meurtrières, de révolutions et de sécessions. Notre instrument se révèle alors comme le nœud géopolitique de l'affrontement entre deux blocs d'influences, dans une situation faite de jeux d'alliances qui ramènent inévitablement (et peut-être à tort) l'humanité au souvenir de la Guerre froide.

¹ « *За ради друга жоден шлях не задовгий* ».

² Oleksandr SUSHKO, Olga ZELINSKA, Robert KHOROLSKYY, Veronika MOVCHAN, Iryna SOLONENKO, Viktoria GUMENIUK et Vadym TRIUKHAN, « EU-Ukraine association agreement: guideline for reforms », *KAS Policy Paper*, 2012, 20 p.

³ Accord d'association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, JO L 161 du 29.5.2014, pp. 3-2137.

⁴ Article 217 TFUE.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Catherine FLAESCH-MOUGIN, « Existe-t'il un statut d'Etat associé à l'U.E. », in Isabelle BOSSE-PLATIERE et Cécile RAPOPORT (dir.), *L'État tiers en droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 65-104.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Déclaration de José Manuel Barroso à l'issue du 16ième sommet entre l'UE et l'Ukraine, 25 février 2013 (www.europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-157_en.htm).

Tous ces éléments rendent l'étude de l'accord d'association UE-Ukraine à la fois riche et passionnante. Toutefois, avant d'approfondir davantage notre étude de l'AA UE-Ukraine, il convient d'insister sur les caractéristiques qui viennent distinguer l'Ukraine des autres partenaires de l'Union. D'abord, l'Ukraine jouit d'un double statut de partenaire stratégique et de pays voisin de l'Union (*Section 1*). Ensuite, il s'agit d'un Etat pris en étau entre son européanité et son passé soviétique, et qui traverse aujourd'hui une crise politique majeure (*Section 2*). Ces éléments contribuent à faire de l'Ukraine un Etat tiers spécifique aux yeux de l'Union.

Section 1 - La place spécifique de l'Ukraine dans les priorités de l'action extérieure de l'Union

Du point de vue de la Communauté puis de l'Union, l'Ukraine est un partenaire stratégique (1) et un voisin européen (2).

1) L'Ukraine, partenaire stratégique de l'Union européenne

Depuis la déclaration d'indépendance de l'Ukraine le 24 août 1991 validée par le référendum du 1^{er} décembre 1991, la Communauté n'a eu de cesse de tenter de se rapprocher de l'Ukraine. Elle a ainsi produit de nouveaux instruments unilatéraux ou conventionnels aux fins de renforcer les liens avec cet Etat apparu sur la carte politique du continent européen suite à l'éclatement de l'URSS. C'est en 1998 qu'entre en vigueur le premier instrument conventionnel⁹ ayant vocation à gérer les relations entre la Communauté européenne et l'Ukraine. L'accord de partenariat et de coopération (APC) vise la coopération économique et politique. Il ne s'agit pas d'engager le rapprochement normatif de l'Ukraine sur la Communauté, mais de l'accompagner dans sa transition vers l'économie de marché et la démocratie, en se référant à des normes internationales¹⁰. Il instaure une structure institutionnelle formée par un conseil de coopération, un comité de coopération et une commission parlementaire de coopération¹¹. La même année, l'Ukraine est identifiée par la

⁹ Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, JO L 49 du 19.2.1998, pp. 3-46.

¹⁰ En matière économique, l'article 51.

¹¹ Voy. le titre X de l'APC.

Communauté comme « partenaire stratégique »¹², révélant alors l'ambition de la Communauté d'apporter un « label de qualité » à ses relations avec l'Ukraine, et reconnaissant l'importance stratégique de cet Etat pour la Communauté. Peuplée aujourd'hui de plus de 45 millions d'habitants, d'une superficie d'environ 10% supérieure à celle de la France métropolitaine¹³, l'Ukraine est une puissance régionale. Sa localisation en fait un pays de transit des hydrocarbures : elle permet l'acheminement de 20% du gaz consommé en Europe¹⁴. L'intérêt de la Communauté à la voir se rapprocher de l'ouest n'en est qu'intensifié. En 1999, le Conseil produit la stratégie commune à l'égard de l'Ukraine¹⁵, un document non négocié (unilatéral) qui s'apparente à de la *soft law* et qui établit une liste d'objectifs sur lesquels la Communauté et l'Ukraine doivent parvenir à une convergence de vues. Néanmoins, comme le relève C. RAPOPORT¹⁶, on peut s'interroger sur la valeur ajoutée d'un tel instrument qui n'est pas opposable à l'Ukraine, et qui n'a vocation qu'à guider la Communauté sur les points qui devraient être développés de manière prioritaire dans le cadre de la relation euro-ukrainienne. En 2001, un plan d'action dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI) est mis en place¹⁷. Ce dernier vient en fait compléter l'APC en prévoyant une coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, laquelle était absente de l'APC. Il se réfère ainsi à des instruments internationaux, et comporte à un programme à destination de l'Ukraine fixant des actions précises à réaliser.

2) L'Ukraine, destinataire de la politique européenne de voisinage et du Partenariat oriental

L'Ukraine est également destinataire de deux politiques régionalisées de l'Union : la Politique européenne de voisinage (PEV) et le Partenariat oriental (PO)¹⁸. En 2004, alors que la première phase du Cinquième élargissement s'achève, la Communauté accueille 10 nouveaux

¹² Antoine SAUTENET, « Le tiers partenaire stratégique », in I. BOSSE-PLATIERE et C. RAPOPORT (dir.), *L'Etat tiers en droit de l'Union européenne*, op. cit., pp. 105-113.

¹³ La superficie de l'Ukraine est évaluée à 603 628 km², celle de la France métropolitaine à 551 500 km².

¹⁴ COM (2015) 80 final - Communication de la Commission, « Cadre stratégique pour une Union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique », 25 février 2015, 25 p.

¹⁵ Stratégie commune 1999/877/PESC du Conseil européen à l'égard de l'Ukraine, 11 décembre 1999, JO L 331 du 23.12.1999, pp. 1-10.

¹⁶ Cécile RAPOPORT, « Les partenariats entre l'Union européenne et les États tiers européens: étude de la contribution de l'Union européenne à la structuration juridique de l'espace européen », Bruylant, Bruxelles, 2011, pp. 247-251.

¹⁷ Plan d'action de l'Union européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures en Ukraine, JO C 77 du 29.03.2003, pp. 1-5.

¹⁸ Nous aurions également pu citer la synergie pour la Mer noire, COM (2007) 160 final - Communication de la Commission, « La synergie de la mer Noire - Une nouvelle initiative de coopération régionale », 11 avril 2007, 14 p., mais la participation de la Russie à cette dernière devrait vraisemblablement signifier son blocage à court et moyen terme.

membres, et ses frontières se déplacent vers l'est. Pour éviter peu de temps après la levée du « rideau de fer » la mise en place d'une « *nouvelle ligne de démarcation en Europe* »¹⁹, la Commission élabore dans sa communication en date du 11 mars 2003²⁰ la PEV. Cette dernière s'adresse aux pays non candidats disposant d'une frontière terrestre ou maritime avec l'un des Etats membres de la Communauté, tant à l'est qu'au sud. Elle a pour ambition de créer un cadre cohérent pour l'ensemble des initiatives conduites à l'égard des Etats du voisinage oriental et de la rive sud de la Méditerranée²¹, en organisant ce voisinage comme un « cercle d'amis ». L'Ukraine apparaît alors comme l'un des grands voisins européens de la Communauté, et ce statut n'en sera que renforcé avec la seconde phase du Cinquième élargissement. L'arrivée de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007 au sein des Etat membres renforcera à nouveau l'étendue du voisinage avec l'Ukraine, puisque c'est désormais 1250 km de frontières que la Communauté et l'Ukraine partageront. Sous l'égide de la PEV, un plan d'action est négocié entre la Communauté et l'Ukraine²². Adopté sous la forme d'une résolution du conseil de coopération institué par l'APC, il approfondit encore de manière non contraignante l'accompagnement de l'Ukraine dans la mise en œuvre de ses réformes politiques et économiques, en se référant à la fois à des instruments internationaux et à l'acquis communautaire, ce qui constitue une nouveauté. Par ailleurs, le plan d'action indique clairement sa vocation à être remplacé par un nouvel instrument conventionnel. Ainsi, le Conseil adopte le 22 janvier 2007²³ les directives de négociation sur un « nouvel accord renforcé ». Le plan d'action ayant une date de péremption fixée à 2008, il est remplacé dès 2009 par un programme d'association²⁴, visant à faciliter la transition vers le nouvel accord en négociation. Parallèlement, la Commission européenne élabore le Partenariat oriental²⁵, inauguré en 2009²⁶ et destiné à différencier au sein de la PEV les relations que l'Union entretient avec l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, la Biélorussie et l'Azerbaïdjan. Ainsi composé, il renforce à nouveau le statut de puissance régionale de l'Ukraine, et devient un outil de sa propre politique étrangère, puisqu'il comporte un volet multilatéral qui instaure

¹⁹ COM (2003) 104 final - Communication de la Commission, « L'Europe élargie - Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », 11 mars 2003, 28 p.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Ces Etats sont le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, la Lybie, l'Egypte, Israël, la Jordanie, l'Autorité palestinienne, le Liban, la Syrie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldavie, l'Ukraine et la Biélorussie.

²² Plan d'action UE-Ukraine adopté par le Conseil de coopération UE/Ukraine, 21 février 2005, 43 p.

²³ Conclusions du Conseil concernant la négociation d'un nouvel accord renforcé entre l'UE et l'Ukraine, Conseil des affaires étrangères, 22 janvier 2007, 2 p.

²⁴ Recommandation 1/2009 du Conseil de coopération UE-Ukraine du 23 novembre 2009 relative à la mise en œuvre du programme d'association, JO L 111 du 4.5.2009, p. 31.

²⁵ COM (2008) 823 final - Communication de la Commission, « Partenariat oriental », 3 décembre 2008, 16 p.

²⁶ Déclaration commune adoptée lors du sommet du Partenariat oriental à Prague, 17 mai 2009, 8435/09, 11 p.

entre les différents participants des coopérations communes. Au niveau bilatéral, le PO a également l'ambition de rénover les relations bilatérales que l'Union entretient avec ses différents partenaires orientaux²⁷, par des accords renforcés semblables à celui déjà en cours de négociation avec l'Ukraine.

L'Ukraine, partenaire stratégique de l'Union et Etat voisin européen n'en demeure pas moins un Etat tout aussi important pour l'autre grande puissance régionale : la Russie (*Section 2*).

Section 2 - L'Ukraine, pays d'exercice croisé des influences européenne et russe

Le statut de « voisin oriental » que l'Ukraine représente pour l'Union n'en occulte pas moins celui de « voisin européen » qu'elle est pour la Russie. Pour concilier ses intérêts auprès des deux grands pôles d'influence de la région, l'Ukraine a adopté une politique multivectorielle (*1*). Celle-ci n'a toutefois pas empêché la « crise ukrainienne » d'éclater à l'hiver 2013 (*2*).

1) Une relation euro-ukrainienne jusqu'ici conditionnée par le balancement du « pendule »²⁸ ukrainien

La mauvaise exploitation des outils produits et la vétusté du cadre légal régissant les relations euro-ukrainiennes s'expliquent largement par la politique du « pendule » adoptée par Kiev. L'Ukraine est en effet tiraillée entre sa réalité géographique, qui la fait appartenir au continent européen, et qui la prédispose à entretenir des relations intenses avec l'UE, et son héritage historique, qui l'incite à se tourner davantage vers la Russie, laquelle l'identifie d'ailleurs comme faisant partie de son « étranger proche ». Au lendemain de l'indépendance de l'Ukraine, la classe politique ukrainienne, consciente de la place « *pivot géopolitique* »²⁹ de l'Ukraine entre la Communauté européenne et l'OTAN d'un côté, et la Russie de l'autre, va tenter d'adopter une politique de compromis, qui sera appuyée par des régionalismes forts : schématiquement, l'ouest du pays à majorité ukrainophone serait favorable au rapprochement avec l'ouest, tandis que l'est du pays plutôt russophone serait lui plus disposé à renforcer les

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ Expression de Vicken CHETERIAN.

²⁹ Expression de Zbigniew BRZEZINSKI.

relations avec la Russie³⁰. Cette « stratégie » du compromis qui ne traduit en réalité que l'inaptitude du gouvernement ukrainien à arrêter un choix clair sera officialisée sous la présidence de Leonid KOUTCHMA en tant que politique « multivectorielle »³¹. Erigée en doctrine de la politique étrangère ukrainienne, elle consistera en une oscillation constante entre la Russie et « l'ouest », et elle limitera grandement la portée des différentes initiatives européennes précitées. Ainsi, jusqu'en 2004, la politique étrangère de l'Ukraine à l'égard de la Communauté s'est matérialisée par des déclarations politiques trouvant peu d'incidence concrète, malgré l'existence d'un décret présidentiel « *sur l'approbation d'une stratégie d'intégration de l'Ukraine à l'Union européenne* »³². Parallèlement, la structure économique oligarchique du pays, et les atteintes répétées à la démocratie et aux droits de l'Homme éloignent l'Ukraine des valeurs prônées par l'ouest. Ainsi, le président Leonid KOUTCHMA est-il soupçonné d'être impliqué dans le meurtre d'un journaliste d'opposition en 2000. En 2004, la campagne présidentielle qui oppose Viktor IOUCHTCHENKO et Viktor IANOUKOVITCH est entachée de plusieurs scandales. Alors que le premier a subi un empoisonnement à la dioxine en pleine campagne, le second est proclamé gagnant du deuxième tour des élections, lesquelles seront ensuite annulées pour la Cour constitutionnelle ukrainienne en raison des fraudes électorales massives. Le troisième tour organisé portera Viktor IOUCHTCHENKO à la présidence avec 52% des voix, et lancera le mouvement dit de la « Révolution orange ». Si ce mouvement semblait inaugurer un balancement définitif du pendule vers l'UE, le président IOUCHTCHENKO ne cachant pas sa volonté de mettre fin au multivectorialisme et à parler d'adhésion à l'Union, la victoire électorale de IANOUKOVITCH en 2010 entrainera un retour en arrière de la politique étrangère ukrainienne³³. L'équilibre entre l'ancrage européen et russe sera (ré)inscrit dans la Loi sur les fondements de la politique intérieure et extérieure de l'Ukraine, et les déclarations politiques dénuées d'effets reprendront. Ainsi, le nouveau président ukrainien indique en 2010 que « *l'objectif de l'Ukraine reste l'Europe* », alors qu'en parallèle, dans des circonstances douteuses, débute le procès engagé à l'encontre du leader de l'opposition Ioulia TYMOCHENKO. Dans le même temps, la coopération avec la Russie, dont l'Ukraine est énergétiquement dépendante s'intensifie. Ainsi, le 21 avril 2010 lorsqu'il signe l'accord de

³⁰ Voy. l'annexe VIII de la présente étude.

³¹ Sur la politique étrangère multivectorielle mise en place par L. KOUTCHMA, voy. notamment James SHERR, « L'Ukraine et sa sécurité », in Gilles LEPESANT (dir.), *L'Ukraine dans la nouvelle Europe*, Paris, CNRS Editions, 2005, pp. 119-175.

³² Décret présidentiel du 11 juin 1998 numéro 615/98.

³³ Emmanuelle ARMANDON, « Relations Ukraine-Union européenne : quelles évolutions depuis l'élection de Viktor Ianoukovitch ? », *Question d'Europe*, 2011, n° 214, 6 p.

Kharkiv avec son homologue russe, le président ukrainien obtient une réduction de 30 % sur le prix du gaz pour les dix ans à venir en échange d'une prolongation jusqu'en 2042 du bail emphytéotique de la Russie de la base navale de Sébastopol en Crimée. Bien que les négociations sur le futur AA UE-Ukraine se poursuivent et que le gouvernement de Kiev aille jusqu'à parapher l'accord en mars 2012, celui-ci ne sera finalement pas signé par IANOUKOVITCH lors du fameux volte-face du Sommet du Partenariat oriental de Vilnius, les 28 et 29 novembre 2013. La concurrence de l'Union économique eurasiatique préparée par la Russie aura été considérée comme une mise plus intéressante par IANOUKOVITCH.

2) Un Etat en proie à une crise politique majeure

Le refus de la signature de l'AA UE-Ukraine par les autorités ukrainiennes va entraîner une réaction des ukrainiens les plus « europhiles ». Dès le 21 novembre, des manifestants « pro-europe » se rassemblent sur la place du Maïdan à Kiev, lieu hautement symbolique puisque c'est sur cette même place qu'avait débuté la Révolution orange, 9 années plus tôt. Dans la nuit du 29 au 30 novembre 2013, la police anti-émeutes déloge 10 000 de ses manifestants. La manoeuvre fait plusieurs blessés, et va susciter chez une grande partie de la population ukrainienne un sentiment de dégoût envers la classe politique ukrainienne corrompue. Dès le 1^{er} décembre 2013, plusieurs centaines de milliers de manifestants ukrainiens se rendent à Kiev. Si l'ampleur du mouvement avait jusque là pu être interprétée par l'Union comme une sorte de « *flatterie* »³⁴, en ce sens qu'il en émanait une demande claire des manifestants en faveur du rapprochement avec l'Union, le mouvement de « l'euromaidan » ne rassemble alors plus seulement des « pro-européens ». Il réunit tous les partisans d'une démission du président et d'un changement du « système », sans que ces derniers ne soient d'accord sur la nature des nouvelles réformes à accomplir. Ainsi, on trouve parmi les manifestants du mouvement dit « euromaidan » des militants de groupuscules d'extrême droite comme Svoboda, Pravyi Sektor et Spilna Sprava, défendant des positions nationalistes opposées à l'influence de la Russie sur l'Ukraine, mais dont les tendances fascistes, xénophobes et homophobes les éloignent nécessairement de l'Union européenne³⁵. Le mouvement ne faiblissant pas au cours de l'hiver, le Parlement ukrainien adopte le 16 janvier 2014 des lois

³⁴ Florent PARMENTIER, « Les vases-hésitations stratégiques de l'Europe » in Frédéric CHARILLON (dir.), « Dossier : La crise ukrainienne vue par les chercheurs », *Note de recherche stratégique*, 2014, n° 6/2014, pp. 14-16.

³⁵ Le Parlement européen avait explicitement relevé le caractère xénophobe et homophobe du parti Svoboda, en 2012. Voy. Vladimir TCHERNEGA, « Pourquoi Russie et Union européenne doivent coopérer en Ukraine », *Politique étrangère*, 2014, Été, n° 2, pp. 95-108.

limitant les libertés des manifestants. Les manifestations sont réprimées avec violence, et des heurts éclatent régulièrement avec les forces de l'ordre. L'apogée de la violence arrive les 19 et 20 février, lorsque les forces de l'ordre tirent à balles réelles. On compte pendant ces deux jours plus d'une centaine de morts tant chez les forces de l'ordre que chez les manifestants. Le *mouvement* du Maïdan se transforme alors en *révolution* du Maïdan, et conduit le 22 février à la destitution du président IANOUKOVITCH et à son remplacement par le président du Parlement ukrainien Oleksandr TOURTCHYNOV. Le départ du président IANOUKOVITCH ne ramène toutefois pas le calme dans le pays. La crise a réveillé le mal-être d'une Ukraine profondément divisée entre ukrainophones et russophones. S'ensuit alors la sécession de la Crimée et son rattachement à la Fédération de Russie en mars 2014, puis les soulèvements dans l'est du pays et les proclamations des « républiques autonomes » de Donetsk et de Louhansk en avril 2014³⁶. Depuis lors, et jusqu'à l'heure où nous finalisons cette étude, les violences armées continuent d'opposer les séparatistes aux forces du nouveau gouvernement ukrainien, constitué après l'élection de Petro POROCHENKO par les élections présidentielles anticipées du 25 mai 2014, et par la nomination d'Arseni IATSENIIOUK en tant que premier ministre suite aux élections législatives du 26 octobre 2014³⁷. Si l'Union européenne soutient officiellement le nouveau gouvernement ukrainien, dans l'ombre, la Russie est soupçonnée de fournir fonds et armement aux séparatistes.

*

La qualité de partenaire stratégique de l'Ukraine, sa participation aux politiques de voisinage régionalisées de l'Union européenne, et sa situation politique profondément instable font donc de l'Ukraine un partenaire spécifique de l'Union européenne. Ces caractéristiques sont autant de facteurs qui sont susceptibles de rejaillir sur l'AA UE-Ukraine, et peut-être de le distinguer ainsi des règles et de la pratique habituelle de l'association par l'Union européenne. Les spécificités de l'Ukraine conduisent en effet l'AA UE-Ukraine à revêtir un caractère novateur. Novateur, d'abord dans la manière dont il envisage d'intensifier les relations euro-ukrainiennes, tant du point de vue politique que économique (*Partie I*). Novateur ensuite dans la manière avec laquelle il interagit avec le contexte régional dans lequel il évolue et dont il sera tour à tour sujet devant s'adapter aux circonstances de la « crise ukrainienne », puis acteur d'une stratégie régionalisée de l'UE à l'égard de son voisinage oriental (*Partie II*).

³⁶ Nous reviendrons plus en détail sur ces événements au cours de notre étude.

³⁷ Le président P. POROCHENKO a été élu avec 54% des suffrages.

<p>Partie I - UN ACCORD NOVATEUR VISANT L'INTEGRATION ECONOMIQUE ET LA COOPERATION POLITIQUE RENFORCEE</p>

Le nouvel instrument juridique liant conventionnellement l'Union européenne et ses Etats membres d'une part, à l'Ukraine d'autre part présente selon le préambule de l'accord deux finalités distinctes : « *l'intégration économique* » et « *l'association politique* »³⁸. A titre liminaire, il nous faut relever une certaine maladresse dans la formulation retenue par le préambule de l'AA. En effet, si la doctrine comme les Institutions s'accordent à dire que l'accord contient deux volets, un volet économique et un volet politique³⁹, il est malhabile, à notre sens, d'user simultanément des termes *d'intégration économique* et *d'association politique* pour qualifier les objectifs d'un accord qui dans sa globalité constitue un accord *d'association*, comme le rappelle l'article 1§1 de l'accord. Les deux partenaires *s'associent*, par cet instrument conventionnel, tant au niveau économique qu'au niveau politique. C'est en ce sens que nous choisissons de ne pas utiliser dans notre étude le terme *d'association politique*. Toutefois, bien qu'inexacte au niveau formel, cette formulation n'en demeure pas moins éloquente en ce qu'elle permet de saisir le mouvement d'approfondissement de la relation conventionnelle des deux partenaires par rapport à l'APC précédemment conclu⁴⁰. De la simple « *coopération* » économique, on a l'ambition d'évoluer avec l'AA vers l'intégration économique, et de la « *coopération* » politique, on souhaite atteindre le stade de « *l'association* » politique. Il faut dès lors comprendre le vocable *d'association politique* figurant dans le préambule de l'accord, non pas comme un terme se référant à la nature de l'instrument en cause, mais comme une qualification de l'avancée graduelle des relations UE-Ukraine. A la lumière de cette nouvelle interprétation, le terme *d'association politique* tel que figurant dans l'accord devient dès lors synonyme de *coopération politique renforcée*. C'est donc cette expression que nous utilisons pour évacuer tout risque de confusion avec l'intitulé même de l'accord. Cette précision étant apportée, il nous appartient dorénavant d'envisager la manière dont l'accord cherche à atteindre cet ambitieux double objectif *d'intégration économique (Chapitre I)* et de *coopération politique renforcée (Chapitre II)*.

³⁸ Préambule de l'AA. Cette formulation figure également dans plusieurs documents issus des Institutions, y compris dans la Déclaration de Prague, acte de naissance du Partenariat oriental, Déclaration commune adoptée lors du sommet du Partenariat oriental à Prague, 17 mai 2009, *op. cit.*

³⁹ Voy. notamment COM (2008) 823 final - Communication de la Commission, « Partenariat oriental », 3 décembre 2008, 16 p.

⁴⁰ Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, *op. cit.*

Chapitre 1 - UN INSTRUMENT INEDIT D'INTEGRATION ECONOMIQUE

Le volet économique de l'AA se traduit par la mise en place d'une zone de libre-échange (ZLE) entre l'Union et l'Ukraine, c'est-à-dire d'un espace dépourvu d'obstacles à la libre de circulation des biens, des capitaux et des services. Le libre-échange a été envisagée dès le début des négociations⁴¹ comme *complet* (*Section 1*) et *approfondi* (*Section 2*).

Section 1 - La mise en place d'une zone de libre-échange complet

La première caractéristique de la ZLE que l'AA instaure entre l'Union et l'Ukraine est sa complétude. L'accord opère une libéralisation générale des échanges entre l'Union et l'Ukraine, c'est-à-dire une suppression quasi exhaustive des obstacles au commerce auparavant pratiqués entre les deux partenaires (*A*). Cette libéralisation est accompagnée de dispositions régulatrices permettant à l'Ukraine de faire valoir son niveau de développement économique moins avancé que celui de l'Union (*B*).

A) Une zone de libre-échange d'une portée étendue

L'une des innovations de l'AA est l'étendue de la libéralisation qu'il organise. Le champ d'action des dispositions de l'accord visant à la libéralisation des échanges entre les deux partenaires est extrêmement vaste, car il porte sur ce que sont en droit de l'Union 3 des 4 libertés fondamentales du marché intérieur, à savoir la libre circulation des biens, des services et des capitaux (*I*). Cette libéralisation globale du commerce vise la facilitation des échanges et donc le raffermissement des liens économiques entre les deux partenaires (*2*).

1) Le caractère quasi-exhaustif des secteurs libéralisés

La suppression des obstacles au commerce entre l'Union et l'Ukraine n'est pas quelque chose d'inattendu. Si dans l'APC conclu en 1998 et entré en vigueur la même année⁴², les parties se contentaient de s'accorder mutuellement le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée,

⁴¹ La Commission évoque cette zone de libre-échange « complet et approfondi » dès sa communication de 2006 sur le renforcement de la PEV, COM (2006) 726 final - Communication de la Commission, « Renforcement de la politique européenne de voisinage », 4 décembre 2006, 16 p.

⁴² Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, *op. cit.*

elles avaient déjà pris soin de faire figurer dans l'accord une clause rendez-vous pour « envisager (...) une zone de libre-échange »⁴³. Le principal obstacle à la libéralisation des échanges était alors la structure même de l'économie ukrainienne héritée de l'époque communiste, et incompatible avec les règles libérales. On remarque d'ailleurs à cet effet que l'un des objectifs de l'APC était d'aider l'Ukraine à « instaurer une économie de marché »⁴⁴, une formulation qui a disparu de l'AA et qui implique donc que l'Ukraine est dorénavant considérée par l'Union comme « une économie de marché libre »⁴⁵. Un autre obstacle à l'établissement d'une ZLE entre la Communauté et l'Ukraine était également la non participation de l'Ukraine au système GATT-OMC. La mise en place d'une ZLE euro-ukrainienne aurait en effet obligé la Communauté à octroyer aux autres parties contractantes du GATT une compensation tarifaire supplémentaire. En effet, dans une telle situation, l'Ukraine aurait bénéficié d'un régime tarifaire plus favorable que celui accordé par la Communauté aux parties contractantes, sans pouvoir bénéficier du régime d'exception à l'attribution de la clause de la nation la plus favorisée prévu par l'article XXIV du GATT⁴⁶. Cet obstacle a lui aussi été levé avec l'adhésion de l'Ukraine à l'OMC le 16 mai 2008.

Si l'existence de cette ZLE au sein de l'AA n'est pas franchement étonnante, c'est l'étendue de la libéralisation engagée qui l'est davantage, au regard des accords de libre-échange précédemment conclus par l'Union. Les dispositions du titre IV de l'AA portent ainsi sur les biens, les services et les capitaux. Pour ce qui est des biens, la suppression des droits de douanes entre l'Union et l'Ukraine est d'une portée inédite pour un accord de cette nature⁴⁷. Jamais l'Union ne s'était engagée sur autant de lignes tarifaires par un accord d'association : 99,1% des droits en valeur commerciale pour l'Ukraine et 98,1% de ces mêmes droits pour l'Union seront éliminés⁴⁸. Le libre-échange porte de manière notable sur des secteurs particulièrement stratégiques pour les deux partenaires. Ainsi, dans le secteur agricole,

⁴³ Article 4 de l'APC.

⁴⁴ Voy. notamment le préambule de l'APC.

⁴⁵ Préambule et article 3 de l'AA.

⁴⁶ Sur ce point, voy. notamment Joël LEBULLENGER, « Un accord de partenariat confronté aux règles du GATT et de l'OMC », in Jean RAUX et Vladimir KOROVKINE, *Les relations entre l'Union européenne et la Fédération de Russie*, 1998, pp. 199-217.

⁴⁷ Cette portée étendue de la libéralisation permet à l'accord de se conformer aisément à la règle de « l'essentiel des échanges » posée par l'article XXIX du GATT, tant du point de vue de la thèse quantitative que de celle qualitative, voy. notamment Cécile RAPOPORT, « Les partenariats entre l'Union européenne et les États tiers européens: étude de la contribution de l'Union européenne à la structuration juridique de l'espace européen » Bruylant, Bruxelles, 2011, pp. 297-301.

⁴⁸ Rapport de M. Daniel REINER sur le projet de loi autorisant la ratification 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 l'Ukraine, d'autre part, 43 p.

l'Union accorde une libéralisation totale (notamment pour les fruits et les légumes) ou partielle, c'est-à-dire via des contingents tarifaires en franchise de droits de douanes (sont ainsi concernés le blé, le maïs, l'orge), ce qui constitue une concession significative pour l'Ukraine qui était en 2014 le troisième plus gros exportateurs de céréales⁴⁹. Autre secteur stratégique concerné : l'énergie. C'est la première fois que l'Union fait figurer dans un accord de libre-échange des dispositions sur la libéralisation du secteur de l'énergie. L'accord prévoit ainsi notamment la suppression des droits de douanes et des restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation des biens énergétiques entre les parties, le libre-accès des opérateurs étrangers aux infrastructures fixes de transport du gaz et de l'électricité, et une obligation d'assurer la liberté du transit énergétique⁵⁰. Ces dispositions prennent tout leur sens au regard du statut de l'Ukraine en tant que pays producteur d'hydrocarbures et pays de transit du gaz russe vers l'Europe. Sous sa casquette de pays producteur, l'Ukraine dispose de ressources gazières et pétrolières et d'un potentiel prospectif raisonnable, notamment en Mer Noire⁵¹. Sous sa casquette de pays de transit, elle permet l'acheminement de 20% du gaz consommé dans l'Union européenne. La plus-value de l'AA est toutefois à relativiser : l'Union et l'Ukraine n'ont en effet pas attendu les négociations de l'accord pour engager une coopération en matière énergétique. A ce titre, l'Ukraine est ainsi signataire du traité sur la Charte de l'énergie⁵², et a rejoint le 1^{er} février 2011 la Communauté de l'énergie⁵³, laquelle vise à la mise en place d'un marché commun de l'énergie entre l'Union et certains partenaires de proximité. Par ailleurs, l'AA met également en place dans le secteur tertiaire la liberté d'établissement et de commerce des services : l'AA substitue au traitement de la nation la plus favorisée stipulé par l'APC⁵⁴ le traitement national⁵⁵, consacrant ainsi l'alignement des conditions d'accès et d'exercice non plus sur le régime concédé au tiers le plus favorisé, mais sur celui applicable aux nationaux. L'égalité de traitement est donc ainsi assurée à son maximum. L'approche retenue par l'Union pour procéder à la libéralisation du secteur des services est par ailleurs particulièrement innovante, puisqu'elle constitue le premier exemple

⁴⁹ Chiffres du State Statistics Service of Ukraine (SSSU). A titre de comparaison, on relèvera que la zone de libre-échange instaurée avec le Maroc par l'accord d'association de 2000 (Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, JO L 70 du 18.3.2000, pp. 2-190) ne porte pas sur le secteur agricole, quand bien même les exportations agricoles du Maroc occupent elles aussi une place de première importance dans l'économie du voisin méditerranéen de l'Union.

⁵⁰ Articles 271 à 276 de l'AA.

⁵¹ Quentin BOULANGER, « Le secteur énergétique ukrainien à la lumière de la crise : au delà du transit gazier, un défi de gouvernance », *Actuelle de l'IFRI*, 2014, 14 p.

⁵² Traité sur la Charte de l'énergie, 17 décembre 1994, 116 p.

⁵³ Traité instituant la Communauté de l'énergie, JO L 198 du 20.7.2006.

⁵⁴ Article 44 de l'APC.

⁵⁵ Article 88 de l'AA.

du passage de la pratique de la liste positive vers celle de la liste négative dans un accord d'association⁵⁶. Là où auparavant l'UE ne libéralisait que les services qu'elle mentionnait expressément dans les annexes de l'accord, elle libéralise avec l'Ukraine tous les services sauf ceux dont elle fait expressément mention dans ces mêmes annexes. En d'autres termes, le principe est la libéralisation totale des services, et l'exception l'inscription de secteurs exclus du champ de la libéralisation. Le champ d'application de la ZLE s'en trouve donc inévitablement étendu, et concerne notamment la finance, les télécommunications, la poste et le e-commerce. La libre circulation des capitaux est quant à elle prévue à l'article 145 de l'AA. Enfin, on pourrait même avancer que la quatrième liberté fondamentale du marché intérieur est également abordée - bien que succinctement - par l'AA puisque des dispositions sur la non-discrimination des travailleurs sont également stipulées. L'AA ne va toutefois pas jusqu'à prévoir une mobilité des travailleurs, et se contente de consacrer le statut quo en vigueur entre les parties, et de formuler une possibilité d'amélioration de celui-ci⁵⁷.

2) Une suppression des obstacles au commerce pour l'intensification des relations commerciales entre les deux partenaires

Le démantèlement des obstacles au commerce vise une finalité évidente : faciliter l'accès des opérateurs ukrainiens et européens au marché de leur partenaire, et intensifier ainsi leurs échanges, créant alors de l'activité économique et de la croissance, selon les théories du libéralisme économique classique. Pour l'Ukraine, l'enjeu est celui de la progression de ses parts de marché sur le marché intérieur de l'UE, et la réalisation d'économies d'échelle. L'Union est en effet le premier partenaire commercial de l'Ukraine, représentant près de 31% de ses exportations. Les principaux postes d'exportation de l'Ukraine vers l'Union étant l'acier, le fer, les produits agricoles et les machines, ils entrent tous dans le champ d'application de la ZLE, ce qui permet à l'Ukraine d'escompter une augmentation annuelle d'un milliard d'euros de ses exportations vers l'Union après l'entrée en vigueur de l'accord. Pour l'Union, la zone de libre-échange est l'opportunité de conquérir de nouvelles parts de marché en Ukraine. En effet, l'Ukraine n'est que le 22^{ième} partenaire commercial de l'Union et ne représente que 1,1% de ses échanges extérieurs. La marge de progression est donc

⁵⁶ L'Union a été convertie à cette pratique nord-américaine durant les négociations de l'Accord Economique et Commercial Global (AECG) avec le Canada. Suite aux révélations effectuées par Wikileaks, on sait également que cette méthode de la liste négative est pratiquée à l'occasion des négociations de l'Accord sur le Commerce des Services (ACS/TISA).

⁵⁷ Article 18 de l'AA.

remarquable, notamment dans le secteur des marchés publics, des services et des biens manufacturés à haute valeur ajoutée. En matière d'IDE, la liberté de mouvement des capitaux devrait conforter plus encore la part de l'Union dans les stocks d'IDE reçus par l'Ukraine qui s'élève déjà à près de 80% du total des IDE entrants⁵⁸.

Il faut également relever que l'instauration de la ZLE entre l'Ukraine et son partenaire représente pour l'Ukraine plusieurs intérêts additionnels. D'une part, bien qu'elle bénéficie déjà du Système de préférences généralisées (SPG) de l'Union, par lequel l'Union lui accorde des concessions tarifaires au regard de son statut de pays en développement⁵⁹, l'AA est pour elle l'opportunité de voir ces préférences tarifaires verrouillées par un rapport contractuel, là où les concessions dont elle jouissait via le SPG pouvaient être modifiées unilatéralement par l'Union. Il en ressort une certaine sécurité et une plus grande prévisibilité pour les opérateurs économiques ukrainiens oeuvrant sur le marché de l'Union. D'autre part, il faut également signifier que l'Ukraine entretient des relations économiques denses avec certains pays ayant rejoint l'Union européenne à l'occasion du Cinquième élargissement, parmi lesquels la Pologne et les pays Baltes. Elle bénéficiait avec ces derniers de liens commerciaux préférentiels avant leur adhésion à la Communauté. Or, l'alignement de ces Etats sur le tarif douanier extérieur commun de l'UE les a conduit à renoncer à ces liens privilégiés. Dès lors, la ZLE UE-Ukraine devrait permettre à l'Ukraine de corriger les conséquences collatérales de l'adhésion de ces pays à l'Union, et de retrouver avec eux la substance de cette relation préférentielle. Enfin, la libéralisation du marché de l'énergie pourrait également permettre à l'Ukraine de gagner en efficacité sur sa propre situation énergétique⁶⁰. D'abord, l'ouverture du marché intérieur de l'énergie aux opérateurs européens pourrait remettre en cause la gestion monopolistique et parfois douteuse de l'entreprise d'Etat Naftogaz, qui s'est vue retirer par une loi ukrainienne du 8 septembre 2014 la gestion du réseau de transport du gaz ukrainien au profit d'une nouvelle entreprise indépendante, au capital ouvert aux fonds européens et américains. Ensuite, cette libéralisation pourra également contribuer à la

⁵⁸ Pour ces différentes statistiques, voy. Etude d'impact du Ministère des Affaires étrangères et du développement international sur le projet de loi autorisant la ratification 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 l'Ukraine, d'autre part, MAEJ1501667L/Bleue-1, 13 p.

⁵⁹ Article 43 de l'AA.

⁶⁰ L'Ukraine est l'un des derniers pays au monde si l'on considère son ratio énergie consommée/production industrielle. Certains experts estiment que si son intensité énergétique était semblable à celui de l'Autriche voisine, elle n'aurait pas besoin d'importer de gaz russe. Vitaliy DENYSYUK, « A la recherche d'une communauté paneuropéenne de l'énergie : intégration de l'Ukraine dans la politique énergétique européenne, implications et contours », *Revue du Marché Commun de l'Union européenne*, 2008, n° 526, pp. 186-202.

réduction de la dépendance énergétique de l'Ukraine à l'égard de la Russie. En 2014, près de 60% du gaz consommé en Ukraine provenait de la Russie⁶¹. Il s'agit pour Moscou d'un levier de pression sur l'Ukraine, en témoignent les 4 conflits gaziers survenus entre 2005 et 2009. En permettant des investissements plus aisés des opérateurs européens dans le secteur énergétique domestique, l'Ukraine va pouvoir bénéficier des flux à rebours, c'est-à-dire utiliser les réseaux de transit du gaz non plus pour l'exporter mais pour l'importer, notamment de la Slovaquie, de la Hongrie et de la Pologne. Elle pourra également trouver les fonds nécessaires à sa stratégie nationale de diversification de son bouquet énergétique et d'intensification de l'exploitation de ses propres ressources énergétiques⁶².

Si les chiffres avancés affirment le caractère bénéfique de l'instauration de la ZLE entre l'Union et l'Ukraine, il n'en demeure pas que l'on peut s'interroger sur la capacité de l'économie ukrainienne à faire effectivement face à la concurrence des opérateurs européens. L'AA prévoit à cet effet plusieurs mécanismes censés permettre à l'Ukraine de s'adapter graduellement au libre-échange (**B**).

B) La prise en compte de la différence de développement économique des deux partenaires

Le titre IV de l'AA consacré au libre-échange n'implique pas la mise sur un même pied d'égalité de l'Union et de l'Ukraine. Il transparaît dans le texte de l'AA que chaque partie a défendu ses intérêts économiques, certes, mais que l'Union n'en a pas moins concédé une certaine asymétrie dans la mise en œuvre des obligations conventionnelles des deux parties. Pour cause, l'écart de développement qui sépare l'Ukraine de l'Union européenne. Malgré une croissance très dynamique au cours de la première décennie des années 2000 (avec un pic à 12,1% de croissance annuelle du PIB en 2004), l'Ukraine a subi de plein fouet la crise économique et financière de 2008. L'instabilité politique qui s'est installée au début de l'année 2014 n'a pas arrangé les performances économiques du pays qui accusait cette même année une contraction de son PIB de l'ordre de -6,8%. Ainsi, l'écart du PIB/habitant entre l'Union et son partenaire oriental reste significatif. En 2013, celui de l'Ukraine s'établissait à

⁶¹ Igor DELANOË, « Les enjeux énergétiques de la crise ukrainienne », in Frédéric CHARILLON (dir.), *Dossier : Analyses de la crise ukrainienne, regards universitaires (volume 2), Note de recherche stratégique*, 2014, n° 8/2014, pp. 16-18.

⁶² Voy. Q. BOULANGER, « Le secteur énergétique ukrainien à la lumière de la crise : au delà du transit gazier, un défi de gouvernance », *op. cit.*

8 651 \$, contre 34 563 \$ pour l'Union européenne⁶³. Par l'insertion d'un calendrier asymétrique de libéralisation (1) et de mécanismes spécifiques comme la clause de sauvegarde sur les véhicules particuliers (2), l'AA ambitionne de préserver l'économie ukrainienne de tout choc qui pourrait fragiliser ses fondations encore précaires et peu matures.

1) Un processus de libéralisation prévu selon un calendrier asymétrique

L'AA supprime bien une grande partie des obstacles au commerce entre les parties, mais il n'est pas question de lever purement et simplement l'intégralité des barrières aux échanges au jour même de l'entrée en vigueur de l'accord. L'arrivée de nouveaux acteurs sur un marché existant suppose que les opérateurs déjà installés sur ce marché fassent évoluer leurs propres modes de fonctionnements pour les ajuster à la nouvelle donne concurrentielle. Considérant l'écart de compétitivité des économies des deux zones en présence, l'AA a été pensé de manière à permettre aux entreprises ukrainiennes, dans certains secteurs, d'accéder au marché intérieur de l'Union de manière immédiate, tout en leur assurant pendant une période transitoire de garder à l'abri de la concurrence européenne leurs parts de marché au niveau domestique. En d'autres termes, alors que l'Union exécute une grande partie de ses obligations de libéralisation dès l'entrée en vigueur de l'AA, l'Ukraine, elle, dispose de certaines dérogations à même de laisser le temps aux producteurs ukrainiens de s'adapter. Ainsi, dans un certain nombre de secteurs industriels sensibles, la libéralisation tarifaire est prévue de manière graduelle, sur des périodes s'étalant sur 5, 7 ou même 10 années après l'entrée en vigueur de l'AA. Pour ce qui est des produits agricoles, quand bien même l'Union n'a pas concédé à l'Ukraine une libéralisation totale de ce secteur sensible de sa propre économie, puisque les concessions tarifaires prennent ici la forme de contingents d'importations exempts de droits tarifaires⁶⁴, il n'en demeure pas moins que ces contingents seront directement applicables après l'entrée en vigueur de l'AA. En comparaison, 96% des exportations agricoles de l'UE ne bénéficieront quant à elles d'un accès préférentiel au marché ukrainien que 7 ans après l'entrée en vigueur de l'AA. L'asymétrie est une nouvelle fois observée. Dans la pratique toutefois, il est probable que l'Ukraine ne puisse pas exploiter pleinement les concessions tarifaires qui lui sont immédiatement ouvertes, car si ses produits agricoles seront en effet éligibles à la franchise des droits de douanes, il n'en demeure pas

⁶³ Statistiques économiques issues de la banque de données du FMI. Les valeurs de PIB/Hab sont indiquées en PPA.

⁶⁴ *Supra* p. 16

moins qu'ils devront satisfaire aux exigences sanitaires et phytosanitaires formulées sur le marché intérieur de l'UE pour pouvoir être effectivement exportés. Il leur faudra donc s'adapter à ces nouvelles normes⁶⁵.

2) L'existence d'une clause de sauvegarde pour les véhicules particuliers au profit de l'Ukraine

Le secteur des véhicules particuliers, qui représente 4% des exportations de l'Union en Ukraine⁶⁶, bénéficie également d'un régime dérogatoire à la libéralisation totale et immédiate. D'abord, la période de transition dans ce secteur est relativement longue, puisque le libre accès au marché ukrainien pour les entreprises automobiles européennes ne sera total que 10 ans après l'entrée en vigueur de l'AA. Conjointement à cette libéralisation graduelle, il est fait droit à l'Ukraine d'avoir recours à des mesures de sauvegarde⁶⁷ ciblant ce secteur spécifique. L'Ukraine pourra en effet imposer une surtaxe douanière aux véhicules européens importés sur son marché national si les volumes d'importation et les parts de marché des fabricants européens dépassent des seuils fixés conventionnellement. Ces seuils sont de 45 000 véhicules par ans, et d'une part de marché allant de 20 à 25%, suivant l'ancienneté de l'entrée en vigueur de l'AA. Toutefois, deux limites sérieuses sont à considérer à l'utilisation de cette clause : d'abord, l'Ukraine ne peut en faire usage que jusqu'à 15 ans après l'entrée en vigueur de l'AA. Ensuite, la valeur de la surtaxe douanière ne peut dépasser le tarif douanier attribué à la nation la plus favorisée, et elle est plafonnée dans tous les cas à +10%.

Il n'est pas possible de parler ici d'asymétrie des obligations entre l'Union et l'Ukraine : l'ouverture immédiate du marché de l'Union aux exportations ukrainiennes n'est clairement pas une faveur durement gagnée par l'Ukraine. Il est en effet peu probable que le faible nombre de véhicules particuliers produits en Ukraine, qui plus est par des constructeurs étrangers ou européens ne vienne ébranler le marché européen. L'inverse, c'est-à-dire l'afflux

⁶⁵ *Infra* p. 25

⁶⁶ Etude d'impact du Ministère des Affaires étrangères et du développement international sur le projet de loi autorisant la ratification 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 l'Ukraine, d'autre part, *op. cit.*

⁶⁷ Article 44 de l'AA. Une mesure de sauvegarde est une mesure de défense commerciale qui permet à la partie importatrice de suspendre temporairement la libéralisation tarifaire prévue par l'accord ou d'augmenter, dans une certaine limite, le taux du droit de douane appliqué. Toute disposition stipulée dans un accord commercial vient compléter l'application de l'article XIX du GATT et de l'Accord multilatéral sur les sauvegardes, figurant en annexe 1 A de l'Accord instituant l'OMC. Le bénéfice de ces dispositions multilatérales est consacré dans l'AA aux articles 40 et ss.

de productions européennes sur le marché ukrainien est elle plus probable voire même prévisible. Si faveurs il y a, elle réside plutôt dans le fait que l'Union consent à ce que l'Ukraine protège son marché et limite, pendant un temps, et sous certaines conditions bien précises, le gain formidable de compétitivité escompté par les constructeurs européens sur le marché ukrainien. La bienveillance qu'on voudrait attribuer à l'Union par l'introduction de cette clause de sauvegarde dans l'AA doit toutefois être relativisée. En effet, ladite clause n'est pas une nouveauté de la pratique conventionnelle de l'Union, puisqu'une disposition similaire avait notamment déjà été insérée dans l'accord commercial conclu avec la Corée du Sud⁶⁸. Hors, il apparaît que le régime de cette clause euro-sud-coréenne, qui bénéficie tant à l'Union qu'à son partenaire, est beaucoup plus favorable que celui concédé à l'Ukraine par l'article 44 de l'AA. Et pour cause, c'est l'Union elle-même qui a défini par un règlement⁶⁹, c'est-à-dire de manière unilatérale, non négociée, le régime de cette sauvegarde, qui est d'application générale et ne concerne pas seulement les véhicules particuliers.

L'asymétrie apparente des obligations de libéralisation entre l'UE et l'Ukraine ne doit pas non plus camoufler le fait qu'il pèse sur l'Ukraine un certain nombre d'engagements conventionnels supplémentaires, aux fins de garantir un libre-échange non seulement complet, mais aussi *approfondi* (*Section 2*).

Section 2 - La mise en place d'une zone de libre-échange approfondi

Plusieurs raisons conduisent à penser que la simple levée des barrières douanières et des restrictions quantitatives au commerce ne se traduirait pas par une fluidification efficace des échanges. D'abord, hormis quelques pics significatifs, les droits de douanes pratiqués entre les deux partenaires sont déjà relativement faibles. En effet, l'Union et l'Ukraine étant toutes deux parties contractantes des accords de Marrakech⁷⁰, celles-ci se sont engagées dans la réduction des barrières douanières opérée au niveau multilatéral. Ensuite, l'Ukraine étant éligible au SPG de l'Union européenne, celle-ci profite déjà de concessions tarifaires importantes pour une grande partie de ses exportations à destination de l'Union. A l'heure actuelle, les véritables obstacles au commerce résident donc davantage dans l'existence de

⁶⁸ Chapitre III de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République de Corée d'autre part, JO L 127 du 14.5.2011.

⁶⁹ Règlement (UE) 511/2011 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2011 mettant en oeuvre la clause de sauvegarde bilatérale de l'ALE entre l'UE et la République de Corée, JO L 145 du 31.5.2011, pp.19-28.

⁷⁰ Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, 15 avril 1994.

normes techniques, sanitaires, phytosanitaires, environnementales. Ce sont tous ces obstacles que l'AA prend également en compte, faisant ainsi évoluer la zone de libre-échange *complet* en zone de libre-échange *complet* et *approfondi*. Or, ces obstacles non-tarifaires au commerce ne servent pas, à l'inverse des droits de douanes, à protéger les productions locales ou à constituer des recettes pour les caisses publiques. Ils procèdent des préférences collectives en matière de santé, d'éthique, d'environnement et de sécurité, formulée par les sociétés des consommateurs. Ce faisant, ils défendent le marché sur lequel ils s'appliquent contre l'introduction sur ce dernier de biens et de services qui ne seraient pas conformes aux standards établis. Compte tenu de cette spécificité, il n'est pas possible d'en envisager la suppression, à l'instar de ce que l'accord prévoit pour les barrières douanières. La libéralisation de ces normes et standards va donc consister en la reprise par l'Ukraine des règles du marché intérieur de l'Union européenne (A). Or, la diffusion de l'acquis communautaire vers l'Ukraine implique l'externalisation de ce dernier, et donc son extirpation du cadre qui permet, sur le marché unique, le contrôle de sa bonne exécution. Dès lors, l'AA assortit cette opération d'exportation de la norme européenne de mécanismes propres à garantir l'intégrité du droit de l'Union (B).

A) L'exportation vers l'Ukraine de l'acquis communautaire en matière de marché intérieur

La mise en compatibilité des normes et standards des marchés européens et ukrainiens va donc impliquer la reprise par l'Ukraine d'un certain nombre de dispositions du droit de l'Union visées dans l'AA (I). Les normes et standards évoluant avec leur époque, l'AA prévoit également l'actualisation de la liste de l'acquis communautaire devant faire l'objet d'une transplantation dans l'ordre juridique ukrainien (2).

1) Un alignement de l'Ukraine sur les normes et standards de l'Union européenne pour une fluidification efficace des échanges commerciaux

Plusieurs dispositions du titre IV de l'AA formulent à destination de l'Ukraine une obligation de reprise de l'acquis communautaire pertinent (généralement visé dans les annexes de l'AA). Ainsi, en matière de normes sanitaires et phytosanitaires, il est précisé à l'article 64 de l'AA que « *L'Ukraine procède au rapprochement de sa législation sanitaire, phytosanitaire et relative au bien-être animal de la législation de l'UE visée à l'annexe V du présent accord* ».

Des dispositions similaires sont stipulées dans l'accord dans des domaines aussi variés que la normalisation, la métrologie, l'accréditation, l'évaluation de la conformité des produits et la surveillance du marché⁷¹, les marchés publics⁷², les services (notamment maritimes, de commerce électronique, postaux, financiers)⁷³, le droit de la concurrence⁷⁴, le développement durable⁷⁵, et la propriété intellectuelle⁷⁶. Sur ce dernier point, l'accord est particulièrement ambitieux, et est assimilable à un succès de la diplomatie européenne, puisqu'il prévoit une protection immédiate de la plupart des indications géographiques de l'Union européenne⁷⁷. De manière complémentaire, le titre V de l'AA dédié aux coopérations économiques et sectorielles prescrit également un certain nombre de réformes qui renforceront plus encore l'intégration économique des deux partenaires. Parmi les 27 domaines listés, si tous ne concernent pas l'économie *stricto sensu*, d'autres trouvent une résonnance évidente dans la sphère économique. Vont notamment dans ce sens les dispositions sur l'énergie, la coopération macroéconomique, la gestion des finances publiques, les transports, la fiscalité, la politique industrielle et celle relative aux entreprises, le secteur minier et la métallurgie, le droit des sociétés, le tourisme, l'agriculture, et la pêche⁷⁸.

Il est important de relever que l'alignement des standards des marchés des deux partenaires ne se fait que par le rapprochement de l'Ukraine sur la norme européenne, et non l'inverse. Parfois, comme en matière d'environnement ou de droits de propriété intellectuelle, le rapprochement normatif se fera par référence à une norme de droit international, mais il s'agit dans tous les cas d'un texte déjà appliqué par l'Union ou ses Etats membres⁷⁹ et qui fait donc déjà partie du corpus des normes applicables au marché intérieur. De fait, on a seulement un mouvement « d'européanisation » du marché ukrainien, et non pas « d'ukrainisation » du marché européen. Une telle alternative aurait été « *aberrante* »⁸⁰. L'écart de développement

⁷¹ Article 56 de l'AA.

⁷² Chapitre 8, titre IV de l'AA.

⁷³ Article 87 de l'AA.

⁷⁴ Chapitre 10, titre IV de l'AA.

⁷⁵ Chapitre 13, titre IV de l'AA.

⁷⁶ Chapitre 9, titre IV de l'AA.

⁷⁷ Seules certaines d'entre-elles pourront, pendant une période de transition allant de 5 à 7 ans, faire l'objet d'une utilisation par les producteurs ukrainiens. Voy. l'article 208 de l'AA.

⁷⁸ Voy. le Chapitre V de l'AA.

⁷⁹ Ainsi, en matière de droit de propriété intellectuelle, l'article 161 fait référence à la Convention de Rome de 1961 sur la protection des artistes interprètes ou exécutants, des producteurs de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion, la Convention de Berne de 1886 pour la protection des oeuvres littéraires et artistiques, et le traité de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle sur le droit d'auteur de 1996.

⁸⁰ C. RAPOPORT, *Les partenariats entre l'Union européenne et les États tiers européens*, op. cit., pour évoquer l'hypothèse du rapprochement du droit de l'Union sur celui de la Fédération de Russie, situation qui nous semble similaire au cas qui nous intéresse, toutes proportions gardées.

entre l'Union et l'Ukraine implique que le marché européen est protégé par des standards plus élevés. Il est dès lors bienheureux que l'alignement se fasse vers l'échelon le plus protecteur et non « par le bas ». Ce mouvement unidirectionnel révèle également le poids diplomatique des négociateurs en présence. L'Union aura plus de facilités à imposer certaines concessions à l'Ukraine qu'elle ne l'aura avec d'autres partenaires. On pense notamment aux négociations du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement⁸¹ dont l'un des objectifs est aussi l'harmonisation normative. Même si l'Union peut faire valoir, dans certains domaines, des standards plus élevés que son partenaire américain, on conçoit bien qu'elle aura plus de mal à négocier l'alignement des standards américains sur les références européennes, compte tenu du poids diplomatique des Etats-Unis.

Les gains escomptés par les parties par cette opération de transmission de l'acquis communautaire relatif au marché intérieur sont multiples. Côté ukrainien, l'adaptation de sa législation de manière « euro-compatible » devrait d'abord permettre aux entreprises ukrainiennes de gagner effectivement des nouvelles possibilités d'exportation sur le marché européen. Les standards appliqués étant similaires et les barrières douanières étant levées, la fluidification des échanges sera maximale. Par ricochet, étant donné l'étendue des réformes prescrites et notamment celles en matière de concurrence, l'Ukraine devrait également gagner en attractivité auprès des investisseurs étrangers. Côté européen, la standardisation du marché ukrainien sur les normes européennes permettra aux opérateurs européens de produire pour le marché ukrainien de la même manière que s'ils produisaient pour le marché intérieur de l'UE, c'est-à-dire sans coûts d'ajustement. Enfin, d'un point de vue plus global, la diffusion de la norme européenne traduit également l'expansion de l'influence normative de l'Union. Elle permet de faire de l'Ukraine un allié précieux dans les enceintes multilatérales en s'assurant que Kiev y défendra des intérêts identiques à ceux de l'Union, dans les débats relatifs aux cycles ultérieurs de libéralisation⁸².

2) La coexistence de mécanismes statiques et dynamiques de reprise de l'acquis pertinent

L'une des caractéristiques de l'acquis communautaire avec laquelle l'AA doit composer est son caractère évolutif. Constamment, de nouvelles normes sont formulées sur le marché

⁸¹ Les négociations de cet accord commercial global avec les Etats-Unis ont débuté en juillet 2013.

⁸² Voy notamment Eloise GUILLERON, Madialène REBOURS, Victoria VALROFF, Benjamin GUICHARD-SULGER, « La stratégie commerciale de l'Union européenne, à la croisée des chemins entre multilatéralisme, bilatéralisme et plurilatéralisme », exposé de Master 2, 21 p., disponible à l'adresse : www.boreart.net/work/strategiecommercialeue.pdf

intérieur, pour l'adapter aux nouveaux défis en matière de sécurité, d'éthique et de bien-être. Aussi, appliquer l'acquis communautaire pertinent en matière de marché intérieur revient, pour un pays tiers, à vouloir « *tirer sur une cible en mouvement* »⁸³, pour reprendre l'expression formulée par la doctrine. Puisque l'Ukraine n'est aux termes de l'AA astreinte à la reprise que des normes de l'Union stipulées dans le texte de l'accord, c'est-à-dire à un acquis communautaire nécessairement antérieur à l'accord, les négociateurs ont pris soin d'inclure plusieurs procédures d'actualisation de la liste de ces normes. Il s'agit d'éviter une certaine « obsolescence programmée » de l'AA en maintenant l'arrimage normatif de l'Ukraine sur le droit du marché intérieur. La variété des procédures d'actualisation est une singularité propre à l'AA UE-Ukraine, qui combine un mécanisme d'actualisation « général »⁸⁴ prévu à l'article 463, et plusieurs mécanismes d'actualisation « spécifiques », c'est-à-dire s'appliquant à un domaine déterminé de la libéralisation en matière commerciale. L'autre spécificité de l'AA est de faire ainsi coexister dans l'AA des procédures de nature *statique* et *dynamique*, c'est à dire traduisant alternativement une faculté ou une obligation d'actualisation de l'acquis communautaire en cause.

Pour ce qui est du mécanisme général d'actualisation, l'article 463§3 prévoit que « *le conseil d'association peut actualiser ou modifier les annexes du présent accord (...) en fonction de l'évolution du droit de l'UE* ». L'opération d'actualisation du droit pertinent prend ici la forme d'un acte du conseil d'association, c'est-à-dire d'une décision prise de manière consensuelle entre les parties à l'intérieur de la structure institutionnelle mise en place par l'AA⁸⁵. La formulation n'implique aucune obligation de procéder à la modification de la liste des annexes puisqu'il s'agit simplement d'une possibilité offerte au conseil d'association : « *le conseil d'association peut*⁸⁶ *actualiser* ». On relève donc bien l'approche statique de l'actualisation, laquelle amène l'AA à se rapprocher des accords classiques impliquant la transmission de l'acquis communautaire à un Etat tiers⁸⁷. Toutefois, conclure sur le caractère exclusivement statique de la procédure de reprise de l'acquis communautaire dans le cadre de l'AA UE-Ukraine, et donc sur l'absence de toute procédure dynamique est erroné. La

⁸³ Guillaume VAN DER LOO, Peter VAN ELSUWEGE et Roman PETROV, « The EU-Ukraine Association Agreement : Assesment of an Innovative Legal Instrument », *European University Institute*, 2014, n° 09, p. 28.

⁸⁴ Nous l'appelons « de droit commun » car son application est sujette à la « *lex specialis* » des dispositions du titre IV de l'AA. L'article 463§3 indique en effet qu'il s'applique « *sans préjudice des éventuelles dispositions spécifiques figurant au titre IV (Commerce et questions liées au commerce) du présent accord* ».

⁸⁵ *Infra* p. 36

⁸⁶ Nous soulignons.

⁸⁷ Pour un exemple d'accord établissant un mécanisme statique de reprise de l'acquis, voy. le traité sur la Communauté de l'Energie, traité instituant la Communauté de l'énergie, JO L 198 du 20.7.2006, *op. cit.*

procédure spéciale de révision des annexes en matière de services prévue à l'annexe XVIII de l'AA indique en effet que dans ce domaine, pour la période transitoire pendant laquelle ce secteur n'est pas entièrement libéralisé, le comité « Commerce » « *ajoute aux appendices tous les actes législatifs de l'UE nouveaux ou modifiés* »⁸⁸ et cela sous un délai de trois mois. Il y a donc bien ici une obligation : le comité doit ajouter l'acquis pertinent, ce qui indique que la complétion des annexes en matière de services est automatique. A l'expiration de cette période transitoire, c'est-à-dire lorsque l'Union aura pleinement libéralisé le secteur correspondant, le mécanisme change : la modification des annexes redevient certes une faculté du comité « Commerce »⁸⁹, mais en cas d'absence de consensus pour actualiser l'acquis, l'Union peut décider de suspendre unilatéralement les concessions qu'elle a conventionnellement accordé dans le secteur visé⁹⁰, un moyen efficace pour Bruxelles de s'assurer du « consensus » de l'Ukraine pour l'ajout des nouvelles normes en matière de services. L'actualisation des annexes prend donc pour les services une nature *dynamique*, laquelle nous amène à faire l'analogie avec la procédure prévue à l'article 102 de l'Accord sur l'Espace Economique Européen (EEE)⁹¹. Elle pose également selon nous un problème de nature démocratique, puisque l'Ukraine se voit forcée d'intégrer au sein de son ordre juridique des normes à la formation desquelles elle n'a formellement pas participé. L'AA, qui se limite à accorder à la partie ukrainienne le droit d'être « *informée* »⁹² de l'adoption par l'Union de nouvelles normes gagnerait dès lors à conférer à l'Ukraine un droit d'être consultée en amont de la procédure législative⁹³, pour les actes qu'elle aura ensuite vocation à appliquer. Quoiqu'il en soit, la coexistence de ces deux types de mécanismes d'amendement

⁸⁸ Article 3§3 de l'annexe XVII de l'AA.

⁸⁹ L'article 5§2 de l'annexe XVII de l'AA indique que « *dans un délai de trois mois, le comité "Commerce" décide d'ajouter aux appendices tout acte législatif de l'UE nouveau ou modifié* ».

⁹⁰ L'article 5§6 de l'annexe XVII de l'AA est ainsi rédigé : « *Si, indépendamment de l'application de l'article 5, paragraphes 2, 3 et 5, de la présente annexe, un accord ne peut être dégagé concernant l'ajout aux appendices d'un acte législatif de l'UE nouveau ou modifié trois mois après sa notification au comité "Commerce", l'Union européenne peut décider de suspendre l'octroi du traitement de marché intérieur dans le secteur concerné* ».

⁹¹ L'Espace économique européen (EEE) est institué par l'Accord de Porto (Accord sur l'Espace économique européen, JO L 1 du 03.1.1994, pp. 3-36) lequel prévoit la participation de 3 des 4 Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) au marché intérieur (Norvège, Islande, Liechtenstein). Il comporte une reprise étendue de l'acquis communautaire relatif au marché intérieur, laquelle repose sur un mécanisme dynamique. En l'absence de décision consensuelle d'actualisation du droit communautaire faisant l'objet de la transmission, l'Union a ici aussi la possibilité de suspendre l'accès des Etats AELE-EEE au marché intérieur dans le domaine concerné. Voy. l'article 102§5 de l'Accord de Porto.

⁹² Voy. notamment l'article 3§2 de l'annexe XVII de l'AA qui dispose que « *la partie UE tient régulièrement l'Ukraine et le comité "Commerce" informés, par écrit, de l'adoption ou de la modification d'actes législatifs sectoriels de l'UE* ».

⁹³ Nous rejoignons sur ce point les observations faites par C. RAPOPORT, *Les partenariats entre l'Union européenne et les Etats tiers européens*, op. cit., pp. 562-590. Force est de constater que l'Ukraine est ici bien moins lotie que les Etats membres de l'Association européenne de libre échange (AELE) participant à l'EEE, puisque ces derniers sont consultés par la Commission au stade de l'élaboration des propositions législatives entrant dans le champ de l'accord. Voy l'article 9§1 de l'Accord sur l'EEE.

constitue également une spécificité de l'AA, et entraîne l'impossibilité de classer ce dernier dans la catégorie des accords dits statiques, ou dans celle des accords dits dynamiques. Alternativement l'un ou l'autre, il sera plus juste de parler d'accord « semi-statique », ou d'accord « semi-dynamique », c'est selon. La première formulation sera toutefois préférée compte tenu du champ d'application plus vaste des procédures de nature statique.

Ces outils ambitieux que comporte l'AA et qui engagent l'Ukraine à la reprise d'une partie de l'acquis communautaire en terme de marché intérieur sont complétés par des dispositions visant à s'assurer de l'effectivité de l'opération d'exportation (**B**).

B) La mise en place de mécanismes garantissant l'effectivité de la transmission de l'acquis communautaire

Ces mécanismes sont de deux ordres et répondent à deux finalités distinctes. D'abord, l'exportation du droit de l'Union vers l'Ukraine implique en théorie la sortie de la norme européenne du cadre du monopole de juridiction de la Cour de justice. Avec l'instauration dans l'AA d'un mécanisme préjudiciel obligatoire pour les litiges impliquant l'interprétation de l'acquis commercial transmis, le juge de l'Union se voit à nouveau doté de sa compétence (**I**). Par ailleurs, pour ne pas que les ambitions de l'AA en matière de transmissions de l'acquis commercial restent vaines, l'accord instaure une conditionnalité incitative en faveur de l'Ukraine (**2**).

1) L'instauration d'un mécanisme obligatoire de question préjudicielle pour les litiges portant sur l'interprétation de l'acquis commercial

Le règlement des différends survenant entre les parties est une question qui est réglée par l'AA au travers de plusieurs outils. Si le principe posé par l'article 477 de l'AA reste le règlement diplomatique du différend⁹⁴, en matière commerciale, un mécanisme spécifique est instauré, reprenant le schéma classique de règlement⁹⁵ des différends aujourd'hui inclus dans

⁹⁴ Voy. notamment l'article 477§1 de l'AA : « *Lorsqu'un différend surgit entre les parties à propos de l'interprétation, de la mise en oeuvre ou de l'application de bonne foi du présent accord, l'une des parties notifie à l'autre partie et au conseil d'association une demande formelle de règlement du différend en question* ».

⁹⁵ Ce schéma, qui est inspiré du système de règlement des différends de l'OMC tel que résultant du Mémorandum d'Accord sur le Règlement des Différends (annexe 2 de l'accord instituant l'OMC) est notamment inséré dans l'accord avec la Corée du Sud (accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République de Corée d'autre part, *op. cit.*).

la plupart des accords commerciaux négociés par l'Union. Il est ainsi prévu la tenue de consultations, puis la constitution d'un groupe spécial d'arbitrage⁹⁶, chargé de trancher le litige par une décision de portée obligatoire⁹⁷. Toutefois, une disposition retient l'attention et consacre une nouvelle fois le caractère particulièrement novateur de l'AA. L'article 322 de l'accord fait en effet obligation à l'organe arbitral de surseoir à statuer et d'adresser à la Cour de justice de l'UE une question préjudicielle dès lors que le différend « *soulève une question concernant l'interprétation d'une disposition du droit de l'UE* »⁹⁸. La réponse de la Cour lie ensuite le groupe spécial d'arbitrage, qui doit donc en tenir compte pour trancher le litige. L'intérêt de cette disposition est le maintien de la garantie d'interprétation uniforme du droit de l'Union, y compris lorsque ce droit est transmis à un Etat non membre de l'UE. En refusant à l'organe arbitral la capacité d'interpréter le droit de l'Union véhiculé, et en le forçant à saisir la Cour de justice de l'UE, l'AA prévient tout risque de dénaturation de la portée du droit de l'Union, et préserve le monopole d'interprétation des traités conféré à la Cour de justice⁹⁹. Dès lors, l'exportation du droit de l'Union vers l'Etat tiers ne se fait donc pas en l'absence de garanties spécifiques quant à la préservation de l'intégrité de ce droit. Toutefois, puisque le règlement des différends par arbitrage ne vaut que pour les dispositions relevant du titre IV de l'AA¹⁰⁰, seules les dispositions faisant référence au droit de l'Union contenues à l'intérieur de ce même titre feront l'objet d'une obligation de question préjudicielle¹⁰¹.

Ce dispositif de renvoi à la compétence de la Cour tient compte des exigences formulées par la Cour de justice au travers de sa jurisprudence en matière d'accords externes impliquant l'appropriation du droit de l'Union par des Etats non membres. Rappelons en effet que la Cour de justice peut rendre des avis consultatifs conformes sur la compatibilité des accords externes envisagés avec les traités¹⁰². Ainsi, dans l'Avis 1/91¹⁰³, la Cour de justice s'était déjà

⁹⁶ Article 306 de l'AA. Notez également qu'une procédure spéciale existe pour les litiges liés à l'énergie (article 307§8, 308§4, 309, 310§3 et 314 de l'AA), et qu'un mode alternatif de règlement du litige, la médiation, est aussi prévu au Chapitre 15 du titre IV de l'AA.

⁹⁷ Article 311 de l'AA relatif à la mise en conformité avec les décisions du groupe spécial d'arbitrage.

⁹⁸ Article 322§2.

⁹⁹ Article 19 TUE.

¹⁰⁰ Article 304 de l'AA.

¹⁰¹ Ainsi, les dispositions du titre V relatif à la coopération économique et sectorielle, et comportant, également des obligations d'alignement de l'Ukraine sur l'acquis communautaire sortent du champ de la procédure d'arbitrage, et relèveront du règlement « diplomatique » des différends.

¹⁰² Cette compétence résulte de l'article 218§11 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, version consolidée, JO C 115 du 29.5.2008). La Cour peut être saisie par un Etat membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission.

¹⁰³ CJCE, 14 décembre 1991, Avis 1/91 relatif au projet d'accord sur l'Espace économique européen.

opposée à ce qu'une juridiction externe puisse interpréter le droit de l'Union en dehors de tout contrôle opéré par la Cour. Cela conduisait en effet à porter atteinte à l'autonomie de l'ordre juridique communautaire, car l'organe compétent aurait imposé à la Cour une interprétation donnée du droit de l'Union¹⁰⁴. En instaurant ce mécanisme préjudiciel obligatoire dont la réponse lie le groupe spécial¹⁰⁵, l'AA devrait donc vraisemblablement recevoir son « brevet de légalité » sur ce point précis en cas de déclenchement de la procédure d'avis. Plus qu'une simple soupape de sécurité destinée à se préserver d'un passage sous les fourches caudines de la Cour de justice de l'UE, cet arrimage sur la compétence d'interprétation du juge du plateau de Kierchberg sert en fait les objectifs de l'AA, lequel aspire à créer entre l'Union et l'Ukraine une zone d'application homogène de certains pans du droit du marché intérieur. Il serait contre-productif, dans cette optique, que des interprétations différentes de ce même droit ne viennent créer des distorsions au sein même de la zone projetée.

2) La garantie de la bonne-exécution des engagements de l'Ukraine par la mise en place d'une conditionnalité commerciale positive

L'opération d'incorporation du droit de l'Union dans l'ordre juridique de l'Ukraine n'est pas quelque chose d'aisée. Comme le relève C. RAPOPORT, « *demander aux voisins d'atteindre avec la Communauté un degré d'intégration équivalent à celui des Etats AELE revient quasiment à les placer devant les mêmes exigences que les Etats candidats sans pour autant leur donner des moyens techniques et financiers équivalent* »¹⁰⁶. Si l'intégration de l'Ukraine au marché intérieur n'est pas formellement « équivalente » à celle organisée pour les Etats candidats ou pour les Etats de l'AELE participant à l'Espace économique européen¹⁰⁷, il n'en demeure pas moins que l'ampleur du champ d'application du chapitre IV de l'AA suppose en effet que l'Ukraine engage d'elle-même un véritable chantier de transformation de son marché en zone euro-compatible. Outre le caractère pénible de l'opération, celle-ci peut aussi se révéler désavantageuse, à court terme, pour l'Ukraine. En effet, il est possible que certaines

¹⁰⁴ Pour d'autres avis en ce sens, voy. notamment CJCE, 18 avril 2002, Avis relatif à au projet d'accord portant création d'un espace aérien commun entre la Communauté et les pays tiers (C-1/00) et CJCE, 8 mars 2011, Avis relatif au projet d'accord sur la juridiction du brevet européen et du brevet communautaire (C-1/09).

¹⁰⁵ Ce caractère obligatoire de la réponse à la question préjudicielle est également considéré par la Cour de justice comme indissociable du mécanisme préjudiciel, car une réponse qui serait facultative entraînerait un mécanisme préjudiciel « au rabais ». Notons également que c'est à notre connaissance la première fois qu'un accord externe de l'Union permet à un organe arbitral de saisir la Cour de justice.

¹⁰⁶ C. RAPOPORT, *Les partenariats entre l'Union européenne et les États tiers européens*, op. cit., p. 308.

¹⁰⁷ L'étendue de l'acquis transmis n'est pas comparable, même si en matière agricole l'AA UE-Ukraine est plus ambitieux, comme le note R. SCHWOK et C. NAJY, « Le traité historique entre l'Union européenne et l'Ukraine : au-delà des controverses, la réalité du texte », op. cit.

normes européennes se révèlent être inadaptées à la structure du marché ukrainien, dont le niveau de développement reste largement inférieur à celui de la plupart des Etats membres de l'Union européenne. On pense notamment aux dispositions en matière de concurrence. Toutes ces raisons font que l'AA doit également prévoir un système à même d'inciter l'Ukraine à exécuter de manière effective ses engagements conventionnels. C'est ainsi que l'AA repose en matière commerciale sur une conditionnalité positive. Les efforts de l'Ukraine en vue d'implémenter l'acquis visé dans l'AA au sein de son ordre juridique font en effet l'objet d'un suivi par les parties, et il est demandé à l'Ukraine de faire part de ses progrès, si possible avant expiration des échéances fixée conventionnellement¹⁰⁸. Ses progrès font l'objet d'une discussion entre les parties, suite à laquelle le conseil d'association peut décider de manière consensuelle « *d'ouvrir davantage les marchés* »¹⁰⁹. C'est donc une stratégie du « donnant-donnant » qui est pratiquée par l'Union. Plus l'Ukraine intègre l'acquis communautaire qu'elle a conventionnellement accepté de reprendre, et plus son accès au marché intérieur se voit être étendu. Reste à savoir si la « carotte » utilisée par l'Union est suffisamment appétissante.

*

En plus de contribuer à faire de l'AA un instrument particulièrement innovant, l'abaissement étendu des obstacles au commerce et la diffusion de l'acquis communautaire commercial et économique vers l'Ukraine semblent créer les conditions propres à réaliser l'intégration économique de l'Ukraine au marché intérieur. Il s'agit là d'un premier pas vers la réalisation de l'association euro-ukrainienne, qui se traduit également par une coopération politique renforcée (*Chapitre 2*).

¹⁰⁸ Article 475 de l'AA.

¹⁰⁹ Article 475§5 de l'AA.

Chapitre 2 - UN INSTRUMENT AMBITIEUX DE COOPERATION POLITIQUE RENFORCEE

L'objectif de renforcement des relations politiques entre l'Ukraine et l'Union est à la fois un objectif conjoint et un objectif complémentaire de celui de l'intégration économique de l'Ukraine au marché intérieur. Si une forme de coopération politique était déjà présente au sein de l'APC¹¹⁰, dès 2006¹¹¹ la Commission évoque la nécessité de renforcer le dialogue portant sur les questions d'intérêt commun. Il s'agit dès lors de faire évoluer le stade de cette coopération vers « *l'association politique* », c'est-à-dire vers une forme de coopération politique renforcée¹¹². Pour réaliser cet objectif ambitieux, le volet politique de l'AA envisage l'intensification des coopérations politiques entre les deux partenaires (**Section 1**). Parallèlement, l'AA va également organiser l'alignement des deux partenaires via la réforme politique interne de l'Ukraine (**Section 2**). C'est cette double dynamique, entre dialogue et processus de réforme qui va faire naître « l'association politique » des deux partenaires.

Section 1 - La dynamisation du dialogue politique et de la coopération sectorielle

Les partenaires ont consenti, en s'associant politiquement, à approfondir de manière substantielle leurs relations politiques. Un dialogue est en effet maintenu et approfondi dans une grande variété de domaines d'intérêt partagé (A). L'ampleur de la relation envisagée rejaillit d'ailleurs sur les bases juridiques mobilisées par l'AA et semble appeler à la mixité de l'accord (B).

A) L'approfondissement du dialogue politique et de la coopération sectorielle

En matière de dialogue politique et de coopération sectorielle, le caractère novateur de l'AA n'est pas réellement visible dans l'amplitude des questions abordées. C'est plutôt par l'approfondissement des sujets faisant déjà l'objet d'un dialogue (1) dans un cadre institutionnel nouveau (2) qu'on peut réellement déceler la dynamique de l'AA.

¹¹⁰ Voy. notamment le préambule de l'APC qui dispose : « *Désireux d'établir et de développer un dialogue politique régulier sur les questions bilatérales et internationales d'intérêt commun*; ».

¹¹¹ COM (2006) 726 final - Communication de la Commission, « Renforcement de la politique européenne de voisinage », 4 décembre 2006, 16 p., *op. cit.*

¹¹² Pour un commentaire sur l'utilisation de cette formulation par le préambule de l'AA et par les Institutions, voy. *supra*. p. 15

1) Le renforcement d'un dialogue politique ambitieux et d'une coopération multidimensionnelle

La coopération sectorielle vise un éventail impressionnant de domaines considérés par les deux parties comme d'intérêt commun. Si ces coopérations sont pour une grande partie d'entre elles étroitement liées au versant commercial de l'accord et participent ainsi de manière complémentaire à l'intégration économique de l'Ukraine¹¹³, il n'en demeure pas moins qu'elles poursuivent aussi un objectif plus large de développement et de bonne gouvernance. Dans les 27 domaines listés, on relèvera ainsi les chapitres dédiés à la gestion des finances publiques, l'environnement, les transports, l'espace, la coopération scientifique et technologique, la protection des consommateurs, l'emploi, la santé publique, l'éducation, la culture,...¹¹⁴ Il s'agit quasi-systématiquement d' « *améliorer et de renforcer la coopération* » existante¹¹⁵, le plus souvent par un dialogue périodique au sein des structures créées par l'AA, incluant un échange de données et de bonnes pratiques¹¹⁶. Pour ce qui est du dialogue purement politique, celui-ci porte sur des matières relatives à la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC)¹¹⁷. Il s'agit ici d'atteindre une convergence entre les positions défendues par l'Union et celles défendues par l'Ukraine¹¹⁸. Gardons à l'esprit que l'une des caractéristiques de l'accord d'association est justement de prévoir « *des actions en commun* »¹¹⁹. Concrètement, le dialogue doit porter sur la prévention des conflits et le maintien de la stabilité régionale. Rappelons que l'Ukraine est identifiée par l'Union comme « partenaire stratégique »¹²⁰, et que son implication dans la sécurité de la région du voisinage oriental de l'Union est reconnue comme nécessaire par les Institutions, notamment depuis la Stratégie de sécurité du Conseil européen¹²¹. Même avant les événements du Maïdan, et le rattachement de la Crimée à la Fédération de Russie en février 2014, le contexte de l'Europe orientale justifiait que l'Union cherchât à intensifier sa coopération avec Kiev : conflit russo-géorgien de 2008, mais aussi tensions aux frontières même de l'Ukraine avec le dossier de la sécession de la Transnistrie en

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ Voy. le titre V de l'AA.

¹¹⁵ Voy. notamment l'article 351 de l'AA.

¹¹⁶ Dans certains domaines, la coopération évoluera également vers la transmission par l'Union de son acquis communautaire. *Infra* p. 49

¹¹⁷ Chapitre II de l'AA.

¹¹⁸ Article 4 de l'AA.

¹¹⁹ Article 217 TFUE.

¹²⁰ Antoine SAUTENET, « Le tiers partenaire stratégique », *op. cit.*

¹²¹ Stratégie européenne de sécurité du Conseil européen, « Une Europe sûre dans un monde meilleur », 8 décembre 2003, décision 787, 15 p.

Moldavie voisine. Notons qu'une telle coopération était absente des dispositions de l'APC. Son inclusion dans l'AA, si elle n'est pas surprenante, demeure donc une plus-value dans la relation contractuelle de l'Union et de l'Ukraine, qui ne se manifestait en matière de PESC que sous la forme d'accord sectoriels ou informels¹²². Une coopération est également mise en place dans le domaine de la Justice et des affaires intérieures (JAI)¹²³. Ici, plusieurs axes prioritaires sont identifiés, et ils tiennent compte des spécificités de l'Ukraine. Sont ainsi notamment traités la lutte contre la corruption¹²⁴, véritable fléau en Ukraine¹²⁵, la gestion des flux migratoires¹²⁶, et la lutte contre le blanchiment d'argent¹²⁷ et contre le trafic de stupéfiants. Une plateforme est également prévue pour l'échange d'informations en matière de prévention des actions terroristes, et pour le développement de la coopération judiciaire, en matière tant civile que pénale¹²⁸.

2) L'établissement d'une structure institutionnelle permettant un dialogue multiniveau

Toutes ces coopérations et thématiques de dialogue s'appuient sur une structure institutionnelle qui reprend les codes classiques de l'association pratiquée par l'Union¹²⁹, mais pas seulement. D'abord, l'AA vient consacrer de manière conventionnelle la pratique qui s'était déjà instaurée entre les deux partenaires de tenir annuellement des sommets « *au plus haut niveau* »¹³⁰, c'est-à-dire à celui des chefs d'Etat et de gouvernement, et des représentants des Institutions de l'Union, le cas échéant. Le dialogue plus régulier, lui, prend avant tout place au sein du conseil d'association¹³¹, lequel se situe à l'échelon ministériel, et peut adopter des décisions contraignantes, de manière consensuelle¹³². Il s'agit d'une nouveauté importante sous le prisme de l'évolution de la relation euro-ukrainienne, car les structures mises en place par l'APC, et principalement son conseil de coopération n'avaient auparavant qu'un pouvoir de recommandation¹³³, et non de décision. Or, le pouvoir de décision confié à

¹²² Voy. notamment l'accord entre l'Union européenne et l'Ukraine établissant un cadre pour la participation de l'Ukraine aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, JO L 182 du 13.7.2005, pp. 29-34.

¹²³ Chapitre III de l'AA.

¹²⁴ Article 22 de l'AA.

¹²⁵ En 2014, l'ONG Transparency International classait l'Ukraine 142^{ième} sur 175 dans son Corruption perception index. Ernst & Young considérait pour sa part l'Ukraine comme l'un des trois pays les plus corrompus au monde, avec la Colombie et le Brésil.

¹²⁶ Article 16 de l'AA.

¹²⁷ Article 20 de l'AA.

¹²⁸ Articles 23 et 24 de l'AA.

¹²⁹ Voy. notamment C. FLAESCH-MOUGIN, « Existe t'il un statut d'Etat associé à l'U.E. », *op. cit.*

¹³⁰ Article 460 de l'AA.

¹³¹ Article 461 de l'AA.

¹³² L'Union et ses Etats membres ont une voix, l'Ukraine une autre.

¹³³ Article 29 de l'APC.

l'organe mixte va constituer le point de départ de l'émergence d'un droit dérivé de l'AA. Ce droit dérivé, que la Cour de justice reconnaît comme faisant partie intégrante de l'accord¹³⁴ pourra bénéficier dans l'ordre juridique communautaire d'un effet direct, du moment qu'il souscrit aux conditions établies par la jurisprudence en la matière¹³⁵. La structure institutionnelle est renforcée par la mise en place d'un comité d'association¹³⁶, lequel vient assister le conseil d'association dans ses tâches, en se subdivisant, le cas échéant, en sous-comités spécialisés¹³⁷. Parallèlement à ces structures réunissant le personnel « exécutif », un comité d'association parlementaire est également créé, et il est envisagé comme étant une enceinte de dialogue entre le Parlement européen et l'assemblée représentative ukrainienne¹³⁸. Ce comité a notamment la possibilité d'émettre des recommandations (non contraignantes) à l'intention du conseil d'association. Enfin, caractéristique de l'AA UE-Ukraine qui consacre encore une fois son caractère innovant, il prévoit aussi la constitution d'une plateforme de la société civile¹³⁹, pensée comme un lieu d'échange de points de vue entre le Comité économique et social européen (CESE), d'une part, et des représentants de la société civile ukrainienne, d'autre part. A l'instar de leurs homologues parlementaires, les représentants des sociétés civiles européenne et ukrainienne pourront eux-aussi émettre des recommandations non contraignantes à destination du conseil d'association. Enfin, pour garnir encore cette structure institutionnelle, on rajoutera également qu'en matière commerciale, un groupe consultatif dédié au développement durable est formé. Il est établi « *sur la base d'une représentation équilibrée des organisations d'employeurs et des organisations de travailleurs, d'organisations non gouvernementales, ainsi que d'autres parties concernées* »¹⁴⁰ et travaille à la formulation d'avis sur la mise en œuvre des dispositions commerciales de l'AA et ses incidences sur le développement durable.

Le caractère ambitieux des dispositions de nature politique de l'AA, s'appuyant sur cette structure institutionnelle tout aussi ambitieuse rejaillit sur la forme de l'accord (**B**).

¹³⁴ CJCE, 20 septembre 1990, Sevince (Affaire C-192/89).

¹³⁵ Voy. notamment Jean-Pierre PUISOCHET, « Quelques cas d'invocation d'accords d'association dans le contentieux communautaire », in Marie-France CHRISTOPHE-TCHAKALOFF (dir.), *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: essai de clarification*, 1999, pp. 231-253.

¹³⁶ Article 464 de l'AA.

¹³⁷ Cette organisation évoque d'ailleurs les relations du Comité des Représentants Permanents (COREPER) et du Conseil des ministres, dans le système institutionnel interne de l'UE.

¹³⁸ L'article 467 est rédigé ainsi : « *Il est institué un comité d'association parlementaire. Il constitue une enceinte de rencontre et d'échange de vues entre membres du Parlement européen et de la Verkhovna Rada ukrainienne* ».

¹³⁹ Article 469 de l'AA.

¹⁴⁰ Article 299 de l'AA.

B) Les conséquences de cet approfondissement de la coopération politique sur la forme de l'accord : le choix controversé des bases juridiques et de la mixité de l'instrument

Le Conseil a eu recours, pour la signature de l'accord, à la base juridique de l'association (article 217 TFUE) et à celle des accords externes en matière de PESC (article 37 TUE). En plus de ces deux bases, il a ensuite été fait appel à une disposition dédiée aux droits des ressortissants des pays tiers en séjour régulier dans un État membre (article 79§2 b) TFUE). Cet éclatement des bases juridiques est à première vue de nature à contredire la portée « globale »¹⁴¹ à laquelle semble pourtant pouvoir prétendre l'association (I). L'étendue du dialogue politique instauré semble également être l'une des raisons avancées pour invoquer la mixité de l'accord (2).

1) La remise en cause de la portée globale de la base associative

L'accord d'association est reconnu depuis sa création par le traité de Rome comme une compétence de caractère général, qui permet à la Communauté puis à l'Union de conclure des accords portant sur tous les domaines couverts par l'ancien pilier communautaire sans avoir recours à d'autres bases juridiques de nature sectorielle¹⁴². C'est du moins ce que permettait de conclure son placement au sein du traité CEE, dans la sixième partie du traité consacrée aux « *dispositions générales et finales* ». La Cour de justice avait confirmé cette interprétation en indiquant dans l'arrêt Demirel que la base associative donnait compétence à la Communauté pour conclure des accords « *dans tous les domaines couverts par le Traité* »¹⁴³. Avec l'effacement des piliers opérée par le traité de Lisbonne, la question peut être posée de savoir si le caractère général de la base associative englobe dorénavant tous les domaines de l'Union, y compris ceux relevant des anciens piliers II et III, au point d'en faire non plus seulement une base générale, mais une base *globale*. Pour l'Espace de sécurité, de liberté et de justice (ELSJ), la réponse n'est pas réellement sujette à controverse : les questions relatives à l'ancien troisième pilier ont été déplacées dans le titre V du TFUE, et ont par conséquent été « communautarisées ». Elles entrent donc ainsi dans le champ potentiel de l'association. Pour

¹⁴¹ C. FLAESCH-MOUGIN, « Existe-t-il un statut d'Etat associé à l'U.E. », *op. cit.*

¹⁴² I. BOSSE PLATIERE indique que « l'utilisation de cette base juridique permet (...) de dépasser le cloisonnement des compétences sectorielles ou plutôt de les intégrer dans un cadre politique commun », Isabelle BOSSE-PLATIERE, « L'objectif d'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale », in Eleftheria NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruylant, 2013, pp. 265-292, sur le caractère général de la base associative, voy. également Jean RAUX, « Les compétences expresses de caractère général - Les associations », *JurisClasseur Europe Traité*, 2002, Fascicule 2204, 47 p.

¹⁴³ CJCE, 30 septembre 1987, Meryem Demirel c/ Ville de Schwäbisch Gmünd (Affaire 12/86), point 9.

ce qui est de la PESC/PEDC, les choses sont moins évidentes, puisque les dispositions de l'ancien second pilier ont été insérées dans le traité sur l'Union européenne, et non dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En effet, comme l'explique C. FLAESCH-MOUGIN¹⁴⁴, le traité de Lisbonne vient scinder en deux les compétences relatives à l'action extérieure de l'Union, en les répartissant d'une part entre la cinquième partie du TFUE intitulée « *Action extérieure de l'Union* », et d'autre part au sein du TUE, lequel regroupe les domaines de la PESC et de la PEDC¹⁴⁵, les dispositions sur l'adhésion à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH)¹⁴⁶, et celles relatives aux relations de voisinage¹⁴⁷. La question qui se pose alors est la suivante : le caractère général de l'association lui permet-il de couvrir également les matières relevant du TUE ? C'est dans cette hypothèse précise que l'association deviendrait à notre sens une base *globale*, c'est à dire faisant preuve d'une *transversalité* portant tant sur le TFUE que sur le TUE. La réponse apportée par les participants au colloque sur l'Etat tiers en droit de l'Union européenne¹⁴⁸ semblait tendre vers le « oui ». Depuis le traité de Lisbonne, l'association figure en effet dans l'article 217 TFUE, inséré dans le titre V « *Accords internationaux* » de la partie du TFUE dédiée à l'action extérieure. Ce nouveau placement n'enlève pas son caractère *général* à l'association, et il semble même lui conférer son caractère *global*. En effet, ce titre V comporte des dispositions qui ont vocation à s'appliquer sans distinctions relatives à la nature de la compétence exercée. Ainsi, l'article 216 qui fonde la compétence externe de l'Union se réfère aux « *objectifs visés par les traités* »¹⁴⁹ et aux « *accords conclus par l'Union* »¹⁵⁰ sans ajouter dans aucun des cas une limitation aux matières couvertes par le TFUE. De la même manière, les articles 218 et 219 TFUE¹⁵¹ prévoient une procédure générale de conclusion des accords externes de l'Union qui s'adresse à tous les accords internationaux négociés par l'Union, qu'il s'agisse d'accords conclus au titre d'une compétence formulée à l'intérieur du TFUE, ou d'une compétence relevant du

¹⁴⁴ C. FLAESCH-MOUGIN, « Existe t'il un statut d'Etat associé à l'U.E. », *op. cit.*

¹⁴⁵ Titre V TUE.

¹⁴⁶ Article 6 TUE.

¹⁴⁷ Article 8 TUE, voy. *infra* p. 86

¹⁴⁸ C. FLAESCH-MOUGIN, « Existe t'il un statut d'Etat associé à l'U.E. » *op. cit.*, interprétation également formulée par I. BOSSE-PLATIÈRE, « L'objectif d'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale », in Eleftheria NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, *op. cit.*

¹⁴⁹ Article 216§1 TFUE rédigé ainsi (nous soulignons) : « *L'Union peut conclure un accord avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales lorsque les traités le prévoient ou lorsque la conclusion d'un accord, soit est nécessaire pour réaliser, dans le cadre des politiques de l'Union, l'un des objectifs visés par les traités (...)* ».

¹⁵⁰ Article 216§2 TFUE qui dispose : « *Les accords conclus par l'Union lient les Institutions de l'Union et les États membres* ».

¹⁵¹ L'article 219 TFUE expose en fait une dérogation à l'article 218 en matière d'accords relatif au taux de change de l'euro.

TUE. Dès lors, il est légitime de penser que l'article 217 TFUE, inséré entre ces trois articles, et avec lesquels il forme le titre V aurait lui aussi vocation à fonder une compétence globale de l'Union, à même de couvrir tant les dispositions issues du TFUE que les matières relevant de la PESC et de la PEDC au sein du TUE. Cette solution permettrait qui plus est de pérenniser l'esprit de la jurisprudence Demirel.

Toutefois, les trois décisions de signatures distinctes¹⁵² visant les trois bases juridiques des articles 217 TFUE, 37 TUE et 79§2 b) TFUE nous amènent à reconsidérer ces conclusions. Deux enseignements semblent pouvoir être tirés de la combinaison novatrice de ces bases. D'abord, le champ d'action de l'association doit être limité aux dispositions relevant du TFUE, et il est donc nécessaire d'avoir recours à la base juridique de l'article 37 TUE pour couvrir les dispositions relatives à la PESC et à la PEDC. En d'autres termes, la solution de la jurisprudence Demirel doit être neutralisée au contact de dispositions sortant du champ d'application du TFUE. La base associative n'aurait donc finalement pas cette transversalité étendue qui la transformait à nos yeux en base *globale* mais se limiterait à être une base *générale*. Second enseignement, le champ d'action de l'association au sein même du TFUE ne résiste pas non plus à la différenciation en matière d'ELSJ. En atteste la signature dans une décision distincte des dispositions relatives au traitement des travailleurs ukrainiens émigrés légalement sur le territoire de l'Union sur une base juridique spécifique, celle de l'article 79§2 b) TFUE¹⁵³. Si le Conseil justifie de manière (périlleuse) sa décision en indiquant que « *l'objectif et le contenu de ces dispositions sont distincts et indépendants de l'objectif et du contenu des autres dispositions de l'accord* »¹⁵⁴, il n'en demeure pas moins que cette base juridique émerge pour des considérations plus politiques que juridiques. Le projet de décision de signature mentionne en effet que c'est à l'issue de négociations au sein du COREPER qu'il

¹⁵² Décision 2014/295/UE du Conseil du 17 mars 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire 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 l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne son préambule, son article 1 et ses titres I, II et VII, JO L 161 du 29.5.2014, pp. 1-2.

Décision 2014/668/UE du Conseil du 23 juin 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire 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 l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne son titre III (à l'exclusion des dispositions relatives au traitement des ressortissants des pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie) et ses titres IV, V, VI et VII, ainsi que les annexes et protocoles correspondants, JO L 278 du 20.9.2014, pp. 1-3.

Décision 2014/669/UE du Conseil du 23 juin 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, 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 l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne les dispositions relatives au traitement des ressortissants de pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre part, JO L 278 du 20.9.2014, pp. 6-7.

¹⁵³ Dispositions de l'article 17 de l'AA.

¹⁵⁴ Décision 2014/669/UE du Conseil du 23 juin 2014, *op. cit.*

a été décidé « l'ajout d'une base juridique relative à la JAI et la scission de la décision en deux décisions »¹⁵⁵. On comprend qu'il s'agit là d'un moyen pour le Royaume-Uni et l'Irlande de sauvegarder l'option de retrait (ou « opt-out ») dont ils bénéficient dans ce domaine au titre du protocole 21 relatif à l'ELSJ¹⁵⁶. Quelle serait l'attitude de la Cour, face à cette stratégie, alors qu'elle a déjà refusé l'ajout d'une base sectorielle dédiée là encore à la sécurisation de la différenciation (article 79§3 TFUE, sur la réadmission) au côté des bases générales commerce et coopération au développement (articles 207 et 209)¹⁵⁷.

Au niveau procédural, la combinaison de ces bases juridiques, et principalement l'ajout de l'article 37 TUE aux côtés de l'article 217 TFUE n'implique aucune incidence sur la procédure de conclusion de l'accord. Si un accord fondé sur l'article 37 TUE suppose un vote du Conseil à l'unanimité, l'accord d'association répond lui-même à un mode de conclusion qui requiert l'unanimité au Conseil¹⁵⁸. Le recours à l'article 37 TUE ne vient donc pas alourdir la procédure. Il ne vient pas non plus l'alléger, puisque l'accord reste un accord d'association, et doit à ce titre être approuvé par le Parlement¹⁵⁹. Si la stratégie n'est pas de sécuriser davantage les intérêts des Etats membres au Conseil, nous y voyons, à la suite d'une partie de la doctrine¹⁶⁰, une manière de pérenniser une certaine « bipolarité de l'action extérieure de l'Union »¹⁶¹. En effet, si l'ancien article 47 TUE devait être lu comme une clause de non affectation des compétences communautaires par le deuxième et troisième piliers, ce qui avait conduit la Cour de justice à considérer une prévalence du premier pilier sur les deux autres¹⁶², sa mutation en le nouvel article 40 TUE¹⁶³ le transforme davantage en

¹⁵⁵ Document 11111/14 du COREPER du 20 juin 2014, « Relations avec l'Ukraine », 13 p., point 5.

¹⁵⁶ Marie GAUTIER, « La participation des Etats tiers à l'espace de liberté, de sécurité et de justice » in I. BOSSE-PLATIÈRE et C. RAPOPORT (dir.), *L'État tiers en droit de l'Union européenne*, op. cit., pp. 239-253.

¹⁵⁷ Selon la Cour de justice, « les dispositions de l'accord-cadre relatives à la réadmission des ressortissants des parties contractantes (...) ne contiennent pas d'obligations d'une portée telle qu'il puisse être considéré qu'elles constituent des objectifs distincts de ceux de la coopération au développement ». CJ, 11 juin 2014, Accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et la République des Philippines (Affaire C-377/12), point 59. Notons que la décision de la Cour de justice intervient 12 jours avant le deuxième temps de la signature de l'AA.

¹⁵⁸ Article 218§8 TFUE.

¹⁵⁹ Voy. Isabelle BOSSE-PLATIÈRE, « Le Parlement européen et la procédure de conclusion des accords internationaux », in Josiane AUVRET-FINCK (dir.), *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne*, 2013, pp. 79-108.

¹⁶⁰ G. VAN DER LOO, P. VAN ELSUWEGE et R. PETROV, « The EU-Ukraine Association Agreement : Assesment of an Innovative Legal Instrument », op. cit.

¹⁶¹ Alan DASHWOORD, « The continuing bipolarity of EU external action », in Inge GOVAERE, Erwan LANNON, Peter VAN ELSUWEGE et Stanislas ADAM (dir.), *The European Union in the world: essays in honour of Marc Maresceau*, 2014, pp. 3-16.

¹⁶² La Cour avait considéré que dans le cas où une mesure pouvait être adoptée tant au titre du premier pilier, que des deux autres, le pilier communautaire devait être utilisé de manière prioritaire. Voy. notamment CJCE, 20 mai

une clause miroir de non affectation réciproque de la PESC par les dispositions du TFUE, et vice-versa. Aussi, comme le relève A. DASHWOOD, « *aucun versant de la bipolarité de l'action extérieure n'a plus de priorité sur l'autre* »¹⁶⁴. Cette volonté de faire de l'article 37 TUE l'étendard du pilier politique des accords externes complets de l'UE pourrait être confirmée par les autres exemples prévus d'utilisation de l'article. L'article 37 TUE apparaît ainsi dans les propositions de décisions pour la signature de l'accord de partenariat stratégique avec le Canada¹⁶⁵, et de partenariat et de coopération renforcé avec le Kazakhstan comme le fondement nécessaire au volet PESC des instruments conventionnels¹⁶⁶. Quoiqu'il en soit, nous ne pouvons que regretter la diminution de la portée de la base juridique de l'association, notamment au regard du contexte du nouvel article 21 TUE, lequel invite clairement l'Union à poursuivre dans le cadre de son action extérieure des objectifs transversaux et à travailler à la cohérence des instruments qu'elle déploie¹⁶⁷. Un article 217 TFUE véritablement *global* aurait pu traduire de manière efficiente ces deux préoccupations, dans l'intérêt de l'affirmation de l'Union en tant qu'acteur international.

2008, Mesures de lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre (« Ecowas ») (Affaire C-91/05), point 60.

¹⁶³ L'article 40 TUE est dorénavant rédigé ainsi (nous avons souligné) : « *La mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des Institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union visées aux articles 3 à 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. De même, la mise en oeuvre des politiques visées auxdits articles n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des Institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union au titre du présent chapitre* ».

¹⁶⁴ A. DASHWOOD, « The continuing bipolarity of EU external action », *op. cit.* Voy. également Christophe HILLION, « Cohérence et action extérieure de l'Union européenne », in Eleftheria NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 229-261.

¹⁶⁵ JOIN (2015) 10 final - Proposition conjointe de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, 13 avril 2015, 6 p., point 3.

¹⁶⁶ JOIN (2015) 24 final - Proposition conjointe de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et la République du Kazakhstan, 21 mai 2015, 8 p., point 3.

¹⁶⁷ Article 21§3 TUE. Voy. notamment I. BOSSE-PLATIERE, « L'objectif d'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale », in Eleftheria NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, *op. cit.*

2) Le caractère discutable de la mixité de l'accord

Le dispositif de l'article 217 TFUE établissant la base juridique des accords d'association ne formule pas d'obligation quant à la mixité des accords d'association. Pourtant, l'AA sera conclu conjointement par l'Union européenne¹⁶⁸ et par ses Etats membres. Cette mixité est due, selon le rapport présenté au Sénat français pour la ratification de l'AA¹⁶⁹ à la présence de clauses ne relevant pas de la compétence exclusive de l'Union, notamment en matière de droits de l'Homme¹⁷⁰, et de non prolifération des armes de destruction massive et des armes légères et petits calibres. Cette justification de la mixité nous apparaît contestable, du point de vue du traité de Lisbonne, lequel est venu préciser l'étendue et la nature de la compétence de l'Union en matière de PESC. L'article 24 TUE indique en effet que celle-ci couvre « *tous les domaines de la politique étrangère, ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union* ». Compte tenu de cette définition extensive, le Conseil pourrait tout à fait décider d'inclure les clauses relatives au respect des droits de l'Homme et à la non-prolifération dans le champ d'action de la PESC. Or, l'article 21 TUE affiche une doctrine de l'action extérieure de l'Union et insiste sur les liens que l'action extérieure doit entretenir avec, notamment, les droits de l'Homme et le droit international. Le §1 de l'article indique ainsi que « *l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes (...) qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales,...* ». Le §2 du même article établit pour sa part un catalogue des finalités de l'action extérieure de l'Union, qui se doit notamment « *de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international* »¹⁷¹, et « *de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale* »¹⁷². Bien que l'article 21 TUE ne confère pas de nouvelle compétence exclusive à l'Union, les principes et objectifs qu'il formule imprègnent toutes les politiques de l'Union, y compris la PESC. De manière plus générale, ce raisonnement implique également que l'association en elle même, lorsqu'elle est mise en œuvre par l'Union, soit elle aussi « *adaptée* »¹⁷³ aux objectifs de défense des droits de

¹⁶⁸ Et l'Euratom, pour être précis.

¹⁶⁹ Rapport de M. Daniel REINER sur le projet de loi autorisant la ratification 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 l'Ukraine, d'autre part, *op. cit.*

¹⁷⁰ Articles 2, 4 et 14 de l'AA.

¹⁷¹ Article 21§2 b) TUE.

¹⁷² Article 21§2 c) TUE.

¹⁷³ I. BOSSE-PLATIÈRE, « L'objectif d'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale », in Eleftheria NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, *op. cit.*

l'Homme et de respect du droit international. Il en ressort donc que son champ d'application déjà vaste doit également permettre à l'Union de servir les finalités d'une promotion des droits de l'Homme et du droit international. On pourrait donc considérer que des clauses défendant de tels objectifs font partie intégrante de l'association, et relèvent en ce sens de la compétence exclusive de l'Union, au même titre que les autres dispositions de l'AA appelant une compétence communautaire¹⁷⁴. Dès lors, à l'image d'I. BOSSE-PLATIERE, nous relevons qu'il n'est pas impossible que l'Union puisse nouer par elle seule, sans que les Etats membres ne soient parties, une relation associative (et toute relation conventionnelle) contenant des clauses relatives aux droits de l'Homme et à la non-prolifération¹⁷⁵, et cela en mobilisant notamment la base juridique de l'association (article 217 TFUE) que l'on milite ou non en faveur de sa transversalité étendue et de son caractère global¹⁷⁶, ou par le biais de l'article 37 TUE. C'est d'ailleurs cette seconde hypothèse qui est adoptée par la Commission à l'occasion des négociations de l'accord de partenariat et de coopération renforcé avec la République du Kazakhstan¹⁷⁷. La Commission propose en effet de le fonder notamment sur l'article 37 TUE, et ne l'envisage pas comme un instrument mixte, alors qu'il contient pourtant des clauses relatives au respect des droits de l'Homme et à la non-prolifération. Une fois évacuée la question de la nature de la compétence de l'Union pour contracter sur des clauses droit de l'Homme et non-prolifération, il ne reste, en justification du caractère mixte de l'AA que l'absence de compétence exclusive de l'Union en matière de sanction pénale des droits de propriété intellectuelle¹⁷⁸. Bien que dépassant effectivement le champ des compétences de l'Union, cet élément de l'accord réduit à une seule disposition nous semble bien maigre pour justifier la mixité, et servir de base aux lourdes conséquences qui l'accompagnent. Cette dernière nécessite en effet une implication directe des Etats membres, qui devront ratifier l'engagement pour permettre sa conclusion, et qui pourront siéger dans les institutions établies par l'accord. C'est dans cette volonté des Etats membres de conserver au

¹⁷⁴ Cette position est appuyée par la jurisprudence de la Cour de justice, qui dans l'affaire Portugal c/ Conseil avait « ouvert » le champ d'action de la politique de coopération au développement pour y inclure les clauses droits de l'Homme, et avait donc considéré que l'ajout d'une base juridique supplémentaire était inutile. CJCE, 3 décembre 1996, Portugal c/ Conseil (C-268-94).

¹⁷⁵ Isabelle BOSSE-PLATIERE, « L'insertion des clauses de coopération en matière de sécurité dans les accords externes de l'Union européenne », in Josiane AUVRET-FINCK (dir.), *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune ?*, 2014, pp. 315-336 et I. BOSSE-PLATIERE, « L'objectif d'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale », in Eleftheria NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, op. cit.

¹⁷⁶ *Supra* p. 38

¹⁷⁷ Proposition conjointe de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et la République du Kazakhstan, op. cit., p. 4.

¹⁷⁸ Article 158 de l'AA.

sein de l'accord une capacité directe d'influence que l'on trouve la véritable raison qui, politiquement, vient motiver la mixité de l'accord.

La volonté des Etats membres de garder un pied dans le système institutionnel de l'AA sera d'autant plus forte que ce dernier dépasse le stade de la simple coopération politique pour se constituer en véritable outil de réforme de l'Etat ukrainien (*Section 2*).

Section 2 - Un accord visant l'accélération des réformes internes de l'Ukraine

Dépassant dans certains domaines de politique interne la simple coopération, même renforcée, le volet politique de l'accord s'accompagne également de clauses organisant la convergence des deux partenaires (*A*). Ce faisant, l'accord engage l'Ukraine à la réalisation d'importantes réformes internes dédiées au renforcement de l'Etat de droit, à la bonne gouvernance, et plus largement au bien-être des populations. L'ampleur de la tâche à accomplir n'est pas à sous-estimer, c'est pourquoi un mécanisme de conditionnalité positive est également prévu (*B*).

A) La mise en place d'une obligation conventionnelle de réformes

La question de la réforme politique de l'Ukraine et du rôle que la Communauté puis l'Union ont souhaité jouer dans ce processus n'est pas nouvelle. En effet, les instruments préalablement déployés par l'Union en Ukraine abordaient déjà ces questions de la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit en Ukraine. L'APC indiquait en effet que les droits de l'Homme devaient inspirer les politiques des parties, notamment sur le plan interne¹⁷⁹. Le plan d'action de 2005 comportait quant à lui un vaste programme de réformes intérieures de l'Ukraine¹⁸⁰, de même que le programme d'association de 2009¹⁸¹, établi pour assurer une transition efficace vers l'AA. Toutefois, c'est l'AA qui vient sceller pour la première fois de manière conventionnelle et contraignante une obligation de réforme interne de l'Ukraine. A l'instar de ce qui est prévu pour le volet commercial, celle-ci va se traduire

¹⁷⁹ Article 2 de l'APC.

¹⁸⁰ Plan d'action UE-Ukraine adopté par le Conseil de coopération UE/Ukraine, *op. cit.* Pour une étude détaillée du plan d'action, voy. Bartosz BACCA, « Le plan d'action UE-Ukraine, instrument de la politique européenne de voisinage », Mémoire de Master 2, Université de Rennes 1, 2006.

¹⁸¹ Recommandation 1/2009 du Conseil de coopération UE-Ukraine du 23 novembre 2009 relative à la mise en oeuvre du programme d'association, *op. cit.*

par un alignement de l'Ukraine sur le modèle promu par l'Union (2), un alignement légitimité par la reconnaissance de l'attachement mutuel des parties à des valeurs communes (I).

1) Un accord fondé sur le partage de valeurs communes, éléments essentiels de l'AA

Le partage de valeurs communes entre l'Union et l'Ukraine est abordé par l'accord comme un élément fondamental de leur relation. C'est parce qu'elles partagent ces principes et valeurs communes que l'AA a été négocié, et c'est parce qu'elle continueront à les partager dans l'avenir que leur relation peut se maintenir. C'est du moins ce que laisse entendre le préambule de l'AA, selon lequel les relations « *étroites et durables* » de l'Ukraine d'une part et de l'Union et ses Etats membres d'autre part sont fondées sur « *des valeurs communes* »¹⁸². Ces valeurs communes donnent naissance à deux clauses éléments fondamentaux et essentiels de l'AA, insérées dans le titre 1 intitulé « *Principes généraux* », lesquels dégagent trois grands axes de valeurs et de principes communs. D'abord, les principes rattachés à la démocratie et aux droits de l'Homme. L'article 2 de l'AA stipule ainsi que « *le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme et des libertés fondamentales (...), et le respect du principe de l'Etat de droit sont le fondement des politiques intérieures et extérieures des parties et constituent les éléments essentiels du présent accord* »¹⁸³. Second groupe de valeurs visées par l'AA, les principes du droit international en matière de sécurité. L'article 2 se poursuit ainsi en indiquant que « *l'encouragement du respect des principes de souveraineté et d'intégrité territoriale, d'inviolabilité des frontières et d'indépendance, ainsi que la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, des matériaux connexes et de leurs vecteurs sont d'autres éléments essentiels du présent accord.* ». Enfin, troisième groupe de principes, ceux relatifs à l'économie de marché, qui sont abordés par l'article 3 de

¹⁸² Voy. le préambule de l'AA. La référence aux valeurs communes est également présente dans l'article 1 de l'AA.

¹⁸³ On remarquera ici une subtilité de la rédaction de cette clause : la liste des textes internationaux ou régionaux auxquels les parties doivent se référer pour interpréter les notions de principes démocratiques, de droit de l'Homme, et de libertés fondamentales est une liste ouverte, identifiant certains textes de manière explicite mais se référant de manière générale à l'ensemble des instruments pertinents en matière de droits de l'Homme. L'article 2 de l'AA indique ainsi que ces notions sont définies au regard (nous soulignons) des « *définitions qui en sont données notamment dans l'acte final d'Helsinki de 1975 de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et la charte de Paris pour une nouvelle Europe de 1990, ainsi que dans d'autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme, dont la déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ». Cette forme de rédaction, qui n'est pas unique dans le paysage des engagements conventionnels de l'Union (Voy. l'article 1 de l'accord-cadre entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République de Corée d'autre part, JO L 20 du 23.1.2013) n'en demeure pas moins intéressante, puisqu'elle permet de faire évoluer les notions interprétées en même temps que la pratique.

l'AA¹⁸⁴. L'existence de ces clauses n'est pas étonnante, du côté européen en tous cas. En effet, l'ensemble des principes visés sont des valeurs fondatrices de l'Union¹⁸⁵ qu'elle promeut dans son action extérieure¹⁸⁶. On remarque ainsi qu'elle négocie des clauses relatives au respect de la démocratie et des droits de l'Homme de manière quasi-systématique dans ses accords externes¹⁸⁷. Il n'y avait donc pas de raison pour que l'AA UE-Ukraine y fasse exception, d'autant plus que l'accord de forme associative est longtemps resté l'instrument d'expression par excellence de la conditionnalité démocratique¹⁸⁸. Il en va de même pour les clauses sécuritaires, que l'Union tente également de généraliser dans ses accords externes¹⁸⁹. Enfin, pour ce qui est de l'attachement à l'économie de marché, celui-ci apparaît clairement indissociable du libre-échange complet et approfondi instauré par l'AA¹⁹⁰.

Si leur existence n'étonne pas, la portée de ces clauses ne doit toutefois pas être négligée. En plus d'orienter de manière générale la relation des deux partenaires¹⁹¹, elles jouissent en effet d'une portée juridique étendue de part leur nature d'élément essentiel de l'AA. Cela signifie que les parties ont considéré que leur respect est une condition indispensable au maintien des engagements conventionnels contractés dans l'AA. La violation de ces dernières peut donc conduire, selon la Convention de Vienne sur le droit des traités¹⁹², à la sanction du partenaire en faute, laquelle pourra intervenir selon une procédure spécifique. L'article 478 de l'AA sur la non-exécution des engagements suit en effet une rédaction de type « bulgare »¹⁹³, qui

¹⁸⁴ L'article 3 de l'AA dispose : « *Les parties reconnaissent que leurs relations sont fondées sur les principes de l'économie de marché libre. L'État de droit, la bonne gestion des affaires publiques, la lutte contre la corruption ainsi que contre les différentes formes de criminalité organisée transnationale et de terrorisme, l'encouragement du développement durable et le multilatéralisme efficace sont des aspects essentiels du renforcement des relations entre les parties* ».

¹⁸⁵ Articles 2 et 3 TUE.

¹⁸⁶ Article 21§1 TUE.

¹⁸⁷ Voy. COM (1995) 216 final - Communication de la Commission « 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 », 15 juin 1995, 38 p.

¹⁸⁸ Voy. notamment Joël RIDEAU, « Les clauses de conditionnalité droits de l'Homme dans les accords d'association avec la Communauté européenne », in Marie-France CHRISTOPHE-TCHAKALOFF (dir.), *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: essai de clarification*, op. cit., pp. 139-196.

¹⁸⁹ I. BOSSE-PLATIERE, « L'insertion des clauses de coopération en matière de sécurité dans les accords externes de l'Union européenne », op. cit.

¹⁹⁰ *Supra* pp. 16-33

¹⁹¹ Ainsi, elles trouvent à plusieurs reprises une traduction explicite dans les engagements conventionnels des deux partenaires. Par exemple, en matière de PESC, les parties promeuvent les principes de respect de l'indépendance, de souveraineté, d'intégrité territoriale et d'inviolabilité des frontières dans leurs relations bilatérales et multilatérales (article 7 de l'AA). Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales est quant à lui reconnu comme étant « *le fil conducteur de la coopération en matière de justice, de liberté et de sécurité* » (article 14 de l'AA).

¹⁹² Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969, articles 60 et ss.

¹⁹³ Voy. notamment sur ce point Jean RAUX, « Les compétences expresses de caractère général - Les associations », *JurisClasseur Europe Traité*, 2002, Fascicule 2204, 47 p., p. 16.

permet de se défaire du délai minimum de 3 mois qui doit normalement s'écouler entre la notification de la demande de règlement du différend et l'entrée en application des mesures de sanction. Ainsi, l'article 478§3 permet à la partie arguant de la violation de l'article 2 de l'AA relatif aux deux premiers groupes de valeurs que nous avons identifiés (démocratie et droits de l'Homme, et droit international en matière de sécurité)¹⁹⁴ de prendre immédiatement des « *mesures appropriées* »¹⁹⁵. La nature de ces « *mesures appropriées* » sera également « *débridée* », puisque la violation de l'article 2 de l'AA implique également de faire exception au paragraphe 2 de l'article 478 de l'AA¹⁹⁶ selon lequel seules des mesures perturbant le moins possible l'exécution de l'AA doivent être prises, et en aucun cas des suspensions des concessions commerciales du titre IV de l'AA. En d'autres termes, la partie violant la clause essentielle relative au respect des valeurs en matière de démocratie, de droits de l'Homme, et au respect du droit international en matière de sécurité s'exposera à une suspension de l'AA, celle-ci pouvant porter sur son volet commercial, et pouvant être exécutée de manière immédiate, c'est-à-dire simultanément au déclenchement de la procédure de règlement des différends¹⁹⁷. Si la suspension des engagements commerciaux issus du titre IV de l'AA doit en temps normal faire l'objet de la procédure de règlement des différends par arbitrage prévue au chapitre 14 du titre IV de l'AA, ou de celle de médiation, prévue au chapitre 15 du titre IV de l'AA¹⁹⁸, l'exception ainsi prévue en matière de démocratie, de droits de l'Homme et de respect du droit international en matière de sécurité revient à dire que le seul moyen pour une partie de suspendre les concessions commerciales octroyées au regard du titre IV de l'AA sans passer par la procédure d'arbitrage ou de médiation prévue par ce même titre est d'arguer d'une violation de l'article 2 de l'AA. On a là, du côté de l'Union, une légitimation de l'usage de la politique commerciale au soutien d'une partie des finalités de son action extérieure, telles que résultant de l'article 21 TUE¹⁹⁹.

¹⁹⁴ Remarquez que l'article 3 de l'AA sur les principes relatifs à l'économie de marché ne peut bénéficier de cette procédure d'exception.

¹⁹⁵ Article 478 de l'AA, §1, §2, §3b).

¹⁹⁶ *Ibidem*.

¹⁹⁷ Notons que l'intensité de la violation est indifférente.

¹⁹⁸ Hors procédure spéciale pour les litiges liés à l'énergie (article 307§8, 308§4, 309, 310§3 et 314 de l'AA).

¹⁹⁹ L'article 21§3 b) TUE demande à l'Union, dans son action extérieure : « *de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international* ».

2) Un accord organisant le rapprochement politique de l'Ukraine sur le modèle de valeurs²⁰⁰ de l'Union

Les parties à l'AA, en plus de constater cette convergence idéologique, s'engagent à s'y conformer dans la tenue de leurs politiques internes et externes²⁰¹. Or, l'AA reconnaît de manière plus ou moins implicite que le niveau actuel de respect par l'Union de ces valeurs est celui qui doit servir de référence aux parties et que l'Ukraine doit donc faire des efforts en vue de réduire l'écart qui la sépare de l'Union²⁰². En matière économique, le respect par l'Ukraine du groupe de valeurs identifié comme se rattachant aux principes de l'économie de marché s'exécute par sa reprise de l'acquis communautaire commercial. On a vu en effet que le marché intérieur sert de référence aux parties²⁰³. La direction de la relation est identique au niveau politique car c'est en reproduisant le modèle de l'Union que l'AA ambitionne de faire corriger par l'Ukraine ses carences dans le respect des valeurs « politiques » visées dans l'AA, c'est-à-dire celles relevant de la démocratie, des droits de l'Homme, et du respect du droit international en matière de sécurité. Pour que l'Ukraine ait des politiques saines, celles-ci doivent être dressées sur le modèle de celles exécutées par l'Union. L'Union va donc ici aussi transmettre ses normes et ses standards à l'Ukraine²⁰⁴. Le rôle pédagogique de l'UE est ici particulièrement perceptible, car l'alignement de l'Ukraine sur le modèle de l'Union ne se fait pas sous couvert de la nécessité de fluidifier les échanges commerciaux, comme c'est le cas en matière d'intégration économique. Ainsi, l'AA recèle de dispositions visant la réforme politique de l'Ukraine sur le modèle d'une norme communautaire ou d'une norme internationale déjà respecté par l'Union (et/ou ses Etats membres). Ainsi, par exemple, en matière de justice internationale, il est demandé à l'Ukraine de ratifier le statut de Rome de 1998 sur la compétence de la Cour Pénale Internationale (CPI)²⁰⁵. Pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, l'Ukraine doit garantir l'application des normes du Groupe d'action financière (GAFI), et de « *normes équivalentes à celles*

²⁰⁰ Nous entendons comme « modèle de valeurs » l'ensemble des valeurs et principes identifiés comme fondamentaux par le droit de l'Union et appelées à rejaillir sur les politiques menées par l'Union.

²⁰¹ C'est la formulation retenue par l'article 6 de l'AA : « *Les parties coopèrent en vue de garantir que leurs politiques internes reposent sur les principes communs qu'elles ont définis, et notamment la stabilité et l'efficacité des Institutions démocratiques et l'État de droit, ainsi que sur le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, (...)* ».

²⁰² Le préambule de l'AA dispose : « *l'association politique et l'intégration économique de l'Ukraine et de l'Union européenne dépendront des progrès accomplis dans la mise en oeuvre du présent accord, des résultats obtenus par l'Ukraine en ce qui concerne le respect des valeurs communes* ».

²⁰³ L'AA organise l'intégration de l'Ukraine au marché intérieur, *supra* p. 25

²⁰⁴ Et pour cause, il s'agit pour partie des valeurs sur lesquelles elle est fondée (article 2 TUE).

²⁰⁵ Article 8 de l'AA, sur la ratification du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 17 juillet 1998, et ses actes connexes.

adoptées par l'Union »²⁰⁶. La consolidation par l'Ukraine de son respect des valeurs politiques de l'AA s'exécute également via certaines dispositions relatives aux coopérations sectorielles du titre V de l'AA. Ainsi, dans le domaine du contrôle interne des finances publiques, l'Ukraine harmonise ses méthodes de contrôle avec un certain nombre de normes reconnues au plan international, et avec « *les meilleures pratiques de l'UE* »²⁰⁷. Toutefois, l'envergure de la reprise par l'Ukraine du modèle de valeurs de l'Union dépasse bien-vite le champ strict de la bonne gestion de l'Etat et du renforcement de l'Etat de droit pour atteindre celui, plus global, du bien-être des populations. On a à nouveau l'idée d'une complémentarité entre les tableaux économiques et politique de l'AA, selon laquelle le développement économique doit aller de pair avec le développement social. Ainsi, en matière de santé publique, « *l'Ukraine rapproche progressivement sa législation et ses pratiques des principes énoncés dans l'acquis de l'UE* »²⁰⁸. Un renvoi est ensuite effectué vers les annexes de l'AA où sont nommément visées les dispositions de l'acquis dont il est question. Sont concernés par des clauses similaires, notamment, l'environnement, l'emploi et la politique sociale et d'égalité des chances²⁰⁹. En matière d'environnement, l'AA cherche à privilégier le développement durable de l'Ukraine, tandis qu'en matière d'emploi l'AA demande la reprise de normes concernant le droit du travail, la non discrimination et l'égalité hommes-femmes, la santé et la sécurité au travail.

L'ampleur des réformes demandées, bien que réalisées au bénéfice du bien-être et du développement en Ukraine, implique tout de même de la part des autorités exécutives et législatives ukrainienne un effort d'adaptation qui n'est pas à négliger. Ainsi, la ratification de la Convention de Rome sur la compétence de la CPI requiert l'amendement de la Constitution ukrainienne²¹⁰. Comme en matière commerciale, l'Union met donc en place une conditionnalité positive pour inciter l'Ukraine à procéder effectivement aux réformes (**B**).

B) Le renforcement de la conditionnalité incitative aux réformes politiques internes

L'alignement de l'Ukraine sur le modèle de l'Union est soutenu par une conditionnalité positive, laquelle se manifeste à plusieurs reprises. D'abord, elle peut consister en l'attribution

²⁰⁶ Article 20 de l'AA.

²⁰⁷ Article 347§3 de l'AA.

²⁰⁸ Article 428 de l'AA.

²⁰⁹ Articles 363 et 424 de l'AA.

²¹⁰ Décision de la Cour constitutionnelle ukrainienne, 11 juillet 2001 (Nr 1-35/2001).

d'une aide financière à l'Ukraine en l'échange de la bonne exécution de ses engagements (1). Ensuite, dans le domaine spécifique des visas, elle prend la forme d'un approfondissement progressif des réformes jusqu'à la libéralisation totale des visas (2).

1) Le versement conditionnel de l'aide financière destinée à l'Ukraine

Le titre VI de l'accord prévoit le déblocage d'une aide financière pour appuyer l'Ukraine dans ses efforts en vue de mettre en œuvre l'AA²¹¹. Celle-ci est versée au titre des instruments pertinents de l'Union²¹² et ses fondements juridiques, administratifs et techniques sont déterminés par un accord ad hoc. Toutefois, l'article 453 de l'AA précise bien que les montants de l'aide sont déterminés, notamment, par le degré d'avancement des réformes en Ukraine. Sous-entendu, plus les réformes seront avancées, et plus l'aide débloquée sera conséquente. On a bien là un système « donnant-donnant » censé inciter Kiev à procéder aux réformes. L'Ukraine est également bénéficiaire du programme d'assistance macro-financière de l'Union, destiné aux Etats éprouvant des difficultés à équilibrer leur balance des paiements. Cet instrument est particulièrement mobilisé dans le contexte actuel de crise que traverse le pays²¹³. Concrètement, il permet à l'Ukraine de bénéficier de prêts à taux très avantageux, garantis par l'Union européenne, et avec des conditions de remboursement très souples. Le programme d'assistance macro-financière à l'Ukraine, débuté en 2002 par une première vague d'aide de 610 millions d'euros²¹⁴, a été complété en avril 2014 par une seconde vague d'un montant d'1 milliard d'euro²¹⁵. La crise se poursuivant, une troisième vague d'aide d'1,8 milliard d'euro a été décidée par le Conseil et le Parlement en avril dernier²¹⁶. Or, le versement de ces aides est effectué selon des conditions fixées dans des mémorandums d'accord signés entre l'Union et l'Ukraine²¹⁷. Ces derniers prévoient le décaissement des

²¹¹ Voy. les articles 453 de l'AA et ss.

²¹² Isabelle BOSSE-PLATIERE, Catherine FLAESCH-MOUGIN, Marie-Cécile CADILHAC et Anne HAMONIC, « La nouvelle génération d'instruments pour le financement de l'action extérieure de l'Union européenne », *Revue Trimestrielle du Droit Européen*, 2014, pp. 619-648.

²¹³ Dominik TOLKSDORF, « L'Union européenne au secours de l'Ukraine », *Politique étrangère*, 2014, Automne, n° 3, pp. 109-119.

²¹⁴ Décision 2002/639/CE du Conseil du 12 juillet 2002 concernant l'attribution d'une aide macrofinancière supplémentaire à l'Ukraine, JO L 209 du 6.8.2002, pp. 22-23

²¹⁵ Décision 2014/215/UE du Conseil du 14 avril 2014 portant attribution d'une assistance macrofinancière à l'Ukraine, JO L 111 du 15.4.2014, pp. 85-90.

²¹⁶ Décision 2015/601 du Parlement européen et du Conseil du 15 avril 2015 portant attribution d'une aide macrofinancière à l'Ukraine, JO L 100 du 17.4.2015, pp. 1-7.

²¹⁷ Mémorandum d'accord entre l'Union européenne et l'Ukraine sur la première vague d'assistance macrofinancière, 25 janvier 2013, 5 p., mémorandum d'accord entre l'Union européenne et l'Ukraine sur la deuxième vague d'assistance macrofinancière, 12 mai 2014, 9 p., mémorandum d'accord entre l'Union européenne et l'Ukraine sur la troisième vague d'assistance macrofinancière, 22 mai 2015, 13 p.

aides macro-financières par tranches, en fonction de la mise en œuvre par l'Ukraine de réformes économiques mais aussi politiques, qui rejoignent donc dans cette optique les finalités de l'AA. Ainsi, la dernière vague d'aide doit être versée en 3 tranches de 600 millions d'euros, en fonction notamment de la mise en œuvre de prescriptions en matière de lutte contre la corruption, et de réforme du secteur de la justice.

2) La libéralisation conditionnelle du régime des visas

Dans le domaine de la circulation des personnes, l'AA reconnaît que la finalité de la relation entre l'Union et son partenaire doit être un régime de déplacement sans visas. Du côté ukrainien, les ressortissants de l'Union européenne sont déjà exemptés de visas pour les courts séjours. Pour ce qui est des ressortissants ukrainiens, ils bénéficient d'un régime facilité de délivrance des visas au titre d'un accord signé entre l'Union et l'Ukraine en 2007²¹⁸ et amendé en 2013²¹⁹. En ce qui concerne la réalisation de l'objectif de libéralisation pure et simple, l'AA renvoie en fait au plan d'action en matière de visas élaboré par le Conseil et présenté au Sommet UE-Ukraine de 2010²²⁰. Ce plan d'action prévoit la libéralisation graduelle du régime des visas, en fonction des progrès réalisés par l'Ukraine dans les cinq domaines clefs suivants : documents d'identité et biométrie, migrations illégales et réadmission, ordre public et sécurité, relations extérieures et droits fondamentaux²²¹. Le système fonctionne de la manière suivante : la Commission établit chaque année un rapport sur les progrès réalisés par l'Ukraine dans ces domaines, selon deux phases distinctes. La première phase implique l'introduction dans l'ordre juridique ukrainien de nouvelles normes, tandis que la seconde consiste en l'évaluation par l'Union de leur bonne efficacité. En d'autres termes, l'Union s'intéresse tant à un contrôle quantitatif (existe-t-il un cadre juridique approprié ?) que qualitatif (ce cadre permet-il de satisfaire effectivement aux standards de l'Union ?). En 2014, la Commission puis le Conseil ont considéré que les accomplissements de l'Ukraine étaient suffisants pour la faire entrer dans la deuxième phase du plan d'action²²²,

²¹⁸ Accord entre la Communauté européenne et l'Ukraine visant à faciliter la délivrance de visas, JO L 332 du 18.12.2007, pp. 68-76.

²¹⁹ Accord entre l'Union européenne et l'Ukraine portant modification de l'accord entre la Communauté européenne et l'Ukraine visant à faciliter la délivrance de visas, JO L 168 du 20.6.2013, pp. 11-17.

²²⁰ Voy. l'article 19§3 de l'AA qui fait référence au plan d'action UE-Ukraine sur la libéralisation des visas, 9 juin 2010, 9 p.

²²¹ Un telle conditionnalité a été évoquée dès 2004 dans le cadre de la PEV, COM (2004) 373 final - Communication de la Commission « Politique européenne de voisinage, Document d'orientation », 12 mai 2004, 38 p.

²²² COM (2014) 336 final, Quatrième rapport sur la mise en œuvre par l'Ukraine du plan d'action sur la libéralisation des visas, 27 mai 2014, 6 p.

ce qui laisse augurer la libéralisation prochaine du régime des visas²²³. La conditionnalité incitative, dans ce domaine, semble efficace, puisque les progrès réalisés par l'Ukraine dans les domaines visés sont réels²²⁴. Qui plus est, la mobilité est une question d'une importance particulière pour l'Ukraine et pour les ukrainiens, qui sont les deuxièmes demandeurs de visas Schengen au monde, derrière les russes, mais devant les chinois²²⁵. L'amélioration de la mobilité serait donc pour eux une retombée concrète du renforcement de la relation euro-ukrainienne. La contrepartie brandie par l'Union pour inciter l'Ukraine à procéder effectivement aux réformes incluses dans le plan d'action, et donc de progresser dans le respect des valeurs fondamentales qui fondent la coopération politique renforcée avec l'Ukraine paraît donc ici suffisamment convaincante. Relevons également que l'Union y trouve elle-même un intérêt direct : le dialogue sur la libéralisation des visas est conditionné à la conclusion et à la bonne exécution d'un accord de réadmission entre les deux partenaires²²⁶, qui permet à l'Union de renvoyer vers l'Ukraine les migrants ayant pénétré illégalement sur son territoire depuis l'Ukraine, qu'ils soient ressortissants ukrainiens ou non.

* *

A l'issue de ces deux premiers chapitres, les différentes caractéristiques du contenu de l'AA ne manquent pas de nous interpeler. Dans son volet économique comme dans son volet politique, l'AA repose sur une coopération renforcée, une vaste transmission de l'acquis communautaire, et une conditionnalité poussée. Pris séparément, ces mécanismes nous laissent apprécier les approches novatrices retenues par l'accord, sous le prisme de la relation UE-Ukraine, ou de la pratique conventionnelle habituelle de l'Union. Combinés les uns aux autres, ils permettent de mesurer l'intensité de la relation envisagée. Parce que l'accord d'association UE-Ukraine amène l'Ukraine sur la voie de l'intégration économique au marché intérieur, et de la coopération politique renforcée avec l'Union, l'accord se révèle être un instrument stratégique qui organise le rapprochement de l'Ukraine sur le modèle européen. Ce mouvement d'attraction vers l'ouest n'est pas anodin et doit nécessairement être étudié au regard du contexte régional dans lequel s'insère l'accord (*Partie 2*).

²²³ La Moldavie, sujette à un plan d'action similaire a atteint le stade de la libéralisation des visas en 2014.

²²⁴ Marta JAROSZEWICZ, « OSW Commentary : The EU-Ukraine Action Plan on Visa Liberalisation: an assessment of Ukraine's readiness », *Center For Eastern Studies*, 2011, n° 45, 6 p.

²²⁵ David CADIER et Florent PARMENTIER, « Où va le Partenariat oriental ? L'UE et ses voisins européens », *Revue du Marché Commun de l'Union européenne*, 2011, n° 552, pp. 597-602.

²²⁶ Accord entre la Communauté européenne et l'Ukraine sur la réadmission des personnes, JO L 332 du 18.12.2007, pp. 48-65.

Partie II - UN ACCORD S'INSCRIVANT DANS UN CONTEXTE REGIONAL

PARTICULIER

L'accord d'association UE-Ukraine, peut-être plus que tout autre instrument conventionnel de l'Union, doit nécessairement être replacé dans son contexte régional pour pouvoir en saisir toute la portée novatrice. Les événements du Maïdan, et la crise qui s'en est suivie, avec en arrière plan les pressions de la Fédération de Russie pour ralentir le rapprochement euro-ukrainien, couplés à l'intervention russe en Crimée et le soutien de Moscou aux séditions dans l'est de l'Ukraine sont autant d'éléments qui interfèrent sur le processus de conclusions et la mise en application de l'instrument, forçant l'accord à s'adapter, et accentuant ainsi son caractère singulier (*Chapitre 1*). D'un autre côté, l'accord s'insère également dans une approche régionalisée par l'Union de ses relations avec son voisinage oriental : le Partenariat oriental. Né en 2009 d'une initiative conjointe suédoise et polonaise²²⁷, celui-ci aspirait initialement à renforcer la relation conventionnelle de l'Union avec ses partenaires orientaux, notamment par le biais de la conclusion d'accords d'association entraînant « *l'établissement d'une association politique et un approfondissement de l'intégration économique* »²²⁸. L'AA UE-Ukraine apparaît alors sous cet angle comme le canevas de l'Union, son schéma type dans sa stratégie de rénovation de ses relations avec le voisinage oriental (*Chapitre 2*).

Chapitre 1 - UN ACCORD MIS A L'EPREUVE PAR LA CRISE UKRAINIENNE

L'expression « *crise ukrainienne* » est assez révélatrice de ce qu'elle n'est pas. Sa formulation laisse sous-entendre que les événements que connaît l'Ukraine depuis le début de ce qui semble être une véritable guerre civile ne sont dictés que par la volonté propre, autonome, et souveraine des ukrainiens. Au contraire, elle occulte le fait que l'Ukraine est au carrefour des zones d'influences européenne et russe. La « *crise ukrainienne* » est en fait le versant visible d'un iceberg dont la partie immergée est une véritable « *crise euro-russe* »²²⁹. Pour ce qui est de l'AA UE-Ukraine, la stratégie de l'Union dans la traversée de cet iceberg a

²²⁷ Officialisé par la Déclaration de Prague, Déclaration commune adoptée lors du sommet du Partenariat oriental à Prague, 17 mai 2009, *op. cit.*

²²⁸ *Ibidem*, point 2.

²²⁹ Ou plutôt crise des relations euro-russes. A l'instar de R. NIBLET, nous remarquons que les relations entre la Russie et l'Union (et ses Etats membres) « *n'ont jamais été aussi tendues depuis la fin de la guerre froide* », Robin NIBLET, « Quelle politique l'Europe devrait-elle adopter face à la Russie ? », *Question d'Europe*, 2015, n° 349, 5 p.

été celle du maintien du cap, au prix de contorsions juridiques auxquelles on n'avait jusque là encore jamais assisté. Plus que jamais, le droit n'est pas venu régir une situation, il s'y est adapté. Cette adaptation de l'AA apparaît comme une singularisation forcée ou subie de ce dernier, et elle impacte sa procédure de conclusion²³⁰ (*Section 1*) et son application provisoire (*Section 2*).

Section 1 - Une procédure de conclusion adaptée aux circonstances de la crise ukrainienne

La procédure générale de conclusion des accords externes de l'Union européenne répond au schéma juridique posé par l'article 218 TFUE²³¹. Bien que l'accord en respecte les lignes, il rompt avec la pratique traditionnelle des Institutions en la matière. En effet, après l'échec de la première tentative de signature de l'accord sous le gouvernement du président Viktor IANOUKOVITCH (A), puis la volonté du nouveau gouvernement ukrainien de procéder effectivement à la signature de l'AA, l'Union a du réagir et accommoder ses pratiques juridiques habituelles à des contraintes de temps (B).

A) L'échec de la première tentative de signature de l'accord

La signature d'un accord n'est pas un acte anodin. Il est important, en premier lieu, de la distinguer du paraphe de l'accord, qui la précède, et qui est effectué par les négociateurs lorsqu'il se forme un consensus sur le contenu de l'instrument envisagé. En droit de l'Union, la signature est autorisée par une décision du Conseil, et va manifester la volonté de l'Union d'être juridiquement liée par le contenu de l'accord et, le cas échéant, le début de sa mise en application provisoire. Symboliquement la signature de l'accord constitue l'acte de « fiançailles », première étape formelle du « mariage euro-ukrainien ». Dans ce schéma, la Russie apparaît comme le second prétendant de l'Ukraine, concurrent de l'Union européenne

²³⁰ Nous entendons en tant que « procédure de conclusion » l'ensemble des actes qui conduisent à conclure l'accord externe. Cela regroupe donc notamment sa signature, son approbation (le cas échéant) et sa conclusion à proprement parler.

²³¹ Voy. l'article 218 TFUE. Dans les grandes lignes, la Commission, ou le Haut-représentant de l'Union pour les affaires étrangères demande au Conseil de l'autoriser à négocier l'accord par une décision d'ouverture des négociations, laquelle fixe également les directives de négociation. Après le succès des négociations, le paraphe de l'accord a lieu, suivi de la décision du Conseil autorisant la signature de l'accord. Le cas échéant, l'accord est approuvé par le Parlement européen, et par les parlements des Etats membres de l'Union européenne. Vient ensuite la décision de conclusion de l'accord par le Conseil, qui constitue le point de départ de l'existence juridique de l'accord.

(1). Tel l'écrirait l'auteur du scénario d'une (mauvaise) comédie romantique, c'est l'irruption de ce second prétendant lors de la cérémonie des vœux qui a provoqué l'hésitation de dernière minute de l'Ukraine, et finalement son refus de s'engager (2).

1) Un accord perçu comme une alternative à l'Union économique eurasiatique par la Russie

Considérée comme « zone tampon »²³² entre ces deux aires d'influence, l'Ukraine a longtemps adopté la politique du « pendule »²³³ ou de l'équilibre entre l'Union européenne d'un côté, et la Fédération de Russie de l'autre²³⁴. La préparation de l'AA d'un côté, et l'élaboration par la Russie de son projet d'Union économique eurasiatique (UEE) de l'autre allaient toutefois nécessairement amener le gouvernement de Kiev à faire un choix. L'UEE est une organisation régionale d'intégration économique lancée à l'initiative de la Russie à destination de son voisinage proche. Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015, elle réunit à ce jour la Russie, l'Arménie, la Biélorussie, le Kazakhstan, et le Kirghizstan. Néanmoins, le projet initial de Moscou était bien d'y inclure l'Ukraine. L'intérêt pour la Russie était double. D'abord, un tel accord lui permettait de consolider des relations économiques russo-ukrainiennes déjà vigoureuses de part l'existence d'un accord de libre-échange entre les deux voisins. La Russie est en effet le second partenaire commercial de l'Ukraine derrière l'Union, et représente entre 25 et 30% de ses importations et de ses exportations²³⁵. L'intérêt est aussi stratégique : en gagnant l'Ukraine, la Russie attire d'autres Etats traditionnellement influencés par la position de l'Ukraine, et appartenant eux aussi à l'espace post-soviétique : la Moldavie et la Géorgie. Or, ces deux Etats sont également engagés vers la conclusion d'un AA avec l'Union.

Le succès des négociations entre Bruxelles et Kiev, avec le paraphe de l'AA en mars 2012 a dès lors été perçu par Moscou comme un obstacle à son propre projet de rapprochement avec l'Ukraine. La question juridique (et non politique) de l'existence d'une incompatibilité réelle entre les deux espaces mérite d'être posée. La réponse se trouve dans l'article 25 du traité sur

²³² Igor DELANOË, « Les enjeux de la crise ukrainienne en mer Noire », *Revue internationale et stratégique*, 2014, vol. 96, n° 4, pp. 38-47.

²³³ Expression de Vicken CHETERIAN.

²³⁴ Ainsi, témoignage de cette ambiguïté, le président IANOUKOVITCH avait en 2010 choisi Bruxelles comme destination du premier voyage à l'étranger de son mandat, tout en reconduisant quelques semaines plus tard le bail de la flotte militaire russe en Crimée.

²³⁵ Elena GNEDINA et Evghenia SLEPTSOVA, *Eschewing Choice: Ukraine's Strategy on Russia and the EU*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 2012, 21 p.

l'UEE²³⁶ : l'intégration économique repose sur une union douanière. Or, la caractéristique de l'union douanière (y compris de l'Union européenne) est d'établir une ZLE doublée d'un tarif douanier extérieur commun. En d'autres termes, chacun des Etats participant à l'union douanière doit s'aligner sur un tarif extérieur douanier unique, de manière à ce que toutes les importations pénétrant dans l'union douanière répondent à la même nomenclature tarifaire. C'est sur ce point que l'UEE s'oppose à la ZLE envisagée par l'AA UE-Ukraine. Dans l'hypothèse où l'Ukraine rejoindrait l'UEE, celle-ci devrait rompre l'ensemble des accords de libre-échange dont elle dispose, et perdrait sa capacité d'en conclure de nouveaux au profit de l'action commune à l'UEE. Il lui serait techniquement impossible de libéraliser d'elle même ses échanges avec l'Union européenne, c'est-à-dire d'accorder à l'Union européenne des concessions tarifaires préférentielles. La seule hypothèse possible de libre-échange avec l'Union européenne serait la conclusion d'un nouvel accord entre l'Union européenne d'une part et l'Union économique eurasiatique d'autre part. Or, on relèvera que cette hypothèse est improbable : les relations entre l'Union et la Russie ne semblent plus tendre vers le libre échange, et le contexte diplomatique n'est de toute façon pas au rapprochement. Comme l'indique la Commission, l'incompatibilité juridique formelle entre les deux initiatives vient donc de l'UEE, et non de l'AA UE-Ukraine²³⁷. Toutefois, conclure ici que seul le traité sur l'Union économique eurasiatique force l'Ukraine à faire un choix serait à notre sens faire preuve d'une certaine naïveté. Comme on l'a indiqué, l'AA UE-Ukraine ne se contente pas d'instaurer le libre-échange classique entre les parties, il vise l'intégration économique, et prévoit donc l'alignement de l'Ukraine sur les normes du marché intérieur. Aussi, s'il laisse sans aucun doute la possibilité à l'Ukraine de conserver son accord de libre-échange avec la Russie, voire celle de conclure un accord de libre-échange avec l'Union économique eurasiatique, l'arrimage dynamique de l'Ukraine sur les normes et standards de l'Union²³⁸ exclut dès lors qu'elle fasse converger ses normes avec celles de tout autre tiers, y compris avec l'Union économique eurasiatique. Cet objectif de convergence pour l'intégration économique figure pourtant aussi au rang des finalités du traité sur l'Union économique eurasiatique²³⁹.

²³⁶ L'article 3 b) du traité sur l'Union économique eurasiatique, adopté le 29 mai 2014, 137 p. dispose : « *a common trade regime shall be applied to relations with third parties* ».

²³⁷ Document "Fiche d'information, questions fréquemment posées au sujet de l'Ukraine, du Partenariat oriental de l'UE et de l'accord d'association entre l'UE et l'Ukraine", version du 24 avril 2015, 30 p.

²³⁸ *Supra* p. 27

²³⁹ Pour une étude comparative, sous l'angle économique des deux initiatives, voy. Olga SHUMYLO-TAPIOLA, « Ukraine at the Crossroads: Between the EU DCFTA & Customs Union », *Institut Français des Relations Internationales*, *op. cit.*

2) Le volte-face de l'Ukraine au Sommet de Vilnius

La signature de l'AA UE-Ukraine a finalement été programmée pour avoir lieu lors du troisième sommet du Partenariat oriental à Vilnius, les 28 et 29 novembre 2013. Malgré un paraphe obtenu en mars 2012, la signature n'avait jusqu'à présent pas été programmée. A la suite des procès intentés à l'encontre de Ioula TIMOCHENKO « *qui n'ont pas été menés dans le respect des normes internationales en matière d'équité, de transparence et d'indépendance de la procédure judiciaire* »²⁴⁰, le Conseil avait conditionné la signature à la réalisation de progrès par l'Ukraine dans 3 domaines : le problème de justice sélective, l'assainissement des lois électorales, et l'avancement de la réforme judiciaire. Parallèlement, la diplomatie russe s'activait. Il s'en est suivi une valse des hésitations au cours de laquelle l'Ukraine, ne sachant plus trop sur quel pied danser, s'est tournée successivement vers l'un et l'autre de ses prétendants. Au début de l'année 2013, le gouvernement ukrainien et les autorités russes débutaient des négociations en vue d'une adhésion à l'Union économique eurasiatique. Ainsi, le 31 mai 2013, le gouvernement ukrainien signait un protocole d'approfondissement de la coopération entre l'Ukraine et la Commission économique eurasiatique. A l'été 2013, la date butoir du choix ukrainien approchant, la diplomatie de Moscou se faisait plus dure : des mesures de restriction étaient décrétées par le Kremlin sur l'importation de produits ukrainiens dans des secteurs économiques stratégiques. La Russie cherchait ainsi à mettre en évidence le caractère dense des liens économiques qui l'unissait à son « partenaire » ukrainien²⁴¹. Par la suite, le 18 septembre 2013, le gouvernement ukrainien approuvait la signature de l'AA, avant se rétracter le 21 novembre²⁴². On ne manquera pas de relever que des pressions similaires ont également été exercées par la Russie sur les autres Etats de la région susceptibles de parapher²⁴³ un accord d'association avec l'Union²⁴⁴. Si la Géorgie et la Moldavie ont effectivement paraphé leur instrument d'association à l'occasion du Sommet, l'Arménie, elle, a rebroussé chemin après 4 ans de négociations, pour rejoindre l'UEE.

Ce refus de signer l'AA opposé par le président ukrainien Vickor IANOUKOVITCH, au Sommet de Vilnius a comme on le sait provoqué le début des mouvements de « l'euro-

²⁴⁰ Conclusions du Conseil sur l'Ukraine, Conseil des affaires étrangères, 10 décembre 2012, 3 p.

²⁴¹ D. TOLKSDORF, « L'Union européenne au secours de l'Ukraine », *op. cit.*

²⁴² Entre temps, des rencontres bilatérales avaient eu lieu entre Kiev et Moscou, les 27 octobre et 9 novembre 2013.

²⁴³ Nous parlons bien de paraphe et non de signature. L'Ukraine devait-être le premier pays du Partenariat oriental à « inaugurer » son instrument d'association.

²⁴⁴ *Infra* p. 83

Maïdan ». Les positions russes expliquent évidemment ce retournement de situation puisque dès le 17 décembre 2013 des accords étaient signés entre la Russie et l'Ukraine. La Russie devait souscrire pour 15 milliards de dollars d'obligations d'Etats auprès de la banque centrale ukrainienne. Par ailleurs, le prix du gaz vendu à l'Ukraine devait être considérablement réduit²⁴⁵. Ces promesses de nature économique ont certainement pesé fortement dans la balance, la situation de l'Ukraine étant particulièrement critique en décembre 2013 : risque de récession, déficit budgétaire, baisse drastique des réserves de devises étrangères. En face, l'Union fragilisée par la crise de l'euro-zone ne pouvait renchérir elle-même sur la contre-offre russe sans passer par le Fonds monétaire international (FMI). Or, les prêts du FMI sont, à l'inverse de ceux consentis par la Russie, assortis d'une conditionnalité impliquant des réformes internes particulièrement intenses. De telles réformes fiscales auraient entraîné une hausse immédiate du coût de la vie pour les ukrainiens, tandis que les réformes structurelles, elles, auraient mis en danger les oligarques du pays, deux données susceptibles de réduire les soutiens au président en exercice. Or, décembre 2013 coïncidait aussi avec l'arrivée pour le président IANOUKOVITCH du dernier tiers de son mandat. Il n'est donc pas improbable qu'il ait pensé à sa propre réélection en souscrivant à l'offre de Moscou, et en repoussant l'association avec l'Union européenne.

La destitution du président IANOUKOVITCH au début de l'année 2014, et la mise en place d'un nouveau gouvernement favorable à la signature de l'AA, avec en arrière plan les violences dans l'est du pays ont forcé l'Union à agir rapidement et à adapter le processus de conclusion de l'accord au calendrier géopolitique de l'Ukraine (**B**).

B) L'aménagement d'une procédure de conclusion « sur mesure »

Le 22 février 2014, la Rada ukrainienne destitue le président IANOUKOVITCH. Il s'ensuit la formation d'un gouvernement d'intérim mené par le président du parlement Oleksandr TOURTCHYNOV²⁴⁶ et souhaitant réactiver le processus de conclusion de l'AA. Ce soutien

²⁴⁵ Passant de 430 dollars à 268 dollars par millier de mètres cubes vendus. Une donnée à mettre en relation avec la dépendance ukrainienne : 60% du gaz consommé en Ukraine provient de Russie.

²⁴⁶ La formation de ce gouvernement se fait dans des conditions plus ou moins légales. Sous la présidence de IANOUKOVITCH, la constitution de 2004 qui conférait davantage de pouvoir au Parlement avait été suspendue, au profit du retour de la constitution de 1996 instaurant un régime présidentiel. Aussi, la direction du gouvernement d'intérim, après la destitution du président aurait du revenir au premier ministre en fonctions, et non au président du Parlement, comme le veut la constitution de 1996. Toutefois, le président IANOUKOVITCH s'était engagé le 21 février 2014, la veille de sa destitution, à signer un décret actant le retour de la constitution de 2004.

du nouveau gouvernement ukrainien à l'AA sera renouvelé après les élections présidentielles anticipées du 25 mai 2014 par le nouveau président Petro POROCHENKO. Dès lors, l'Union va devoir faire œuvre de souplesse et de réactivité pour progresser dans le processus de conclusion de l'AA. L'AA sera ainsi signé en deux temps (1), et sera approuvé par le Parlement européen selon la procédure dite de « fast-track » (2).

1) La signature en deux temps de l'accord

Le Conseil a procédé à la signature de l'AA en deux temps distincts²⁴⁷. Schématiquement, il a été considéré que les dispositions politiques de l'accord ont été signées suite à une première décision de signature en date du 17 mars 2014²⁴⁸, tandis que les dispositions économiques de l'accord ont été signées à l'occasion d'un deuxième temps de signature, le 23 juin 2014²⁴⁹. Cela n'est pas tout à fait exact. S'il est vrai que la décision du 17 mars ne concerne (à l'exception d'une partie du préambule et de l'article 1 de l'AA établissant l'association) que des dispositions que l'on peut rattacher au volet politique de l'AA, elle ne regroupe en revanche pas toutes les dispositions politiques de l'accord. Ainsi, le titre III de l'AA relatif à la JAI ne fait pas partie du champ d'application de la première décision de signature, de même que les différentes coopérations sectorielles du titre V qui ont été identifiées comme relevant davantage du champ des réformes de politique interne de l'Ukraine que de celui de l'intégration économique au marché intérieur²⁵⁰. A l'inverse, les décisions de signature du 23 juin, bien qu'elles concernent effectivement les dispositions économiques de l'AA, ne visent pas pour autant des dispositions exclusivement de nature économique²⁵¹.

Quelles sont les raisons qui ont poussé le Conseil à agir de la sorte, et à réaliser ainsi une première dans sa pratique de la signature des accords externes ? Celles-ci sont éminemment politiques, et liées au contexte dans lequel ces décisions s'insèrent, si bien qu'on peut

²⁴⁷ Formellement, le Conseil *autorise* par sa décision la signature de l'accord, ouvrant la possibilité de procéder au niveau diplomatique à l'acte concret de signature. Celles-ci ont été réalisées, pour l'AA, les 21 mars et 27 juin 2014. Toutefois, par facilité de langage, nous parlons de décision de signature, et non de décision autorisant la signature.

²⁴⁸ Décision 2014/295/UE du Conseil du 17 mars 2014, *op. cit.*

²⁴⁹ Sur la scission de ce deuxième temps en deux décisions, voy. *supra* p. 38

Décision 2014/668/UE du Conseil du 23 juin 2014, *op. cit.*

Décision 2014/669/UE du Conseil du 23 juin 2014, *op. cit.*

²⁵⁰ *Supra* p.35 et p. 49

²⁵¹ On remarque d'ailleurs une maladresse dans la formulation du titre de la décision 2014/668/UE, qui laisse sous-entendre qu'elle porte et sur la signature du titre VII, et sur son application provisoire, alors que la décision ne dispose en fait que de son application provisoire. Le titre VII avait en effet déjà été signé le 17 mars.

considérer que la signature en deux temps de l'AA est l'un des effets collatéraux le plus visible de la crise ukrainienne sur l'AA. Il semblerait que la demande ait émané avant tout de la partie ukrainienne. Coincé entre sa volonté de conforter sa propre légitimité, et la nécessité de ne pas fermer la porte aux négociations avec Moscou, le gouvernement ukrainien aurait choisi une solution de compromis. En signant dès mars certaines dispositions de l'AA, quelques semaines après sa prise de fonctions, le gouvernement d'intérim envoyait un signal politique fort au peuple ukrainien, prouvant sa volonté de rapprochement avec l'Union. De plus, cette décision ne portant pas sur les dispositions économiques de l'AA, il se mettait aussi à la disposition du gouvernement russe pour tenter la conciliation des intérêts commerciaux. Pour l'Union, l'avantage de signer rapidement certaines dispositions de l'AA, et notamment celles relatives à la convergence en matière de PESC²⁵² était de lui permettre de renforcer sa légitimité d'action dans la résolution de la crise, et d'assurer à l'Ukraine qu'elle restait disposée à progresser effectivement dans le renforcement de la relation euro-ukrainienne, malgré les pressions russes.

Les incidences juridiques de la scission en deux temps de la signature de l'AA restent limitées. D'abord, les Institutions rappellent inlassablement, par une formule quasi sacramentelle que l'AA, bien qu'ayant été signé en deux fois, « *constitue un instrument unique* »²⁵³. Il ne faudrait pas s'imaginer, en effet, que la signature en deux temps ait fait naître deux instruments : l'accord d'association ne saurait être un double accord, composé par exemple d'un accord-cadre de nature politique, et d'un accord commercial reliés entre eux par une clause « passerelle », à l'image de ce qui est pratiqué par l'Union avec une partie de ses partenaires asiatiques sur le modèle du double-accord négocié avec la Corée du Sud²⁵⁴. Ensuite, la scission de la signature de l'AA n'a pas non plus entraîné une application provisoire précoce des dispositions visées par la décision de signature du 17 mai 2014. En effet, bien que l'article 4 de la décision identifie certaines dispositions devant faire l'objet d'une application provisoire²⁵⁵, l'article 486 de l'AA indique que la mise en application provisoire des dispositions de l'AA ne peut intervenir, notamment, qu'après la ratification de

²⁵² Titre II de l'AA.

²⁵³ Voy. notamment l'acte final de l'AA, la déclaration commune du Conseil et de la Commission en date du 29 septembre 2014 (www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/144956.pdf) et les conclusions du Conseil européen, 21 mars 2014, 16 p.

²⁵⁴ Accord-cadre entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République de Corée d'autre part, JO L 20 du 23.1.2013, *op.cit.*, et accord de libre-échange entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République de Corée d'autre part, JO L 127 du 14.5.2011, *op. cit.*

²⁵⁵ Il s'agit du titre I, des articles 4, 5 et 6 du titre II, et d'une partie du titre VII de l'AA.

l'AA par l'Ukraine²⁵⁶. Or, la ratification de l'AA par le parlement ukrainien ne pouvait avoir lieu tant que l'AA n'était pas signé de manière complète. Ainsi, le décrochage opéré par la signature différée des dispositions de l'AA n'a pas été répercuté sur l'application provisoire de l'accord²⁵⁷.

Si au final, le découpage des dispositions de l'AA en deux parties, et leur signature désynchronisée ne semblent pas contredire l'article 218§5 TFUE selon lequel « *le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision autorisant la signature de l'accord* », il est toutefois préférable que cette pratique reste limitée. En effet, que serait-il advenu si les circonstances politiques de l'Ukraine avaient conduit le gouvernement ukrainien à, une fois de plus, changer d'avis entre la première décision de signature et les deux suivantes ? On se serait alors retrouvé avec un « bout d'accord ». Cet ersatz aurait été trop diminué pour être pleinement autonome : comment « *instaurer les conditions propices au renforcement des relations économiques et commerciales* »²⁵⁸ sans disposer du cadre juridique économique de l'AA ? Il aurait été également trop abouti pour qu'on puisse le considérer comme inexistant : n'oublions pas que la signature est un acte qui engage le signataire à ne pas priver le traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur²⁵⁹.

2) *L'utilisation de la procédure accélérée pour l'approbation de l'accord*

La signature n'est pas le seul temps du processus de conclusion de l'accord qui a été soumis à ajustements. Conformément à l'article 218§6 TFUE, les accords d'association doivent être approuvés par le Parlement européen après leur signature par les parties. Si l'AA EU-Ukraine ne déroge pas à cette règle, les conditions dans lesquelles son approbation a été réalisée sont, elles, spécifiques. En effet, le Parlement européen a eu recours à la procédure simplifiée ou procédure dite accélérée (« fast-track »). Cette procédure prévue par l'article 46 du règlement du Parlement²⁶⁰ peut être déclenchée par le président de la commission parlementaire compétente à l'issue d'un premier débat et vise à ce que l'acte soumis à l'étude de la commission soit approuvé sans qu'il n'y ait de débats supplémentaires. Le recours à la

²⁵⁶ *Infra* p. 66

²⁵⁷ Il y a bien eu une application provisoire « désynchronisée » des dispositions politiques et des dispositions économiques de l'AA, mais elle n'est pas due à la signature en deux temps. *Infra ibidem*.

²⁵⁸ Article 1 d) de l'AA visé par la décision de signature du 17 mars 2014.

²⁵⁹ Article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, *op. cit.* Voy. également CJCE, 22 janvier 1997, Opel Austria (T-115/94), points 89 et ss.

²⁶⁰ Règlement du Parlement, 8^{ième} législature, juillet 2014, 308 p.

procédure accélérée est validé, sauf si au moins un dixième des membres de la commission s'y oppose. Si le recours à la procédure est effectif, le but de la réunion de la commission parlementaire sera alors de former un consensus autour du projet de résolution étudié par le Parlement sans tenir de discussions visant à l'amender. La procédure accélérée se poursuit en principe en séance plénière, où l'acte sera soumis en vote sans débat, conformément à l'article 138 du règlement du Parlement. L'objectif du déclenchement d'une telle procédure est de gagner du temps, mais ce gain de temps se fait au détriment des discussions sur l'acte à adopter par le Parlement, c'est pourquoi elle demeure en temps normal réservée aux actes techniques ou non controversés. Auparavant, elle n'avait jamais été utilisée pour la conclusion d'un accord d'association. Pourtant, les 3 et 8 septembre 2014, les comités commerce international (INTA) et affaires étrangères (AFET) ont déclaré étudier le projet de résolution visant à adopter l'AA en recourant à la procédure accélérée²⁶¹, qui a ensuite été suivie à la séance plénière du 16 septembre. Finalement, l'AA UE-Ukraine n'a été adopté par le Parlement européen qu'après de simples échanges de vues, ce qui a amené certains députés à critiquer la légitimité démocratique du processus. Après tout, le Parlement est l'enceinte à l'intérieur de laquelle s'exprime la démocratie, et il est compréhensible que la primauté accordée à l'efficacité sur le débat ait pu faire naître certaines oppositions.

La raison du recours à cette procédure extraordinaire est là encore politique. Le parlement ukrainien avait annoncé sa volonté de ratifier l'AA mi-septembre. Aussi, le Parlement européen a décidé d'accélérer son propre processus pour pouvoir adopter l'AA en même temps que la Rada ukrainienne. Signal politique fort, le vote d'adoption à la séance plénière du Parlement européen, et de ratification à la Rada ukrainienne a été effectué en simultané, le 16 septembre 2014, à l'occasion de sessions couvertes par un duplex vidéo. Si l'AA peut dès lors être considéré comme conclu du côté ukrainien, cela n'est toutefois pas le cas du côté européen. L'AA étant un accord mixte²⁶², la décision de conclusion du Conseil doit être précédée non seulement par l'approbation du Parlement européen, mais aussi par la ratification de l'ensemble des Etats membres de l'UE, selon leurs propres procédures constitutionnelles. Il est à ce titre intéressant de remarquer que les parlements nationaux semblent eux aussi sensibles à la question de l'urgence du calendrier politique de l'AA, puisque certains d'entre eux ont choisi de recourir à des procédures simplifiées, au niveau

²⁶¹ Voy. les vidéos des réunions correspondantes, sur le site www.europarl.tv.europa.eu

²⁶² *Supra* p. 43

national, pour ratifier l'AA. Ainsi, à l'été 2015, 23 des 28 Etats membres de l'UE avaient déjà ratifié l'AA.

Les pressions exercées par la Russie, et le contexte d'urgence résultant de la situation interne en Ukraine n'ont pas seulement chamboulé les codes classiques de la signature et de l'approbation des accords d'association par l'Union européenne. Elles conduisent également à des difficultés quant à la mise en application provisoire de l'AA (*Section 2*).

Section 2 - Une mise en application provisoire confrontée aux pressions russes

L'irruption de la Russie dans les relations bilatérales euro-ukrainiennes est également extrêmement visible au regard de la mise en application provisoire de l'accord. Les demandes de consultation émises par Moscou, le rattachement de la Crimée, et l'action des séditions de l'est de l'Ukraine conduisent à une mise en difficulté de l'application provisoire de l'AA, tant de manière temporelle (*A*) que dans son champ d'application territoriale (*B*).

A) Les modulations de l'entrée en vigueur de l'application provisoire de l'accord

L'application provisoire de l'accord est prévue dans le texte de l'AA par son article 486. Celle-ci couvre un nombre particulièrement important de dispositions de l'AA (*I*). Toutefois, les craintes formulées par la Russie sur la survenance supposée de dégâts collatéraux consécutivement à l'entrée en vigueur provisoire de la zone de libre-échange complet et approfondi ont conduit le Conseil à reporter l'application provisoire des dispositions commerciales de l'AA (*2*).

1) La détermination initiale d'un vaste champ d'application de l'application provisoire de l'AA

L'application provisoire d'un accord externe de l'Union est l'une des techniques qui permet aux parties de faire appliquer les dispositions d'un accord externe de l'Union alors qu'il n'a pas encore été conclu²⁶³. Elle revêt un intérêt particulier dans le cas d'accord mixte, puisque

²⁶³ D'autres techniques existent comme celle de l'accord intérimaire. Voy. Catherine FLAESCH-MOUGIN et Isabelle BOSSE-PLATIERE, « L'application provisoire des accords de l'Union européenne », in Inge GOVAERE,

l'entrée en vigueur définitive nécessitera notamment les ratifications des 28 Etats membres de l'UE (voire de leurs unités fédérées). Un tel processus peut être particulièrement long et s'étaler sur plusieurs années. Or, des considérations politiques ou économiques peuvent justifier « *un besoin d'action rapide* »²⁶⁴. Le Conseil peut alors prévoir la mise en application provisoire, laquelle est normalement déterminée dans la décision de signature de l'accord²⁶⁵. La question du champ d'application des dispositions à faire entrer en application provisoire se pose alors. Compte tenu, là encore du contexte politique particulier, le Conseil a décidé d'un champ d'action de l'application provisoire particulièrement vaste. Dans ses décisions 2014/295 et 2014/669²⁶⁶, sont visés : le titre I de l'AA sur les principes généraux de l'AA, certaines dispositions du titre II sur la coopération politique²⁶⁷, certaines dispositions du titre III en matière de justice, de liberté et de sécurité²⁶⁸, la quasi-totalité du titre IV relatif au commerce²⁶⁹ et des annexes s'y référant, une partie des coopérations économiques et sectorielles du titre V²⁷⁰, le titre VI sur les dispositions de coopération financière, et les dispositions du titre VII nécessaires à la mise en application provisoire. Au final, ce sont les ¾ des dispositions de l'AA qui font l'objet d'une application provisoire. Sont concernés par l'application provisoire aussi bien le volet économique que celui politique, ce qui prouve bien l'importance de la double finalité de l'AA²⁷¹.

Dans le cas des accords mixtes, s'il est vrai que le principe voudrait que le Conseil ne vise que des dispositions relevant de la compétence exclusive de l'Union, cela n'est pas toujours le cas²⁷². A cet égard, le vaste champ de l'application provisoire de l'AA UE-Ukraine semble à première vue de nature à impliquer certaines compétences partagées. Toutefois, les décisions

Erwan LANNON, Peter VAN ELSUWEGE et Stanislas ADAM (dir.), *The European Union in the world: essays in honour of Marc Maresceau*, 2014, pp. 293-323.

²⁶⁴ *Ibidem*.

²⁶⁵ Article 218§5 TFUE.

²⁶⁶ Décision 2014/295/UE du Conseil du 17 mars 2014, *op. cit.* et décision 2014/668/UE du Conseil du 23 juin 2014, *op. cit.*

²⁶⁷ Articles 4, 5, 6 du titre II.

²⁶⁸ Articles 14 et 19 du titre III.

²⁶⁹ A l'exception des articles 158, 285 et 286, dans certaines de leurs dispositions spécifiques.

²⁷⁰ Le chapitre 1, à l'exclusion de l'article 338, point k), et des articles 339 et 342, le chapitre 6 à l'exclusion de l'article 361, de l'article 362, paragraphe 1, point c), de l'article 364 et de l'article 365, points a) et c), le chapitre 7 à l'exclusion de l'article 368, paragraphe 3, et de l'article 369, points a) et d) (1), les chapitres 12 et 17 à l'exclusion de l'article 404, point h), le chapitre 18 à l'exclusion de l'article 410, point b), et de l'article 411, les chapitres 20, 26 et 28, et les articles 353 et 428.

²⁷¹ *Supra* pp. 15-53

²⁷² Ainsi, l'accord-cadre mixte avec la Corée du Sud (accord-cadre entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République de Corée d'autre part, *op. cit.*) a fait l'objet d'une application provisoire intégrale, voy. C. FLAESCH-MOUGIN et I. BOSSE-PLATIERE, « L'application provisoire des accords de l'Union européenne », *op. cit.*

du Conseil indiquent que la liste des dispositions visées n'est appliquée à titre provisoire que « *dans la mesure où elles concernent des questions relevant de la compétence de l'Union, y compris des questions relevant de la compétence conférée à l'Union pour définir et mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune* ». On constate donc qu'un filtre est concédé au bénéfice des Etats membres, pour s'assurer que les questions relevant de leurs compétences restent hors de portée du champ de l'application provisoire, et qu'ils n'aient ainsi aucune obligation à mettre en œuvre au titre de l'application provisoire.

Par ailleurs, il convient également de relever que l'Union a d'une certaine manière procédé à la mise en place unilatérale de la zone de libre-échange complet²⁷³ bien avant la signature des dispositions du titre IV de l'AA²⁷⁴. Elle a en effet réintégré l'Ukraine au sein de son SPG²⁷⁵, réduisant ses droits de douanes pour une partie des marchandises importées depuis l'Ukraine. Il s'agit d'un coup de pouce que l'Union a choisi d'accorder d'elle même à l'économie ukrainienne, c'est-à-dire hors de toute obligation conventionnelle, et en l'absence de toute réciprocité de la part de la partie ukrainienne. Si le simple octroi de préférences tarifaires au titre du SPG de l'Union ne constitue pas une application provisoire de l'AA, il n'en demeure pas moins que les produits ukrainiens bénéficiant des franchises de droits de douanes au titre du SPG sont identifiés par rapport à une annexe de l'AA, et que l'objectif affirmé de la mesure est d'anticiper la mise en œuvre de la ZLE²⁷⁶.

2) *Le report de l'application provisoire des dispositions commerciales de l'accord*

L'ambition du champ d'application de l'application provisoire de l'AA ne va toutefois pas résister aux pressions exercées par Moscou. Dès le mois de novembre 2013, la Russie a en effet demandé l'ouverture de pourparlers trilatéraux avec l'Union et l'Ukraine sur les conditions de mise en œuvre des dispositions commerciales de l'AA. Selon Moscou, il résulterait en effet de la ZLE UE-Ukraine une dégradation de ses propres relations commerciales avec l'Ukraine. Dans l'intérêt de l'apaisement des relations entre la Russie et

²⁷³ *Supra* pp. 16-24

²⁷⁴ Et à fortiori avant la conclusion de l'AA puisque celle-ci n'est à ce jour pas survenue.

²⁷⁵ Règlement (UE) 374/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 concernant la réduction ou l'élimination des droits de douane sur les marchandises originaires d'Ukraine, JO L 118 du 22.5.2014, pp. 1-770.

²⁷⁶ Le préambule du règlement indique : « *il convient de ne pas attendre l'entrée en vigueur des dispositions de l'accord d'association concernant une zone de libre-échange approfondi et complet, mais d'anticiper sa mise en place au moyen de préférences commerciales autonomes et de commencer unilatéralement à réduire ou à éliminer les droits de douane de l'Union sur les marchandises originaires d'Ukraine, conformément à la liste de concessions figurant dans l'annexe I-A de l'accord d'association* ».

l'Ukraine, l'Union a accepté d'ouvrir ces discussions²⁷⁷. En agissant ainsi, l'Union a notamment cherché à éviter que la Russie ne suspende l'accord russo-ukrainien de libre-échange, ce qui aurait eu des conséquences absolument déplorables sur la situation économique déjà critique de l'Ukraine²⁷⁸. Une dizaine de réunions ont eu lieu au niveau technique et politique, au cours desquelles l'UE a demandé à la Russie de démontrer en quoi la mise en œuvre de la zone de libre-échange complet et approfondi envisagée par l'AA pouvait effectivement porter préjudice aux intérêts économiques russes²⁷⁹. La diplomatie russe a formulé des préoccupations par rapport à ses propres coopérations douanières avec l'Ukraine, et a mis en avant la naissance de nouveaux obstacles techniques au commerce et de nouvelles barrières sanitaires et phytosanitaires sur le marché ukrainien, pour les exportateurs russes, du fait de l'alignement de l'Ukraine sur les normes et standards européens²⁸⁰. L'argument soulevé nous rappelle que le GATT refuse qu'il puisse résulter de l'établissement d'une ZLE « *des réglementations commerciales plus rigoureuses* »²⁸¹ à l'encontre des parties contractantes qui ne participent pas à l'accord de libre-échange. Si la notion de « réglementation commerciale » n'a pas été définie, elle pourrait tout à fait regrouper « *toutes les réglementations commerciales ayant une incidence sur le commerce* »²⁸². L'avenir nous dira si la Russie utilisera cet argument devant l'organe de règlement des différends de l'OMC. Néanmoins, comme le remarque C. RAPOPORT²⁸³, cela équivaldrait à ouvrir une boîte de pandore, puisque la Russie prendrait elle même le risque de voir surgir des contentieux similaires à son encontre à l'occasion de toute initiative qu'elle lancerait et qui comprendrait une convergence normative²⁸⁴.

Si l'Union a exprimé par la voix de sa commissaire au commerce Cecilia MALMSTRÖM qu'elle ne comptait pas « *modifier le contenu de l'accord* » suite aux discussions engagées avec la Russie²⁸⁵, il n'en demeure pas moins que ces négociations ont tout de même conduit

²⁷⁷ Voy. le communiqué de presse IP/15/4539 de la Commission en date du 3 mars 2015.

²⁷⁸ La Russie est le deuxième partenaire commercial de l'Ukraine (Rapport de M. Daniel REINER sur le projet de loi autorisant la ratification 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 l'Ukraine, d'autre part, *op. cit.*).

²⁷⁹ Document « Fiche d'information, questions fréquemment posées au sujet de l'Ukraine, du Partenariat oriental de l'UE et de l'accord d'association entre l'UE et l'Ukraine », version du 24 avril 2015, 30 p., *op. cit.*

²⁸⁰ Voy. la déclaration 15/4992 de la Commission en date du 18 mai 2015. Les solutions trouvées jusqu'à présent vont plutôt dans le sens d'une actualisation de la relation russo-ukrainienne sur le standard européen, et non dans un recul de l'approfondissement de la relation euro-ukrainienne.

²⁸¹ Article XXIV §5 a) du GATT.

²⁸² C. RAPOPORT, *Les partenariats entre l'Union européenne et les États tiers européens*, *op. cit.*, pp. 299-300.

²⁸³ *Ibidem*.

²⁸⁴ C'est le cas de l'Union économique eurasiatique, *supra* p. 56

²⁸⁵ Communiqué de presse IP/15/4539 de la Commission, *op. cit.*

au report de l'entrée en application d'une partie des dispositions visées dans les décisions de signature du Conseil²⁸⁶. Conformément aux règles posées par l'article 486§5 de l'AA, la date d'entrée en vigueur de l'application provisoire correspond au premier jour du deuxième mois suivant le dépôt par l'Ukraine de son instrument de ratification, et la notification par l'Union de l'accomplissement des procédures nécessaires. Si la Rada ukrainienne a ratifié l'accord le 16 septembre 2014, les notifications correspondantes n'ont été effectuées par le Conseil qu'après sa décision du 29 septembre 2014²⁸⁷. Ainsi, théoriquement, l'application provisoire des dispositions visées par le Conseil dans ses décisions 2014/295 et 2014/669²⁸⁸ aurait du débuter au 1^{er} novembre 2014. Toutefois, la décision du 29 septembre ne se contente pas d'ordonner les formalités de notification²⁸⁹, elle modifie également l'article 4 de la décision de signature du 23 juin 2014 de manière à ce que l'application provisoire du titre IV n'entre en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2016²⁹⁰. Aussi, au 1^{er} novembre 2014, sont entrées en vigueur toutes les dispositions visées par l'application provisoire, à l'exception des dispositions établissant le libre-échange complet et approfondi. Si la décision du Conseil retardant l'entrée en vigueur de l'application provisoire du titre IV ne fait nullement mention de la Russie, mais se contente d'affirmer que cette décision a été prise « *à la suite de consultations avec la partie ukrainienne* »²⁹¹, on se doute bien que les manœuvres de Moscou ne sont clairement pas étrangères à ce report²⁹². Jamais l'Union n'avait modulé l'entrée en application provisoire de ses accords externes pour tenir compte des désidératas d'un Etat tiers. Il s'agit d'une première qui montre encore comment le contexte dans lequel l'AA est venu s'insérer a influé sur l'accord.

²⁸⁶ Voy. le communiqué de presse ST/13634/14 du Conseil en date du 29 septembre 2014.

²⁸⁷ Décision 2014/691/UE du Conseil du 29 septembre 2014 modifiant la décision 2014/668/UE relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire 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 l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne son titre III (à l'exclusion des dispositions relatives au traitement des ressortissants des pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie) et ses titres IV, V, VI et VII, ainsi que les annexes et protocoles correspondants, JO L 289 du 3.10.2014, pp. 1-2.

²⁸⁸ Décision 2014/295/UE du Conseil du 17 mars 2014, *op. cit.* et décision 2014/668/UE du Conseil du 23 juin 2014, *op. cit.*

²⁸⁹ La formalité aurait pu être faite par un simple acte du secrétariat général du Conseil. C'est d'ailleurs ce que prévoient les décisions de signature du 17 mars 2014 et du 23 juin 2014.

²⁹⁰ L'article premier de la décision indique : « À l'article 4 de la décision 2014/668/UE, les paragraphes suivants sont ajoutés : « En ce qui concerne les dispositions pertinentes des titres III, V, VI et VII, ainsi que les annexes et protocoles correspondants, la notification relative à l'application provisoire en vertu de l'article 486 de l'accord est faite sans retard. En ce qui concerne les dispositions pertinentes du titre IV et les annexes et protocoles correspondants, la notification en vertu de l'article 486 de l'accord est faite de manière à permettre l'application provisoire à partir du 1^{er} janvier 2016 ».

²⁹¹ Préambule de la décision.

²⁹² L'argument selon lequel l'Ukraine aurait également eu intérêt à retarder l'entrée en application provisoire de la partie commerciale de l'accord en raison de la crise économique qu'elle traverse, et de sa difficulté à faire face à l'instauration du libre-échange avec l'Union pourrait être recevable, mais n'oublions pas que l'accord comporte des dispositions prenant en compte la différence de développement entre les parties. *Supra* pp. 21-23

On avait relevé ci-avant que l'Union appliquait, d'une certaine manière, ses obligations conventionnelles de levée des obstacles tarifaires au commerce avec l'Ukraine de manière unilatérale, en ayant réintégré l'Ukraine dans son SPG²⁹³. Confirmant le lien de causalité entre non-application des dispositions commerciales de l'accord et concessions tarifaires autonomes octroyées à l'Ukraine, le règlement du 29 octobre 2014²⁹⁴ pris consécutivement à la décision de report de l'application provisoire du titre IV de l'AA est venu prolonger le régime dont bénéficie l'Ukraine jusqu'au 1^{er} janvier 2016²⁹⁵, soit la nouvelle date d'entrée en application provisoire de la ZLE.

En plus de retarder l'entrée en vigueur de la mise en application provisoire des dispositions commerciales de l'AA, les atteintes exercées par la Russie sur l'intégrité territoriale de l'Ukraine mettent également en difficulté le champ d'application territoriale de cette mise en application provisoire (**B**).

B) L'application provisoire territoriale compromise de l'accord

Le rattachement de la Crimée à la Russie et les référendums d'indépendance de la région du Donbass ne sont pas reconnus par l'Union européenne (**I**), ce qui entraîne un questionnement sur la mise en œuvre effective de l'application provisoire de l'accord dans les régions échappant au contrôle du gouvernement ukrainien (**2**).

1) La contestation par l'Union des atteintes à l'intégrité territoriale de l'Ukraine

L'un des éléments les plus retentissants des « événements d'Ukraine » est certainement l'absorption de la Crimée²⁹⁶ par la Russie le 18 mars 2014, et la condamnation de cette dernière par l'UE, qui s'est traduite par la mise en place de sanctions à l'encontre de la Russie. Pour reprendre le déroulement des faits, le 6 mars 2014, l'assemblée territoriale de la Crimée décide d'organiser un référendum sur l'avenir de la Crimée. Le 11 mars 2014, l'assemblée

²⁹³ *Supra* p. 66

²⁹⁴ Règlement (UE) 1150/2014 du Parlement européen et du Conseil du 29 octobre 2014 modifiant le règlement (UE) 374/2014 concernant la réduction ou l'élimination des droits de douane sur les marchandises originaires d'Ukraine, JO L 313 du 31.10.2014, pp. 1-9.

²⁹⁵ Au regard du Règlement (UE) 374/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 concernant la réduction ou l'élimination des droits de douane sur les marchandises originaires d'Ukraine, *op. cit.*, le régime de faveur devait s'arrêter « jusqu'à ce que le titre IV de l'accord d'association entre en vigueur ou, le cas échéant, soit appliqué à titre provisoire, et jusqu'au 1er novembre 2014 au plus tard » (article 7 du règlement).

²⁹⁶ Par « Crimée », nous entendons la péninsule de Crimée dans son ensemble, c'est-à-dire, également, la ville de Sébastopol.

déclare l'indépendance de la Crimée, et le 16 mars, les habitants de Crimée sont appelés aux urnes pour trancher la question du retour à l'Ukraine ou du rattachement à la Russie. Les « autorités » de Crimée annoncent alors un taux de participation de 83,1%, et un vote presque unanimement favorable au rattachement à la Russie, avec 96,77% des voix exprimées. Le 18 mars 2014, le président russe Vladimir POUTINE signe le décret acceptant le rattachement de la Crimée à la Fédération de Russie. Immédiatement après, le Conseil européen condamne la tenue d'un « référendum illégal (...) qui constitue une violation manifeste de la Constitution de l'Ukraine » suivi de « l'annexion illégale de la Crimée (...) à la Fédération de Russie, (que le Conseil) ne reconnaîtra pas »²⁹⁷. Pour l'Union, il y a donc bien *annexion* de la Crimée. L'objet de notre étude n'est pas de nous positionner quant à la légitimité de la Crimée à faire sécession de l'Ukraine, de sa capacité à se former en Etat, et de la légalité ou non de son rattachement à la Fédération de Russie. Nous renvoyons pour cela aux très bonnes contributions publiées par la doctrine sur la confrontation des événements d'Ukraine au regard du droit international²⁹⁸. Nous constatons simplement que la Fédération de Russie disposait au moment des votes précités de forces armées sur le territoire de la Crimée²⁹⁹, que le droit international ne crée aucun droit à la sécession en dehors des situations de décolonisation³⁰⁰, et qu'une entité, même si elle dispose effectivement d'une population, d'un territoire déterminé et d'un gouvernement souverain n'en devient pas pour autant un Etat si elle n'a pas été reconnue en tant que tel par ses pairs³⁰¹. Les motivations stratégiques de la Russie à accepter voire à provoquer le rattachement de la Crimée à la Fédération résultent d'un calcul à double tranchant. D'abord, la péninsule accueille le siège de

²⁹⁷ Conclusions du Conseil européen, 21 mars 2014, 16 p., *op. cit.*

²⁹⁸ Voy. notamment Théodore CHRISTAKIS, « Les conflits de sécession en Crimée et dans l'est de l'Ukraine et le droit international », *Journal du droit international (Clunet)*, 2014, vol. 3/2014, pp. 733-764., Antonello TANCREDI, « The Russian Annexation of the Crimea : Questions Relating to the Use of Force », *Questions of International Law*, 2014, vol. 1, pp. 5-34., Anne LAGERWALL, « L'agression et l'annexion de la Crimée par la Fédération de Russie: Quels enseignements au sujet du droit international? », *Questions of International Law*, 2014, vol. 1, pp. 57-72., et Carlo SANTULLI, « La crise ukrainienne : position du problème », *Revue Générale de Droit International Public*, 2014, vol. 118, n° 4, pp. 799-820.

²⁹⁹ Les accords conclus entre la Russie et l'Ukraine et reconduits le 21 juin 2010 contre une réduction de 30% du prix du gaz livré, et un loyer annuel de 8 millions de dollars permettent le stationnement de 25 000 soldats russes dans la péninsule de Crimée. Plusieurs médias ont également rapporté que des forces armées supplémentaires auraient pénétré en Crimée après la destitution du président IANOUKOVITCH.

³⁰⁰ Voy. T. CHRISTAKIS, « Les conflits de sécession en Crimée et dans l'est de l'Ukraine et le droit international », *op. cit.*

³⁰¹ *Ibidem*. Comme le fait d'ailleurs remarquer l'auteur, « la Tchétchénie a déclaré son indépendance en novembre 1991 et son Gouvernement a eu, trois ans durant, un contrôle effectif de son territoire, à l'exclusion de tout contrôle de la Fédération russe. Toutefois, et bien qu'elle ait réuni les trois « éléments constitutifs », la communauté internationale ne l'a ni « reconnue » ni traitée comme un Etat. Le conflit qui a suivi l'intervention de l'armée russe en décembre 1994 n'a jamais été considéré comme un conflit « international » ». Egalement, s'il n'existe « pas d'obligation de reconnaissance d'une entité en tant qu'Etat, il y a bien une obligation de non-reconnaissance si sa création viole une règle fondamentale de droit international ».

la flotte russe de la Mer Noire et est donc à ce titre l'accès privilégié de la Russie sur les mers chaudes. Ensuite, du point de vue économique, la prise de la Crimée signifie l'aggravation de la dépendance énergétique de l'Ukraine, et l'accaparement de nouvelles ressources en hydrocarbures : plusieurs projets d'exploitation des gisements criméens auraient pu conduire, selon les estimations, à réduire les importations ukrainiennes de près de 20%³⁰². Il est d'ailleurs significatif que l'une des premières mesures prises par les autorités séparatistes criméennes ait été de suspendre les contrats d'exploration et d'exploitation concédés par le gouvernement ukrainien à des entreprises européennes et américaines pour les attribuer à l'entreprise russe Gazprom³⁰³. Toutefois, les désavantages du rattachement de la Crimée demeurent eux aussi significatifs. Il s'agit d'une province fortement dépendante du reste de l'Ukraine pour son approvisionnement eau potable (100% de l'alimentation) et en électricité (80% de l'alimentation). Des investissements conséquents seront nécessaires pour la rendre véritablement autonome ou pour la raccorder au réseau russe. Par ailleurs, du point de vue diplomatique, la perte de la Crimée par l'Ukraine est de nature à cristalliser la détérioration des relations russo-ukrainiennes en créant un différend de long terme.

Si des sanctions ciblées³⁰⁴ avaient été décidées dès l'issue du Conseil du 20 février 2014 à l'encontre du président IANOUKOVITCH et des autorités ukrainiennes « *responsables des violations des droits de l'homme, des violences et du recours excessif à la force* » en Ukraine³⁰⁵, l'implication « officielle » de la Russie dans les événements d'Ukraine via le rattachement de la Crimée va amener l'Union à pointer du doigt l'attitude de Moscou. Aussi, le Conseil décide le 17 mars de mettre en place un nouveau régime de mesures restrictives, lesquelles visent tant des officiels ukrainiens que russes³⁰⁶. Parallèlement, les négociations bilatérales menées en vue du renforcement de la relation euro-russe par un accord de

³⁰² Ivanna BILYCH, Alexander GUDKO, Kateryna KUNTSEVICH, Matheus SENA, Malvika SETH et Olena SHARVAN, « The Crisis in Ukraine: Its Legal Dimensions », *Razom*, 2014, 86 p.

³⁰³ Les entreprises ENI (Italie), EDF (France), ExxonMobil (Etats-Unis) et Shell (Royaume-Uni, Pays-Bas) sont concernées, *ibidem*.

³⁰⁴ Les mesures restrictives sont décidées par une décision PESC du Conseil, puis mises en œuvre via un règlement, souvent adopté de manière simultanée. Pour une étude du régime juridique des mesures restrictives en droit de l'Union, voy. Charlotte BEAUCILLON, « Les mesures restrictives de l'Union européenne » Bruylant, Bruxelles, 2013, et Charlotte BEAUCILLON, « Crise ukrainienne et mesures restrictives de l'Union européenne : quelle contribution aux sanctions internationales à l'égard de la Russie ? », *Journal du droit international (Clunet)*, 2014, vol. 3/2014, pp. 787-807.

³⁰⁵ Ces sanctions consistent en un gel des avoirs et une interdiction de visas. Conclusions du Conseil sur l'Ukraine, Conseil des affaires étrangères, 20 février 2014, 2 p., suivies de la décision 2014/119/PESC du Conseil du 5 mars 2014 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes au regard de la situation en Ukraine, JO L 66 du 6.3.2014, pp. 26-30.

³⁰⁶ Décision 2014/145/PESC du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 78 du 17.3.2014, pp. 16-21.

partenariat renforcé étaient stoppées. En mai 2014, c'est l'est de l'Ukraine qui s'embrase, peuplé à l'instar de la Crimée d'une majorité d'ukrainiens russophones. Des référendums d'indépendance ont ainsi lieu dans la région du Donbass où les autorités autoproclamées des régions de Donetsk et de Louhansk revendiquent respectivement 74,87% et 89,07% de voix favorables à l'indépendance. Des violences éclatent alors entre l'armée ukrainienne et les combattant des républiques autoproclamées, lesquelles n'ont à ce jour toujours pas été rattachées à la Fédération de Russie, malgré leurs demandes émanant en ce sens. A l'été 2014, alors que plusieurs observateurs indiquent la présence d'armement d'origine russe, de conseillers militaires russes et de troupes russes sans insignes dans les rangs des groupes armés combattant le gouvernement ukrainien³⁰⁷, le Conseil européen décide la mise en place de sanctions économiques à l'encontre de la Russie³⁰⁸. Ces sanctions décidées et exécutées le 31 juillet 2014 interdisent les échanges dans un certain nombre de secteurs stratégiques : le matériel d'armement et tout bien pouvant servir à un usage militaire (biens à double usage), les technologies dédiées à la prospection et à l'exploitation du pétrole, et les transactions dans certaines branches de la finance³⁰⁹. L'ensemble du dispositif de mesures restrictives sera par la suite régulièrement actualisé, et renouvelé³¹⁰. Pour ce qui est des sanctions économiques, comme l'indique le Conseil, elles sont « *directement liées à la violation, par la Fédération de Russie, du droit international du fait de l'annexion illégale de la Crimée et de la déstabilisation de l'Ukraine* »³¹¹. Après la négociation des deux protocoles de Minsk sur la résolution de la crise³¹², le Conseil européen conditionne la levée de ces sanctions économiques à la mise en œuvre effective de ces accords, négociés en présence de la Russie³¹³. Or, si ces accords contiennent effectivement des dispositions quant au cessez-le-feu,

³⁰⁷ Voy. notamment l'article publiée le 28 août 2014 dans le journal Le Monde, « Les éléments qui accréditent l'intervention de soldats russes en Ukraine », (www.lemonde.fr/international/article/2014/08/28/des-soldats-russes-combattent-l-armee-ukrainienne-dans-l-est-du-pays_4478006_3210.html).

³⁰⁸ Conclusions du Conseil européen, 16 juillet 2014, 5 p. Le Conseil européen avait auparavant exhorté la Russie « à user activement de son influence auprès des groupes armés illégaux et à faire en sorte que des armes et des combattants ne puissent plus franchir la frontière, de manière à ce que des résultats tangibles soient rapidement obtenus dans la désescalade », Conclusions du Conseil européen, 27 juin 2014, 21 p.

³⁰⁹ Décision 2014/512/PESC du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JO L 229 du 31.7.2014, pp. 13-17 et règlement (UE) 833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JO L 229 du 31.7.2014, pp. 1-11.

³¹⁰ Voy. notamment le renouvellement pour 6 mois des sanctions économiques contre la Russie, décision 2014/872/PESC du Conseil du 4 décembre 2014 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine et la décision 2014/659/PESC modifiant la décision 2014/512/PESC, JO L 349 du 5.12.2014, pp. 58-60.

³¹¹ Conclusions du Conseil sur l'Ukraine, Conseil des affaires étrangères, 15 août 2014, 4 p., point 10.

³¹² Protocole de Minsk entre l'Ukraine, la Russie, et les représentants des républiques autoproclamées Donetsk et de Louhansk du 5 septembre 2014, 2 p., protocole de Minsk II entre l'Ukraine, la Russie, et les représentants des républiques autoproclamées Donetsk et de Louhansk du 12 février 2015, 4 p.

³¹³ Conclusions du Conseil européen, 20 mars 2015, 6 p., point 10.

et à la réintégration des républiques autoproclamées de Donetsk et de Louhansk sous le giron ukrainien en l'échange de la mise en place d'un système décentralisé, les deux protocoles ne statuent en revanche pas sur la situation de la Crimée. La résolution de la crise passe t'elle donc, du point de vue de l'Union, par un renoncement définitif à la souveraineté de l'Ukraine sur la Crimée ? Cette question occupera très certainement la scène géopolitique européenne, lorsque la situation en Ukraine se sera apaisée.

2) Les difficultés de mise en œuvre de l'application provisoire dans les régions échappant au contrôle effectif du gouvernement ukrainien

La conséquence juridique immédiate du refus de l'UE de considérer une perte de souveraineté de l'Ukraine sur la Crimée est que cette région demeure sujette à l'application de l'AA, lequel a pour champ d'application territoriale le « *territoire de l'Ukraine* »³¹⁴. Pourtant, l'état de fait invite le Conseil, dès le 21 mars 2014, à « *demande à la Commission d'évaluer les conséquences juridiques de l'annexion de la Crimée* »³¹⁵. De même, l'acte final de l'AA indique que les parties « *entament des consultations en vue de déterminer les effets de l'accord en ce qui concerne le territoire annexé illégalement (de Crimée)* »³¹⁶. Du point de vue commercial, la non reconnaissance de la sécession de la Crimée par l'Union implique en principe que les produits issus de Crimée soient toujours considérés par l'Union comme des produits ukrainiens. A ce titre, ils seraient éligibles tant aux préférences autonomes de l'UE qu'aux concessions tarifaires résultant de la mise en application provisoire du titre IV de l'AA sur le libre-échange. La Crimée étant sous contrôle effectif de la Fédération de Russie, le risque serait alors de voir la péninsule se transformer en véritable « cheval de Troie » des entreprises russes, qui pourraient accéder au marché intérieur de l'Union en opérant depuis la Crimée et en tirant ainsi bénéfice de la ZLE euro-ukrainienne. Toutefois, l'application des zones de libre-échange dans des zones territoriales contestées n'est pas une problématique nouvelle pour l'Union, qui y a déjà été confrontée auparavant, notamment par l'accord d'association conclu avec Chypre avant son adhésion³¹⁷, ou par l'accord euro-méditerranéen

³¹⁴ Article 483 de l'AA.

³¹⁵ Conclusions du Conseil européen, 21 mars 2014, 16 p., *op. cit.*

³¹⁶ Acte final du 20 septembre 2014 entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne l'accord d'association, JO L 278 du 20.9.2014, pp. 4-5.

³¹⁷ L'Union et ses États membres ne reconnaissent pas l'existence de la République Turque de Chypre Nord. Accord d'association entre la Communauté économique européenne et la république de Chypre, JO L 283 du 20.12.1972, pp. 92-158.

conclu avec Israël³¹⁸. Les règles d'origines font ainsi l'objet d'une jurisprudence de la Cour de justice, qui interdit aux autorités douanières des Etats membres d'accepter des certificats douaniers établis par des autorités différentes de celles ayant conclu l'accord³¹⁹. Les autorités douanières criméennes étant dorénavant russes et non ukrainiennes, elles ne sont donc *de facto* pas en mesure d'émettre des certificats douaniers conformes à l'AA. Théoriquement donc, les produits issus de la Crimée sont *de facto* écartés du bénéfice de l'application provisoire du libre-échange résultant de l'AA. Pour renforcer l'exclusion de la Crimée de la ZLE euro-ukrainienne, le Conseil a décidé le 23 juin 2014 d'imposer un embargo sur l'importation des marchandises issues de Crimée et ne disposant pas d'un certificat d'origine établi par les autorités ukrainiennes³²⁰. Si cette mesure reprend la jurisprudence Anastasiou et la consacre dans un acte communautaire contraignant, elle va aussi plus loin puisqu'elle interdit totalement les importations depuis le territoire contesté. Non seulement les marchandises originaires de Crimée ne peuvent bénéficier de la ZLE UE-Ukraine, mais elles ne peuvent pas non plus être importées sur le tarif douanier exercé par l'Union à l'égard de la Russie. Il s'agit dès lors d'une mesure à double portée : la prise en compte de l'état de fait de la perte de souveraineté de l'Ukraine sur la Crimée, mais aussi sanction de la sécession et du rattachement de la péninsule à la Russie.

La problématique qui émerge pour la Crimée, mais aussi par l'ensemble des zones de l'est de l'Ukraine dans lesquelles l'autorité de l'Etat ukrainien est contrariée ne se pose pas seulement au regard de l'abaissement des tarifs douaniers. On l'a vu, l'application provisoire de l'AA porte sur l'intégralité du titre IV de l'AA, ainsi que sur certaines dispositions relevant du volet politique de l'AA³²¹. Comment garantir la mise en œuvre des réformes économiques et politiques demandées sur l'ensemble du territoire ukrainien alors que celui-ci apparaît morcelé ? Comment assurer le respect de la conditionnalité démocratique/droits de l'Homme alors que l'autorité de certaines régions du Donbass et en Crimée échappe au gouvernement de Kiev ? Voici des questions qui méritent d'être posées, et qui en pratique se résoudront

³¹⁸ L'accord ne s'applique que dans les frontières reconnues par l'Union. Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et l'Etat d'Israël, d'autre part, JO L 143 du 21.6.2000, pp. 3-156.

³¹⁹ Voy. notamment CJCE, 5 juillet 1994, *The Queen c/ Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte S. P. Anastasiou (Pissouri) Ltd et autres* (C-432-92).

³²⁰ Décision 2014/386/PESC du Conseil du 23 juin 2014 concernant des restrictions sur des marchandises originaires de Crimée ou de Sébastopol, en réponse à l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol, JO L 183 du 24.6.2014, pp. 70-71.

³²¹ *Supra* p. 64

toutes de la même manière : tant que la situation interne de l'Ukraine sera compromise, l'AA ne pourra être effectivement appliqué, et cela à titre provisoire comme à titre définitif.

*

Au terme de ce chapitre, il apparaît que le contexte dans lequel l'AA évolue, marqué par les événements d'Ukraine, se répercute avec vigueur sur l'instrument conventionnel, conduisant à des ajustements dans sa forme et son exécution provisoire. Il en résulte ainsi l'émergence de nouvelles spécificités qui viennent encore éloigner l'AA des catégories « connues » d'accords d'association, et qui nous confortent dans la défense de son caractère novateur. Toutefois, la différenciation de l'AA n'est pas uniquement le résultat de facteurs externes à la volonté des négociateurs. L'AA doit également être positionné au sein du Partenariat oriental, et de la stratégie développée par l'Union en vue de moderniser ses rapports avec les destinataires de cette politique régionalisée. L'AA qui était jusqu'ici sujet du contexte dans lequel il évolue devient alors acteur de ce dernier (*Chapitre 2*).

Chapitre 2 - UN INSTRUMENT DE RENOVATION DU PARTENARIAT ORIENTAL

L'AA UE-Ukraine ne constitue pas une initiative isolée de l'Union européenne. Depuis le lancement du Partenariat oriental en 2009 à l'occasion du Sommet de Prague³²², l'Union affiche la volonté de régionaliser ses rapports avec son voisinage oriental, tout en laissant place à une certaine différenciation au sein même de ce dernier. Il n'est donc pas étonnant que des négociations en vue de la conclusion d'accords d'association aux contenus similaires aient été lancées avec l'Arménie, la Géorgie, la Moldavie et l'Azerbaïdjan³²³ peu de temps après le l'ouverture des négociations avec l'Ukraine (*Section 1*). S'ouvre ainsi avec l'AA UE-Ukraine un chantier régional de rénovation de la relation que l'Union entretient avec les différents destinataires du PO dans lequel l'AA UE-Ukraine apparaît comme un modèle à transposer. Néanmoins, la consolidation des liens entre l'Union et son voisinage oriental n'implique pas pour autant la clarification de l'existence ou au contraire du défaut de perspective d'adhésion des Etats européens du PO (*Section 2*).

Section 1 - La volonté de l'Union de généraliser ce schéma associatif aux destinataires du Partenariat oriental

Depuis la déclaration commune inaugurant le PO, les intentions de l'Union pour son voisinage oriental sont claires. L'initiative conjointe doit en effet « *ouvrir la voie à la conclusion d'accords d'association entre l'UE et les pays partenaires qui souhaitent et peuvent respecter les engagements qui en découlent* »³²⁴. La conclusion de ces accords complets constitue avec l'amélioration des conditions de mobilité, les deux grandes thématiques sur lesquelles les partenaires travaillent sous l'égide de la dimension bilatérale du PO. Il s'agit, dans chaque cas, de remplacer les APC négociés et conclus au cours des années 90 en diffusant le schéma associatif. A ce titre, l'AA UE-Ukraine apparaît comme un modèle et comme un précurseur, puisque les différents accords négociés reposent sur le schéma de contenu novateur qu'il a inauguré (A). Toutefois, l'un des 4 principes du PO demeure la différenciation. Si les contenus négociés apparaissent très largement similaires, ils ne sont pas

³²² Déclaration commune adoptée lors du sommet du Partenariat oriental à Prague, 17 mai 2009, 8435/09, 11 p., *op. cit.*

³²³ Pour la Biélorussie, les relations sont restées bloquées au stade de l'APC qui a été signé mais dont la conclusion est gelée depuis 1997 en raison de la situation politique du pays. Voy. notamment C. RAPOPORT, *Les partenariats entre l'Union européenne et les États tiers européens*, *op. cit.*, pp. 46-48.

³²⁴ Déclaration commune adoptée lors du sommet du Partenariat oriental à Prague, *op. cit.*, point 4.

pour autant identiques et ne conduisent pas à l'uniformisation de l'intensité de la relation de l'Union avec chacun de ses partenaires (**B**).

A) Une offre d'accords d'association disposant d'un contenu homogène

Les accords négociés par l'Union avec ses partenaires orientaux reposent, comme pour l'AA UE-Ukraine, sur la combinaison d'un volet politique et d'un volet économique (**I**). Ils traduisent l'ambition de l'Union de voir se construire dans son voisinage une zone de prospérité économique et politique (**2**).

1) Des accords impliquant une coopération politique renforcée et une intégration économique au marché intérieur

Si les négociations de l'AA UE-Ukraine avaient été lancées dès 2007³²⁵, 3 ans après des tractations similaires commençaient avec la Moldavie en janvier 2010, puis avec la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan en juillet 2010³²⁶. La Biélorussie est donc le seul Etat destinataire du PO avec lequel des négociations en vue de conclure un AA n'ont pas été lancées. Le lancement de telles négociations est en effet conditionné à une amélioration du respect des droits de l'homme et des principes démocratiques par cette ancienne république soviétique, dont la présidence est assurée depuis 1994 par Alexandre LOUKACHENKO. Rappelons également que la Biélorussie n'est pas membre du Conseil de l'Europe, et qu'il s'agit du seul Etat européen à pratiquer la peine de mort. Dans ces conditions, cet Etat doit être considéré comme un « cas à part » du PO.

Dans tous les cas où des négociations ont été ouvertes, le duo coopération politique renforcée et intégration économique via une zone de libre-échange complet et approfondi est érigé au rang d'objectif de la relation conventionnelle envisagée. S'il est encore trop tôt pour savoir si l'AA UE-Ukraine, négocié et paraphé avant les autres a servi/sert de modèle pour l'intégralité des autres accords d'association du PO, force est de constater que les textes publiés des AA

³²⁵ Les négociations ont été lancées sous la présidence allemande le 5 mars 2007. Voy. Oleksandr SUSHKO, Olga ZELINSKA, Robert KHOROLSKYY, Veronika MOVCHAN, Iryna SOLONENKO, Viktoria GUMENIUK et Vadym TRIUKHAN, « EU-Ukraine association agreement : guideline for reforms », *KAS Policy Paper*, 2012, 20 p.

³²⁶ Communiqué IP/10/955 de la Commission, 15 juillet 2010.

avec la Moldavie³²⁷ et avec la Géorgie³²⁸ s'inspirent énormément de la rédaction des dispositions de l'AA UE-Ukraine. La structure de l'accord et le contenu des AA sont semblables en plusieurs points qui reprennent largement les novations et les caractéristiques fondamentales de l'AA UE-Ukraine. Dans les trois AA, on retrouve le premier titre intitulé « Principes généraux » qui établit le respect des droits de l'Homme et de la démocratie, du droit international en matière de sécurité, et de l'économie libre de marché en tant qu'éléments essentiels de l'accord³²⁹. Viennent ensuite les deux titres consacrés à la coopération en matière de PESC et d'ELSJ, qui portent à peu de choses près sur les mêmes thématiques³³⁰. Le libre-échange complet et approfondi est aussi prévu dans le titre V de l'AA UE-Moldavie, et le titre IV de l'AA UE-Géorgie. A l'image de l'AA UE-Ukraine, il porte également sur les produits agricoles et l'énergie, et est aussi assorti de mécanismes de libéralisation différenciée, d'un mode de reprise semi-statique de l'acquis communautaire, d'une obligation de recours au mécanisme préjudiciel en matière d'acquis commercial³³¹ et d'une conditionnalité positive incitative. Les coopérations multisectorielles du titre V de l'AA UE-Ukraine figurent aussi dans les accords, et sont insérées dans le titre IV des l'AA UE-Moldavie, et dans les titres V et VI de l'AA UE-Géorgie. Ils impliquent une obligation d'alignement de l'Ukraine sur l'acquis communautaire ou sur la pratique de l'Union dans les mêmes domaines politiques que ceux que nous avons mis en valeur au cours de notre étude³³². Enfin, les dispositions institutionnelles prévoient aussi la mise en place des différents organes mixtes instaurés par l'AA UE-Ukraine, y compris de la plateforme société civile³³³ et le groupe consultatif dédié au développement durable³³⁴. Pour ces deux accords, la diffusion du schéma associatif de l'AA UE-Ukraine est réelle sur le contenu, mais aussi sur les bases juridiques utilisées. Les décisions autorisant la signature des accords en date du 16 juin 2014³³⁵ fondent également la relation sur l'article 217 TFUE, et sur l'article 37 TUE, et

³²⁷ 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, JO L 260 du 30.8.2014, pp. 4-738.

³²⁸ 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, JO L 261 du 30.8.2014, pp. 4-740.

³²⁹ *Supra* p. 46

³³⁰ *Supra* p. 35

³³¹ Articles 403 de l'AA UE-Moldavie et 267 de l'AA UE-Géorgie.

³³² *Supra* p. 49

³³³ Article 442 de l'AA UE-Moldavie et 412 de l'AA UE-Géorgie.

³³⁴ Article 377 de l'AA UE-Moldavie et 241 de l'AA UE-Géorgie.

³³⁵ Décision 2014/492/UE du Conseil du 16 juin 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire 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 République de Moldavie, d'autre part, JO L 260 du 30.8.2014, pp. 1-3, décision 2014/494/UE du Conseil du 16 juin 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté

réutilisent ainsi la combinaison innovante réalisée à l'occasion de la signature de l'AA UE-Ukraine. Toutefois, la base juridique 79§2 b) qui avait été utilisée pour signer les dispositions de l'AA UE-Ukraine relatives au traitement des travailleurs ukrainiens légalement employés sur le territoire de l'Union³³⁶ n'est pas reprise pour la signature des AA UE-Moldavie et UE-Géorgie, car cette disposition spécifique n'est présente que dans l'AA UE-Ukraine³³⁷. Enfin, il est à noter que les AA UE-Moldavie et UE-Géorgie sont aussi des accords mixtes, à l'instar de l'AA UE-Ukraine³³⁸.

2) *L'ambition d'une zone de prospérité économique et politique étendue*

Comme l'indiquait en 2008 l'ancien président de la Commission José Manuel BARROSO, « *l'Union européenne a un intérêt vital dans la stabilité, la bonne gouvernance et le développement économique à ses frontières* »³³⁹. Cette offre d'AA au contenu homogène entraîne le constat suivant : en demandant l'alignement de ses partenaires sur ses propres normes et standards économiques et politiques, l'Union organise effectivement à sa périphérie un espace de stabilité économique et politique dont le référentiel commun est son propre modèle. Or, le rapprochement que les partenaires de l'Union exécutent avec l'Union en reprenant son acquis communautaire et ses pratiques (rapprochement vertical) entraîne *de facto* un rapprochement de chacun des destinataires du PO entre eux (rapprochement horizontal) puisqu'ils convergent vers un référentiel identique. L'ambition de l'Union d'évoluer d'une relation bilatérale à une relation multilatérale est clairement affichée. D'abord, le PO comporte lui-même un volet multilatéral, puisque des structures de coopération sont organisées entre l'Union et tous les participants dans les domaines de la bonne gouvernance et des institutions, du commerce, de l'énergie et de la mobilité. Ensuite, la Commission a elle-même évoqué à plusieurs reprises ses projets de long terme de créer une Communauté économique de voisinage³⁴⁰, et un espace commun en matière de justice et d'affaires intérieures³⁴¹.

européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, JO L 261 du 30.8.2014, pp. 1-3.

³³⁶ Décision 2014/669/UE du Conseil du 23 juin 2014, *op. cit.*

³³⁷ *Infra* p. 81

³³⁸ *Supra* p. 43

³³⁹ Communiqué de presse 545-2008 de la Commission en date du 3 décembre 2008, « Le partenariat oriental : nouveau chapitre ambitieux des relations de l'Union européenne et de ses voisins orientaux ».

³⁴⁰ Voy. notamment COM (2008) 823 final - Communication de la Commission, « Partenariat oriental », 3 décembre 2008, *op. cit.*

³⁴¹ Voy notamment COM (2011) 564 final - Communication « La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures dans le cadre du partenariat oriental », 26 septembre 2011, 23 p.

Economiquement, les intégrations des économies des partenaires orientaux de l'Union sur le marché intérieur conduisent indirectement ces mêmes économies à s'intégrer entre elles. A ce titre, les différents AA proposés par l'Union représentent effectivement la première étape du long chemin qu'il resterait à accomplir pour établir cette Communauté économique de voisinage. Son fonctionnement serait organisé par analogie avec l'EEE, pour garantir une intégration poussée des différents participants sur le long terme. Son instauration ferait également avancer des projets connexes et plus ambitieux encore, tel celui de la mise en place d'un véritable système pan-euro-méditerranéen de cumul de l'origine³⁴² couvrant l'Union, l'AELE, les pays candidats officiels, et l'intégralité des pays couverts par la PEV³⁴³. Politiquement, l'espace commun en matière de justice et d'affaires intérieures consisterait en un espace de stabilité politique, c'est-à-dire en une zone de bonne gouvernance, de haut respect des droits de l'Homme, des principes démocratique, de l'Etat de droit, et à l'intérieur de laquelle la mobilité serait facilitée par des régimes d'exemption de visas³⁴⁴. Une coopération transfrontalière devrait être organisée, de même qu'une coopération en matière de sécurité intérieure, notamment en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, la corruption, blanchiment d'argent, le trafic de stupéfiants et la criminalité organisée.

Il est bien heureux que la Commission précise dans ses communications détaillant ces grands projets de coopérations multilatérales qu'il s'agit de projections à long terme puisqu'elles sont à l'heure actuellement absolument irréalisables, sinon franchement utopiques. L'ambition affichée par l'Union est ici clairement en décalage avec la manière dont les destinataires du PO aspirent à être traités, c'est-à-dire de manière *différenciée (B)*.

B) Des accords d'association impliquant une certaine différenciation au sein du Partenariat oriental

Le contenu des AA offerts par l'UE, bien qu'homogène et compatible, laisse subsister certaines différences qui tiennent compte des particularités de la relation que les partenaires

³⁴² Il s'agit de la première étape vers l'instauration d'une zone de libre-échange commune. Voy. notamment C. RAPOPORT, *Les partenariats entre l'Union européenne et les États tiers européens*, op. cit., pp. 293-294.

³⁴³ Y participeraient l'Union européenne, les Etats de l'AELE (Suisse, Norvège, Liechtenstein, Islande), la Turquie et les autres candidats officiels, les pays ayant signé le Processus de Barcelone (Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Tunisie et l'Autorité palestinienne de Cisjordanie et de la bande de Gaza) ainsi que les Etats du partenariat oriental.

³⁴⁴ La Commission parle « *d'accroître la mobilité dans un environnement sûr et bien géré* ». COM (2011) 564 final - Communication « La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures dans le cadre du partenariat oriental », op. cit.

entretiennent de manière bilatérale avec l'Union. Aussi, on remarque qu'à plusieurs reprises les dispositions de l'AA UE-Ukraine se font plus ambitieuses que celles négociées avec la Géorgie et la Moldavie (1), prouvant la relation spécifique qui unit l'Union à l'Ukraine. Parallèlement, le succès variable des négociations des AA risque également d'introduire une nouvelle différenciation au sein du PO, basée sur l'instrument conventionnel en vigueur (2).

1) La nécessaire prise en compte de l'importance de l'Ukraine au sein du Partenariat oriental

Parmi les pays actuellement visés par le PO, l'Ukraine a toujours été considérée par l'Union comme le pays privilégié de réception de l'influence européenne³⁴⁵ dans la région. Il faut dire que la population de l'Ukraine représente plus de 60% de la population de l'ensemble des pays du PO, et que l'économie ukrainienne absorbe plus de la moitié des exportations de l'Union vers les partenaires orientaux³⁴⁶. Aussi, elle est identifiée depuis la fin des années 90 comme partenaire stratégique de l'UE³⁴⁷, ce qui acte la volonté de l'Union de partager avec elle une relation spéciale. Elle fut le premier pays du voisinage oriental de l'Union à conclure un APC avec l'Union³⁴⁸. Son plan d'action signé dans le cadre de la PEV en 2005³⁴⁹ avait été précédé dès 1999 de la stratégie commune de l'Union à l'égard de l'Ukraine³⁵⁰, complétée en 2001 par le plan d'action de l'UE dans le domaine de la justice et des affaires intérieures en Ukraine³⁵¹, lesquels prévoyaient déjà de mettre l'Ukraine sur la voie des réformes de « l'eurocompatibilité ». Bénéficiant toujours d'un « temps d'avance » sur le PO, c'est donc logiquement qu'elle était également la première à ouvrir les négociations avec l'Union (dès

³⁴⁵ Si bien que comme le démontre Sébastien BLANCHARD, « L'Ukraine dans le partenariat oriental de l'Union européenne », Mémoire de Master 2, Université de Rennes 1, 2010, le Partenariat oriental n'a en lui même que peu de valeur ajoutée pour la relation bilatérale euro-ukrainienne, déjà plus avancée que celle entretenue par l'Union avec les autres destinataires de l'initiative.

³⁴⁶ Communiqué de presse 89/2015 de l'agence Eurostat en date du 20 mai 2015.

³⁴⁷ A. SAUTENET, « Le tiers partenaire stratégique », in Isabelle BOSSE-PLATIERE et Cécile RAPOPORT (dir.), *L'État tiers en droit de l'Union européenne*, op. cit.

³⁴⁸ Le voisinage oriental ne comprend pas la Russie. L'Ukraine a conclu son APC avec l'Union dès 1998 (Décision 98/149/CE du Conseil et de la Commission du 26 janvier 1998 relative à la conclusion de l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, JO L 49 du 19.2.98, pp. 1-2), tandis que l'Arménie, la Géorgie, la Moldavie et l'Azerbaïdjan l'ont conclu au cours de l'année suivante.

³⁴⁹ Plan d'action l'Union européenne-Ukraine adopté par le Conseil de coopération l'Union européenne/Ukraine, 21 février 2005, 43 p., op. cit.

³⁵⁰ Stratégie commune 1999/877/PESC du Conseil européen à l'égard de l'Ukraine, 11 décembre 1999, JO L 331 du 23.12.1999, pp. 1-10.

³⁵¹ Plan d'action de l'Union européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures en Ukraine, JO C 77 du 29.03.2003, pp. 1-5.

2007) sur l'AA, à le parapher (mars 2012) et à en débiter la signature (mars 2014)³⁵². D'aucuns parlent de l'Ukraine comme d'une « Croatie de l'est », c'est-à-dire une vitrine de l'action de l'Union dans son voisinage oriental. Dès lors, il semble tout aussi logique que l'intensité spécifique de sa relation avec l'Union rejaillisse sur les dispositions de l'AA et l'amène à se différencier des autres Etats du PO. L'AA UE-Ukraine est ainsi le seul à prévoir des dispositions sur la non discrimination des travailleurs ukrainiens légalement employés sur le territoire de l'Union³⁵³. Quelques points nous invitent également à considérer qu'une plus grande attention a été donnée à la rédaction du titre IV relatif au commerce. Il faut dire comme nous l'avons relevé ci-avant que le poids économique de l'Ukraine est sans commune mesure avec celui des autres pays du voisinage oriental de l'Union. D'abord, les droits de douanes et les restrictions quantitatives aux échanges de biens énergétiques ne sont pas levés dans les AA UE-Moldavie et UE-Géorgie³⁵⁴. Ensuite, à l'inverse des AA UE-Moldavie et UE-Géorgie, l'AA UE-Ukraine prévoit bien l'alignement de l'Ukraine sur l'acquis communautaire en matière de concurrence³⁵⁵. Autres dispositions commerciales plus ambitieuses, celles relatives à la propriété intellectuelle, qui sont plus détaillées dans l'AA UE-Ukraine³⁵⁶. Enfin, les AA UE-Moldavie et UE-Géorgie n'instaurent pas de mesures de sauvegarde spécifiques aux véhicules particuliers³⁵⁷, et se contentent de s'appuyer sur les dispositions de l'article XIX du GATT. Pour ce qui est de la structure institutionnelle appuyant les accords, seul l'AA UE-Ukraine prévoit expressément la tenue régulière de sommets « *au plus haut niveau* »³⁵⁸, c'est-à-dire à celui des chefs d'Etat. Les AA UE-Géorgie et UE-Moldavie se contentent eux de prévoir que le dialogue politique et stratégique peut avoir lieu « *à n'importe quel niveau* »³⁵⁹. Les sommets de chefs d'Etat sont donc possibles, mais ne sont pas institués de manière régulière.

³⁵² *Supra* p. 60

³⁵³ Article 17 de l'AA.

³⁵⁴ Article 271 de l'AA UE-Ukraine.

³⁵⁵ Article 256 de l'AA.

³⁵⁶ Le chapitre 9 du titre IV de l'AA UE-Ukraine sur la propriété intellectuelle contient 95 articles, tandis que les chapitres correspondants dans les AA UE-Moldavie et UE-Géorgie en contiennent respectivement 55 et 52.

³⁵⁷ *Supra* p. 23

³⁵⁸ Article 460 de l'AA. Il s'agit de la consécration d'une pratique déjà existante. *Supra* p. 36

³⁵⁹ Article 443 de l'AA UE-Moldavie. L'article 403 de l'AA UE-Géorgie parle lui d'un dialogue qui peut se dérouler « *à tout niveau* ».

2) Vers un partenariat oriental « à deux vitesses » ?

La stratégie adoptée par l'Union de proposer à l'ensemble de ses partenaires orientaux des AA (à l'exception notable de la Biélorussie) se heurte à un engouement variable chez les destinataires de l'offre. L'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie semblent plus sensibles à l'approche européenne, puisqu'elles ont respectivement paraphé, signé, et ratifié leur AA, qui a également été approuvé par le Parlement européen. Les ratifications des Etats membres de l'UE sont en cours, et l'application provisoire a commencé³⁶⁰. Le cas de l'Azerbaïdjan est déjà plus nuancé. Les négociations piétinent et n'ont toujours pas été clôturées. Il semblerait que l'Azerbaïdjan préfère se lancer dans une relation plus sectorielle avec l'Union, en négociant un instrument sur-mesure, un « Partenariat stratégique pour la Modernisation » dont on sait peu de choses encore à l'heure actuelle³⁶¹. Pour l'Arménie, si un AA a bel et bien été négocié, il n'a jamais été paraphé au sommet de Vilnius, tel que cela était pourtant prévu. Quelques semaines avant le Sommet de Vilnius, au mois d'août 2013, le président POUTINE rencontrait les autorités arméniennes lors d'un sommet organisé à Bakou. Deux semaines plus tard, l'Arménie annonçait son intention de ne pas parapher l'AA. Il est plus que probable que la diplomatie russe ait exercé sur l'Arménie des pressions semblables à celles qui avaient lieu, en même temps, sur les autres membres du PO engagés dans des négociations avec l'Union³⁶². L'Arménie signait d'ailleurs le 9 octobre 2014 son traité d'adhésion à l'Union économique eurasiatique³⁶³. Pour ce qui est de la Biélorussie, comme nous l'avons déjà mentionné, celle-ci constitue l'exception à la règle de l'association que l'Union a tenté d'instaurer dans le PO. Les négociations n'ont donc tout simplement pas débuté, car l'Union estime que Minsk n'est pas prête pour un tel instrument, compte tenu de la situation politique interne de la Biélorussie. A l'instar de l'Arménie, la Biélorussie a elle aussi rejoint l'Union économique eurasiatique, ce qui laisse penser que tout projet d'AA avec ce pays est définitivement enterré.

³⁶⁰ Le paraphe de l'AA UE-Ukraine a été réalisé en mars 2012, la signature de l'accord a eu lieu en mars et en juin 2014 (décision 2014/295/UE du Conseil du 17 mars 2014, *op. cit.*, décision 2014/668/UE du Conseil du 23 juin 2014, *op. cit.* et décision 2014/669/UE du Conseil du 23 juin 2014, *op. cit.* *Supra* p. 60), et la ratification de l'accord par l'Ukraine et son approbation par le Parlement ont eu le 16 septembre 2014 (*Supra* p. 62). Pour ce qui est de la Moldavie et de la Géorgie, les paraphes des AA ont été réalisés à l'occasion du Sommet de Vilnius, les 28 et 29 novembre 2013. Les signatures ont été obtenues en juin 2014 (décision 2014/492/UE du Conseil du 16 juin 2014, *op. cit.* et décision 2014/494/UE du Conseil du 16 juin 2014, *op. cit.*), les ratifications les 23 et 25 juillet 2014, et les approbations par le Parlement européen les 13 novembre 2014 et 18 décembre 2014 (Rapport de M. Daniel REINER sur le projet de loi autorisant la ratification de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, *op. cit.*).

³⁶¹ Voy. la page dédiée aux relations entre l'Union européenne et l'Azerbaïdjan, sur le site web de la diplomatie française. (www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/azerbaïdjan/l-europe-et-l-azerbaïdjan/).

³⁶² *Supra* p. 58

³⁶³ *Supra* p. 56

Force est de constater que l'initiative associative lancée par l'Union envers le PO conduit à un morcellement de ce dernier. Alors que tous les pays du PO avaient négocié avec l'Union un APC, il semblerait que la différenciation des partenaires implique désormais qu'ils disposent d'accords complets de nature différente. D'un côté, les plus réceptifs à l'approche européenne s'engagent dans une relation extrêmement approfondie avec l'UE, tandis que de l'autre, l'ancien APC aurait vocation à rester en vigueur, le temps qu'il soit remplacé par des instruments sur mesure, et respectant la volonté de ces Etats de demeurer dans une relation de coopération mesurée avec l'Union. C'est en tous cas la conclusion qui ressort du dernier sommet du PO qui s'est tenu les 21 et 22 mai 2015 à Riga³⁶⁴. Puisque deux de ses pays font partie de l'Union économique eurasiatique, il apparaît clairement que le PO « à deux vitesses » est en partie du à l'ombre exercée par l'initiative de Moscou sur les projets européens. Il s'agit à notre sens d'un élément révélateur d'une lacune de l'action extérieure de l'Union européenne qui ne se positionne que par son statut de puissance normative, au détriment d'une approche plus politisée de ses relations avec son voisinage.

La rénovation des relations de l'Union avec ce qui n'est finalement qu'une partie du PO n'implique pas pour autant la clarification des rapports de ces Etats avec la question de l'adhésion à l'UE (*Section 2*).

Section 2 - Des accords maintenant une certaine ambiguïté entre la politique d'élargissement et le Partenariat oriental

La question de l'adhésion à l'UE est une thématique qui se pose nécessairement dans la relation de l'Union avec les pays destinataires du PO, puisqu'ils sont susceptibles de répondre au critère géographique posé par l'article 49 TFUE³⁶⁵. Etre destinataire du PO n'est pas une condition suffisante ni même nécessaire pour se voir offrir une perspective d'adhésion, mais l'appartenance au PO ne saurait non plus être un facteur d'exclusion du processus d'adhésion. A ce titre, le mouvement de rénovation du PO initié par l'offre des AA ne diffère pas du statut quo et maintient cette ambiguïté (*A*), laquelle est à nos yeux à la fois néfaste quant à la mise en œuvre effective des AA, mais répond aussi à une nécessité d'ordre politique (*B*).

³⁶⁴ Document informatif de la Commission "Eastern Partnership - From Prague to Riga, supporting reforms, promoting change", 4 p.

³⁶⁵ L'article 49 TFUE précise (nous soulignons) que « *tout Etat européen (...) peut demander à devenir membre de l'Union* ».

A) L'entretien d'une incertitude sur la question de l'adhésion

Quand bien même les gouvernements de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie ont indiqué que la signature de leur AA était un pas de plus vers la réalisation de leur aspiration à rejoindre l'Union européenne³⁶⁶, la question de l'ouverture d'une perspective d'adhésion aux nouveaux Etats associés à l'Union européenne est tout simplement éludée par le texte des accords, lequel « *ne préjuge pas de l'évolution des relations entre l'Union européenne (et son partenaire)* »³⁶⁷. La question n'étant donc pas tranchée, sa réponse demeure en suspend : la perspective d'adhésion n'est ni programmée (1), ni refusée (2).

1) Le refus de l'Union d'offrir à ses associés orientaux une promesse d'adhésion

Les AA signés par l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie n'établissent à aucun moment que le partenaire associé de l'Union décrochera le précieux sésame de candidat officiel (ou même potentiel) à l'adhésion. A cet égard, le texte finalisé des AA peut apparaître comme une déception pour les partisans de l'adhésion. L'usage de la base juridique de l'association pouvait en effet faire espérer aux Etats du PO une amélioration de leur statut quant à l'adhésion. En effet, si les particularités qui étaient autrefois spécificités de l'association semblent se « *banaliser* » peu à peu³⁶⁸, il n'en demeure pas moins que celle-ci a été à plusieurs reprises l'instrument par lequel la Communauté puis l'Union ont préparé l'adhésion de nouveaux Etats, faisant de l'association la « *voie royale* » vers l'adhésion. Toutefois, si l'on excepte les cas de Chypre et de Malte, les AA conclus avec les Etats tiers européens n'ayant pas refusé l'adhésion ont toujours mentionné de manière claire la vocation à adhérer³⁶⁹, à devenir candidats à l'adhésion³⁷⁰, ou ont au moins reconnu l'objectif de l'Etat associé à adhérer³⁷¹, ce que les AA destinés au PO ne font pas. Ceux-ci ont plutôt recours à des formules détournées au point d'en faire des expressions vides de sens. Les AA du PO parlent évoquent ainsi « *les aspirations européennes* »³⁷² du partenaire sans qu'on ne sache

³⁶⁶ Voy. Andrew RETTMAN, « Georgia, Moldova, and Ukraine cement EU ties », *Euobserver*, 27 juin 2014 (www.euobserver.com/foreign/124792).

³⁶⁷ Préambules des AA UE-Ukraine, UE-Moldavie et UE-Géorgie.

³⁶⁸ C. FLAESCH-MOUGIN, « Existe t'il un statut d'Etat associé à l'U.E. », *op. cit.*

³⁶⁹ C'est le cas des accords d'association conclus avec la Grèce et la Turquie, voy. J. RAUX, « Les compétences expresses de caractère général - Les associations », *op. cit.*

³⁷⁰ C'est le cas des accords de stabilisation et d'association pratiqués dans les Balkans. Voy. *ibidem*.

³⁷¹ C'est le cas des accords européens conclus avec les PECO. Voy. *ibidem*. Ainsi, le préambule de l'accord européen polonais indique que « *l'objectif ultime de la Pologne est de devenir membre de la Communauté et que la présente association contribuera, selon l'avis des parties, à atteindre cet objectif* ».

³⁷² Préambules des AA UE-Ukraine, UE-Moldavie et UE-Géorgie.

réellement à quoi l'adjectif « européen » se réfère. De la même manière, tous reprennent la formule quelque peu étrange selon laquelle les partenaires orientaux associés de l'Union auraient fait « *le choix de se tourner vers l'Europe* »³⁷³. Faut-il comprendre que le mot « Europe » se réfère ici à l'Union européenne ? Les trois pays associés orientaux manifestent effectivement leur volonté de se rapprocher de l'UE en agréant à un tel AA. Toutefois, une telle rédaction ne serait pas forcément du goût des pays de l'Association *européenne* de libre-échange, non membres de l'Union européenne et pour lesquels il ne viendrait pourtant à personne l'idée de remettre en cause leur localisation géographique au sein du continent européen³⁷⁴. Seconde possibilité, l'Union considère t-elle que les frontières du continent européen pourraient potentiellement s'arrêter à ses propres frontières orientales ? Une telle perspective reviendrait à considérer que l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie ne sont pas *de facto* des pays européens et les mettrait en difficulté par rapport au critère géographique posé par l'article 49 comme l'une des conditions nécessaires à l'adhésion. En réalité, on comprend bien que ces différentes formulations tentent (sans succès) de traduire les aspirations de long terme de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie à devenir Etats membres de l'Union sans prononcer le mot tabou « d'adhésion ». Or ce non-dit sur un sujet aussi sensible traduit bien à notre sens la volonté de l'Union de ne pas lier son AA avec la perspective d'adhésion de l'Ukraine, de la Géorgie et de la Moldavie. Dans la typologie dégagée par le Professeur Jean RAUX, l'AA UE-Ukraine, de même que les AA UE-Géorgie et UE-Moldavie doit dès lors être considéré comme une association de type « partenarial » et ne peut être rangée dans la catégorie des « *associations préparatoires à l'admission* »³⁷⁵.

2) L'absence d'exclusion absolue de toute potentialité d'adhésion

Si les AA du PO n'offrent pas de perspective d'adhésion, ils n'excluent pas pour autant cette dernière. Bien que ces accords soient des associations partenariales, rien n'empêche qu'ils soient ultérieurement requalifiés en accords d'association préparatoires à l'adhésion. Le précédent d'une reconnaissance différée de la vocation des Etats membres à adhérer existe. Ainsi, les 21 et 22 juin 1993, le Conseil européen de Copenhague³⁷⁶ avait accordé aux Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et aux pays baltes une perspective formelle

³⁷³ *Ibidem*.

³⁷⁴ Nous soulignons.

³⁷⁵ A l'instar des accords d'association euro-méditerranéens. J. RAUX, « Les compétences expresses de caractère général - Les associations », *op. cit.*

³⁷⁶ Conclusions du Conseil européen, 22 juin 1993, 60 p.

d'admission entraînant la modification de leur statut vers celui de candidat officiel à l'adhésion. Si ces AA étaient plus éloquentes que les AA du PO quant à l'objectif affirmé des associés de la Communauté d'adhérer à celle-ci³⁷⁷, il n'en demeure pas moins que le moment venu, l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie pourraient tout à fait se voir offrir cette perspective d'adhésion, de manière différée. Les structures mixtes mises en place par les AA deviendraient alors les plates-formes de préparation à leur adhésion. On remarquera d'ailleurs que compte tenu de l'ampleur des réformes demandés aux associés orientaux, une pleine exécution de leurs obligations conventionnelles les rapproche inexorablement des critères de Copenhague, formulés à l'occasion du Conseil européen de Copenhague à l'intention des PECO et des pays baltes, et repris depuis de manière complémentaire à l'article 49 TUE pour établir les critères de l'adhésion à l'UE. Le volet politique des AA du PO devrait en effet faire progresser ces Etats vers la stabilisation de leurs institutions politiques, et vers le respect de la démocratie, de la primauté du droit, des droits de l'Homme, et des minorités. Le volet économique, lui, devrait contribuer à l'instauration d'une économie de marché viable pouvant effectivement s'intégrer au marché intérieur de l'UE. La reprise de l'acquis communautaire envisagée dans certains domaines tant économiques que politiques devraient enfin constituer un bon exercice pour tout Etat qui souhaiterait par la suite prouver sa capacité à assumer les obligations découlant de la qualité d'Etat membre.

Enfin, le choix de la base associative, ou plutôt le non recours à l'article 8 TUE est également de nature à entretenir l'ambiguïté sur la question de l'adhésion. Cette disposition, insérée suite aux travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe à l'article I-57 du TECE a été reprise par le TUE dans sa rédaction issue du traité de Lisbonne. En plus de consacrer la politique de voisinage³⁷⁸, l'article 8 TUE offre la possibilité pour l'Union de conclure des accords « *spécifiques* »³⁷⁹ avec les pays de son voisinage. La rédaction de l'article 8 TUE évoque globalement celle de l'article 217 TFUE sur l'association. Ces « accords de voisinage », comme les accords d'association, peuvent (doivent, dans le cas de l'association) comporter

³⁷⁷ *Supra* p. 85

³⁷⁸ Elle est le « *fondement constitutionnel pour l'élaboration et le développement de (la PEV)* ». Christophe HILLION, « Vers une politique de voisinage plus ambitieuse ? », *Etudes européennes*, 2012, p. 6 p.

L'article 8§1 TUE est rédigé ainsi : « *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* ».

³⁷⁹ Article 8§2 TUE, rédigé comme suit : « *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 oeuvre fait l'objet d'une concertation périodique* ».

« *des droits et des obligations réciproques* »³⁸⁰, et induire « *des actions en commun* »³⁸¹. Ils doivent également faire l'objet d'une « *concertation périodique* »³⁸², ce qui évoque les « *procédures particulières* » de l'association. L'analogie entre l'association et les accords de voisinage laisse penser que les accords conclus sur la base de l'article 8 TUE pourraient proposer un contenu sensiblement identique à ceux conclus sur la base de l'article 217 TFUE. Cette théorie est étayée par le placement de l'article 8 TUE, inséré dans le titre I du TUE intitulé « *dispositions communes* », ce qui laisse penser que tout comme l'association, la base juridique des accords de voisinage est d'application générale. A supposer que son régime soit calqué sur celui de l'association, la question de son caractère *global*, c'est-à-dire d'un champ d'application étendu aux anciens deuxième et troisième piliers mérite également d'être posée. Cette similitude avec l'association la conduirait-elle également à se voir priver d'une transversalité étendue aux dispositions du titre V du TUE, quand bien même elle figure au sein du TUE ? Devrait-elle être combinée, elle aussi, à l'article 37 pour pouvoir effectivement couvrir ce chapitre du TUE ? Quoiqu'il en soit, les similarités de l'association et des possibles accords de voisinage impliquent que le renforcement de la relation de l'Union avec ses partenaires orientaux aurait pu être effectué sur cette base sans que le contenu de l'accord ne varie. D'ailleurs, c'est seulement à l'occasion du sommet UE-Ukraine de Paris en 2008³⁸³ que la forme associative fut définitivement choisie pour l'AA UE-Ukraine, soit plus d'un an après le début des négociations, entamées le 5 mars 2007³⁸⁴. Ce délai montre bien qu'une réflexion a eu lieu sur la base pertinente à mobiliser. Or, le débat n'est pas uniquement théorique. Les accords fondés sur l'article 8 TUE ont vocation à permettre à l'Union d'organiser son voisinage « *en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage* »³⁸⁵. En aucun cas, ils n'ont pour finalité de préparer l'adhésion des voisins orientaux. Qui plus est, puisque la PEV concerne non seulement les pays du PO, voisins européens, mais aussi ceux de la méditerranée, voisins de l'Europe, proposer un tel accord de voisinage aux pays de l'Europe orientale reviendrait à les placer à nouveau dans la même catégorie que des pays n'ayant aucune perspective d'adhésion à l'Union européenne. Il s'agirait pour eux d'un véritable retour à la situation pré-2009, lorsque le PO ne les différenciait pas encore du reste des pays visés par la PEV. Ces raisons font que les associés orientaux auraient vraisemblablement

³⁸⁰ Voy. l'article 8§2 TUE et l'article 217 TFUE.

³⁸¹ *Ibidem*.

³⁸² *Ibidem*.

³⁸³ Déclaration conjointe adoptée lors du sommet UE-Ukraine à Paris, 9 septembre 2008, 12812/08, 8 p.

³⁸⁴ O. SUSHKO, O. ZELINSKA, R. KHOROLSKYY, V. MOVCHAN, I. SOLONENKO, V. GUMENIUK et V. TRIUKHAN, « EU-Ukraine association agreement : guideline for reforms », *op. cit.*

³⁸⁵ Voy. l'article 8§1 TUE.

ressenti le recours à l'article 8 TUE comme une détérioration de leur position par rapport à l'adhésion. Aussi, il semblerait que le choix de la base associative ait été une condition *sine qua non* posée par la délégation ukrainienne pour la négociation du nouvel instrument³⁸⁶.

La motivation de l'Union à ne pas utiliser la base de l'article 8 TUE, si elle permet à l'Ukraine, à la Moldavie et à la Géorgie de ne pas se sentir définitivement exclues de toute perspective d'adhésion, n'a peut-être pas (seulement) été guidée par une volonté de ne pas trahir les aspirations des pays européens du voisinage oriental. Il est possible en effet que l'article 8 TUE ne soit finalement pas une clause habilitante, c'est-à-dire une base suffisante pour fonder un accord externe de l'Union. En effet, l'article 218 TFUE prévoyant la procédure de conclusion des accords externes de l'Union européenne ne se réfère à aucun moment aux accords envisagés dans l'article 8 TUE. Pourtant, comme le remarque C. FLAESCH-MOUGIN³⁸⁷, compte tenu du parallélisme opéré jusque là avec l'article 217 TFUE, on aurait pu s'attendre à ce que l'article 8 TUE bénéficie également d'un régime solennel impliquant une approbation par le Parlement et un vote à l'unanimité au Conseil, et soit donc expressément mentionné au sein de l'article 218 TFUE. Cette absence de caractère habilitant expliquerait également le placement de cette disposition, au sein du TUE, dans le même titre que les dispositions définissant les valeurs et principes fondamentaux de l'Union européenne : l'article 8 TUE n'aurait en fait pour finalité que d'inciter l'Union à considérer une relation particulière avec ses voisins, fondée sur une référence forte aux valeurs fondamentales de l'Union³⁸⁸. Dans cette optique, l'article 8§2 TUE, pour être utilisé, devrait être combiné avec une base réellement habilitante, comme celle de l'association. Les analogies de rédaction des deux dispositions trouveraient alors une nouvelle explication : l'association et l'accord de voisinage ne seraient finalement pas parallèles, mais superposés. Ils ne seraient pas concurrent, mais auraient vocation à se combiner l'un et l'autre pour fonder effectivement des *accords d'association de voisinage*³⁸⁹.

³⁸⁶ O. SUSHKO, O. ZELINSKA, R. KHOROLSKYY, V. MOVCHAN, I. SOLONENKO, V. GUMENIUK et V. TRIUKHAN, « EU-Ukraine association agreement : guideline for reforms », *op. cit.*

³⁸⁷ C. FLAESCH-MOUGIN, « Existe t'il un statut d'Etat associé à l'U.E. », *op. cit.*

³⁸⁸ C'est d'ailleurs ce que laisse penser l'utilisation de l'article dans le document COM (2011) 303 - Communication «Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation», 25 mai 2011, 27 p. La Commission ne s'y réfère en effet que pour connecter la PEV aux valeurs de l'article 2 TUE.

³⁸⁹ C. FLAESCH-MOUGIN (C. FLAESCH-MOUGIN, « Existe t'il un statut d'Etat associé à l'U.E. », *op. cit.*) relève également que dans l'annexe du document COM (2011) 200 - Communication «Le partenariat pour la démocratie et la prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée», 8 mars 2011, 17 p., l'article 8 TUE figure sous la rubrique « accords d'association », ce qui appuie l'idée que cette base n'est pas autonome, et qu'elle fonde seulement une catégorie d'association.

Bien que l'on comprenne les réticences formulées par les associés orientaux de l'Union, d'un point de vue typologique, on ne peut que regretter la non utilisation de l'article 8 TUE. Combinée à l'article 217 TFUE, elle aurait pu donner naissance à un statut « *d'associé de proximité* »³⁹⁰ jouissant de relations privilégiées avec l'Union et fondé sur la reprise d'une partie des normes, des standards et des valeurs de l'Union européenne. Un tel statut aurait contribué à revaloriser l'association. Autrefois « *cercle fermé* » « *à la portée hautement symbolique* »³⁹¹, celle-ci semble perdre peu à peu ses lettres de noblesse au point de « *s'éroder* »³⁹², à mesure de ses utilisations éparpillées, de la « *dilution* »³⁹³ de ses caractéristiques et de la montée en concurrence de nouvelles façons de concevoir une relation complète³⁹⁴. Utilisé seul, comme base habilitante, l'article 8 TUE aurait également pu créer un nouveau cadre juridique pour des accords ambitieux traduisant « *l'engagement particulier de l'Union à l'égard des Etats de son voisinage* »³⁹⁵.

Ce jeu du « ni oui, ni non » auquel l'Union européenne et ses associés orientaux semblent s'adonner pourrait être dommageable pour l'évolution de la relation bilatérale des partenaires, tout en revêtant un caractère stratégique, tant du côté de l'aspirant que de celui de l'Union (**B**).

B) Une ambiguïté contestable mais nécessaire

La question de la perspective d'adhésion des nouveaux associés orientaux de l'UE est un dilemme. Laisser en suspend la question de l'adhésion de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie à l'Union comporte un risque majeur : celui d'une mauvaise exécution des ambitions de l'AA (**I**). En même temps, trancher cette question serait à l'heure actuelle une stratégie inadéquate, tant du côté de Kiev, de Chisinau, et de Tbilissi que de Bruxelles (**2**).

³⁹⁰ C. FLAESCH-MOUGIN, « Existe t'il un statut d'Etat associé à l'U.E. », *op. cit.*

³⁹¹ C. RAPOPORT, *Les partenariats entre l'Union européenne et les États tiers européens*, *op. cit.*

³⁹² Claude BLUMANN, « Conclusions générales », in Marie-France CHRISTOPHE-TCHAKALOFF (dir.), *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: essai de clarification*, 1999, pp. 318-329.

³⁹³ *Ibidem.*

³⁹⁴ On pense aux doubles accords pratiqués en Asie, ou aux accords sur mesure négociés/en cours de négociation avec le Canada et les Etats-Unis. Voy. C. FLAESCH-MOUGIN, « Existe t'il un statut d'Etat associé à l'U.E. », *op. cit.*, pp. 69-89 et Catherine FLAESCH-MOUGIN, « L'introuvable définition de l'association, Propos introductifs : Association-Partenariat-Coopération », in *Annuaire de droit de l'Union européenne*, 2012, p. 943.

³⁹⁵ I. BOSSE-PLATIERE, « L'objectif d'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale », in Eleftheria NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, *op. cit.*

1) Une ambiguïté nocive pour la bonne exécution de ses engagements par l'associé oriental

Le voile que l'Union laisse planer sur la question de l'adhésion pourrait mettre en danger le succès de sa stratégie associative auprès de son voisinage oriental. De nombreuses études indiquent en effet qu'en termes d'exécution des réformes, la promesse de l'adhésion est de loin l'incitation la plus efficace dans la palette des outils de l'action extérieure de l'Union européenne³⁹⁶. L'Union dispose en effet d'une capacité d'attraction qui peut lui permettre de demander des contreparties importantes aux Etats intéressés par l'adhésion. Ce phénomène s'est renforcé à l'issue de l'élargissement aux PECO de 2004. Le cas spectaculaire de la Pologne, qui a vu son PIB croître de moitié au cours des 10 premières années de son adhésion à l'Union européenne³⁹⁷ contribue à renforcer le mythe qui s'est formé autour de la question de l'adhésion chez les voisins européens orientaux de l'Union. L'adhésion de la Croatie devenue le 1^{er} juillet 2013 le 28ième Etat membre de l'UE conforte également l'idée selon laquelle l'Union peut demander beaucoup à des Etats, du moment qu'ils ont en retour la perspective d'en devenir membre. Les accords de stabilisation et d'association (ASA) qui ont concerné la Croatie, et qui concernent actuellement la Macédoine, l'Albanie, le Monténégro, la Serbie, la Bosnie-Herzégovine et bientôt le Kosovo engagent en effet le cocontractant de l'Union à une reprise globale de l'acquis communautaire dans le but d'atteindre la mise en compatibilité de sa législation avec celle de l'Union. Or, comme nous l'avons fait remarquer à plusieurs reprises, l'AA UE-Ukraine (et les AA UE-Moldavie et UE-Géorgie) est justement un accord par lequel l'Union « demande beaucoup » de son partenaire. Sans aller aussi loin que les ASA, l'AA reste un accord extrêmement ambitieux quant à l'acquis communautaire qui doit être implémenté dans l'ordre juridique de l'associé de l'Union. Les réformes demandées portent tant sur des domaines techniques que sur des questions importantes de fond, touchant à l'organisation de l'Etat associé, notamment selon les règles de la bonne gestion publique et de l'Etat de droit. Cela nous conduit à penser que l'Union reproduit avec le PO les méthodes qu'elle utilise actuellement pour l'élargissement, or, les finalités de ces deux politiques sont différentes. Dans le cadre de l'élargissement, les réformes amènent le futur candidat vers la participation à l'Union. Dans celui du PO et de la PEV en général, elles

³⁹⁶ Voy. notamment Marise CREMONA, « Enlargement : a successful instrument of foreign policy ? », in Takis TRIDIMAS et Paolisa NEBBIA (eds.), *European Union Law for the Twenty-First Century: Volume 1*, Hart Publishing, 2004, pp. 398-413, et Marise CREMONA et Christophe HILLION, « The potential and limits of the european neighbourhood policy », in Nathaniel COPSEY et Alan MAYHEW (dir.), *European Neighbourhood Policy: the Case of Ukraine*, Sussex European Institute., 2006, pp. 20-44.

³⁹⁷ Rodoslaw SIKORSKI, « 10 ans d'adhésion de la Pologne à l'Union européenne », *Service culturel de l'ambassade de Pologne à Bruxelles*, 2014 (www.culturepolonaise.eu/).

visent seulement à l'organisation d'un voisinage politique et économiquement prospère³⁹⁸. Comme le constate C. RAPOPORT, « *l'éventualité d'une adhésion constitue un moteur de réformes bien plus puissant que la perspective d'un espace de prospérité et de bon voisinage encore mal défini* »³⁹⁹. S'il est vrai que les obligations de réforme des AA du PO sont appuyées par des mécanismes de conditionnalité incitative⁴⁰⁰, il demeure un risque que ceux-là ne soient pas suffisants pour motiver l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie à procéder effectivement à l'exécution de leurs obligations. La promesse de l'adhésion donnerait la sensation à ces pays que les réformes auxquels ils doivent procéder ne sont pas une fin en soi, et que les investissements qu'ils effectueront pour procéder au rapprochement normatif avec l'UE ne seront pas vains, puisqu'ils seront récompensés par le gain du statut d'Etat candidat officiel à l'adhésion, puis d'Etat membre.

2) Un outil politique et diplomatique malgré tout utile aux partenaires

Cette ambiguïté qui menace le succès de la stratégie associative de l'Union avec son voisinage oriental semble toutefois être un « poison » nécessaire. A Bruxelles comme à Kiev (et à Chisinau et à Tbilissi), elle arrange. Du côté de l'Ukraine, la situation politique nerveuse de l'Ukraine invite le gouvernement ukrainien à la retenue⁴⁰¹. Ce dernier sait pertinemment qu'il règne à Bruxelles une profonde division sur la question de l'adhésion. Si certains Etats membres y sont très largement favorables, à l'instar de la Pologne qui voit en l'Ukraine une nation « sœur », et qui espère ainsi la préserver de l'influence russe, d'autres y sont largement moins disposés, invoquant la fatigue de l'élargissement. Les chances de succès d'une candidature ukrainienne, moldave ou géorgienne à l'Union seraient donc à l'heure actuelle plus que compromises. Quand on sait que c'est précisément la question du rapprochement avec l'Union qui fit sortir dans les rues les premiers manifestants du Maïdan, il est compréhensible que le gouvernement ukrainien, encore instable et en quête d'une véritable légitimité se garde de déposer toute candidature, quand bien même le Parlement européen lui a récemment rappelé son droit à la faire⁴⁰². L'ambiguïté devient dès lors pour le

³⁹⁸ *Supra* p. 79

³⁹⁹ C. RAPOPORT, *Les partenariats entre l'Union européenne et les États tiers européens*, *op. cit.*, p. 19.

⁴⁰⁰ *Supra* p. 32 et p. 50

⁴⁰¹ Elle se répercute également sur la Moldavie et la Géorgie, qui, bien qu'impliquées moins directement sont également sous pression russe.

⁴⁰² Voy. 2014/2965 (INI) - Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2015 sur la situation en Ukraine, 5 p., point 17 dans lequel le Parlement européen réaffirme le droit de l'Ukraine à se porter candidat.

gouvernement ukrainien le moyen de ne pas trahir le *rêve* européen d'une majorité d'ukrainiens.

Du côté européen, l'ambiguïté sur la question de l'adhésion de la Moldavie, de la Géorgie et de l'Ukraine à l'Union est un atout politique non négligeable. Les événements d'Ukraine invitent en effet la Russie et l'Union à redéfinir les fondements mêmes de leur relation. Or, l'eupéanité de l'Ukraine, de la Moldavie et de la Géorgie est à présent « verrouillée » par la conclusion programmée des AA. Ces trois Etats, quand bien même ils n'ont pas obtenu de l'Union une promesse d'adhésion, n'ont jamais été si proches de leur admission à l'UE. Dès lors, la question de l'adhésion de ces trois Etats revendiqués par Moscou comme faisant partie de son « étranger proche » se profile comme un levier de pression de l'Union sur Moscou. Ce levier revêtira une importance non négligeable, à l'avenir, dans les jeux diplomatiques européens et russes.

* *

Entre pressions russes et Partenariat oriental, l'AA UE-Ukraine est donc à nos yeux plus que tout autre accord externe de l'Union un accord d'association qui doit être lu dans son contexte régional. Il n'est en effet pas un instrument hermétique à la situation qui l'a vu naître et le voit dorénavant évoluer. Au contact des événements d'Ukraine, il est devenu – osons le mot – un instrument « bizarre », au processus de conclusion unique. Déployé dans le cadre de la stratégie associative de l'Union auprès du Partenariat oriental, il est devenu le « chef de file » d'une nouvelle catégorie d'associés de l'Union, ceux de son voisinage oriental.

CONCLUSION GENERALE

Puisque nous avons ouvert notre propos avec un proverbe ukrainien, nous le fermerons volontiers avec une nouvelle citation populaire ukrainienne. « *Une petite étincelle peut allumer un grand feu* »⁴⁰³. L'AA UE-Ukraine est à nos yeux cette petite étincelle qui vint alimenter de multiples flammes, plus ou moins inattendues. Il fut ainsi à l'origine de changements multiples qui nous invitent à considérer une fois encore son caractère novateur et spécifique.

Etincelle destinée à raviver la flamme euro-ukrainienne, l'AA est d'abord l'instrument ambitieux du renforcement de la relation entre l'UE et l'Ukraine. Il instaure cette intégration économique et cette coopération politique renforcée dont l'étude a occupé le premier temps de notre propos, et qui sont irriguées par l'alignement de l'Ukraine sur les normes et standards de l'Union.

Etincelle, d'autre part, qui vient à notre sens, enrichir la typologie de l'action extérieure de l'Union européenne d'un nouveau type d'accords d'association. L'association « partenariat oriental » instaure une relation plus intense que les accords d'association euro-méditerranéens, et prend appui sur des mécanismes qu'on pensait jusqu'ici propres aux ASA voire même à l'Espace économique européen, tout en ne comportant pas la promesse d'une adhésion future. Nous y voyons alors la réémergence d'une véritable « *adhésion moins une* »⁴⁰⁴, au sens entendu par C. RAPOPORT.

Etincelle incontrôlée qui alluma le détonateur des événements d'Ukraine. L'AA UE-Ukraine, ou plutôt son refus fut aussi l'événement qui déclencha la révolution du Maïdan. Cette révolution, qualifiée à ses prémices « d'euro-Maïdan » donna la preuve de la persistance du « mythe » européen, et de l'attractivité du modèle de l'Union européenne. La « demande d'Europe » clamée par les premiers manifestants du Maïdan offrit ainsi un contraste saisissant avec l'euroscepticisme qui semble gagner certains Etats membres. Cette révolution restera également gravée dans l'histoire politique de l'Ukraine comme le point de départ d'une crise qui invita le pays à redéfinir les fondements mêmes de l'Etat ukrainien. L'avenir dira si cette

⁴⁰³ « *Навіть маленька іскра може розпалити полум'я* ».

⁴⁰⁴ C. RAPOPORT, *Les partenariats entre l'Union européenne et les États tiers européens*, op. cit., p. 284.

réflexion mènera l'Ukraine vers un respect plus affirmé des principes démocratiques, qui figurent au rang d'objectif fondamental de l'AA UE-Ukraine.

Etincelle, également, qui entraîna une véritable crise des relations euro-russes, laquelle, en plus de forcer l'AA à l'adaptation, amena l'Union à s'affirmer en tant que modèle de valeurs. L'annexion de la Crimée, et la désignation de la Russie en tant que responsable des mouvements de sédition en Ukraine amèneront nécessairement l'Union à repositionner sa relation avec la Russie, et à se poser la question cruciale de la mise en œuvre des objectifs de son action extérieure. L'AA se révèle alors sous la forme d'un outil offensif de l'Union, instrument de contre-influence de la Russie sur leur voisinage commun. Il traduit alors à notre sens le passage vers une nouvelle ère géopolitique en Europe.

Etincelle, en ce sens enfin, qui suscitera peut-être la construction d'une réelle politique étrangère commune. Les événements d'Ukraine apparaissent comme un test de la solidarité des Etats membres à répondre de manière unanime à une crise géopolitique proche⁴⁰⁵. Elle invite ainsi l'Union à l'instauration d'une véritable politique extérieure de défense de ses intérêts, au service de son affirmation sur la scène internationale. Nous relèveront à ce sujet une formule glissée par le Conseil européen à l'occasion de ses conclusions sur l'Ukraine du 21 mars 2014, et qui nous suggère, peut-être, que notre optimisme ne sera après tout pas vain : *« L'Union européenne est investie d'une responsabilité particulière en ce qui concerne la paix et la stabilité en Europe »*⁴⁰⁶.

⁴⁰⁵ Voy. Isabelle BOSSE-PLATIERE, « La solidarité européenne à l'épreuve- de la crise ukrainienne », 25 juin 2015, leçon inaugurale prononcée au Centre d'Excellence Jean Monnet de Rennes, version audio disponible sur le site www.cejm.univ-rennes.eu/fr/

⁴⁰⁶ Conclusions du Conseil européen, 21 mars 2014, 16 p., *op. cit.*, point 31.

ANNEXES

SOMMAIRE DES ANNEXES

- I. Préambule et titre I de l'AA UE-Ukraine
- II. Décision 2014/295/UE du 17 mars 2014
- III. Décision 2014/668/UE du 23 juin 2014
- IV. Décision 2014/669/UE du 23 juin 2014
- V. Décision 2014/691/UE du 29 septembre 2014
- VI. Chronologie indicative de la « crise ukrainienne »
- VII. Carte de l'Ukraine en mars 2014
- VIII. Carte électorale de l'élection présidentielle de 2004
- IX. Carte du transit gazier en Europe

ACCORD D'ASSOCIATION**entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part**

PRÉAMBULE

LE ROYAUME DE BELGIQUE,
LA RÉPUBLIQUE DE BULGARIE,
LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE,
LE ROYAUME DE DANEMARK,
LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE,
LA RÉPUBLIQUE D'ESTONIE,
L'IRLANDE,
LA RÉPUBLIQUE HELLÉNIQUE,
LE ROYAUME D'ESPAGNE,
LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE,
LA RÉPUBLIQUE DE CROATIE,
LA RÉPUBLIQUE ITALIENNE,
LA RÉPUBLIQUE DE CHYPRE,
LA RÉPUBLIQUE DE LETTONIE,
LA RÉPUBLIQUE DE LITUANIE,
LE GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG,
LA HONGRIE,
LA RÉPUBLIQUE DE MALTE,
LE ROYAUME DES PAYS-BAS,
LA RÉPUBLIQUE D'AUTRICHE,
LA RÉPUBLIQUE DE POLOGNE,
LA RÉPUBLIQUE PORTUGAISE,
LA ROUMANIE,
LA RÉPUBLIQUE DE SLOVÉNIE,
LA RÉPUBLIQUE SLOVAQUE,
LA RÉPUBLIQUE DE FINLANDE,
LE ROYAUME DE SUÈDE,
LE ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET D'IRLANDE DU NORD,

parties contractantes au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ci-après dénommées "États membres",

L'UNION EUROPÉENNE, ci-après dénommée "Union" ou "UE",

et

LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE, ci-après dénommée "Euratom",

d'une part, et

L'UKRAÏNE,

d'autre part,

ci-après dénommés collectivement les "parties",

EU ÉGARD aux relations étroites qui unissent les parties de longue date et aux liens qui les rapprochent progressivement davantage, ainsi que compte tenu de leur souhait de renforcer et de développer les rapports entre elles de manière ambitieuse et inédite;

RÉSOLUES à mettre en place des relations étroites et durables fondées sur des valeurs communes, à savoir le respect des principes démocratiques, l'État de droit, la bonne gestion des affaires publiques, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, et notamment les droits des personnes appartenant aux minorités nationales, la non-discrimination à l'égard des membres des minorités et le respect de la diversité et de la dignité humaine, ainsi que l'attachement aux principes d'une économie de marché libre, facilitant la participation de l'Ukraine aux politiques européennes;

CONSCIENTES du fait que l'Ukraine, en tant que pays européen, partage une histoire et des valeurs communes avec les États membres de l'Union européenne (UE) et est attachée à promouvoir ces valeurs;

PRENANT ACTE de l'importance qu'attache l'Ukraine à son identité européenne;

EU ÉGARD au fort soutien de l'opinion publique ukrainienne en faveur du choix du pays de se tourner vers l'Europe;

CONFIRMANT que l'Union européenne prend acte des aspirations européennes de l'Ukraine et se félicite de son choix de se tourner vers l'Europe, et notamment de s'engager en vue d'un enracinement profond et durable de la démocratie et de l'économie de marché;

RECONNAISSANT que les valeurs communes qui ont présidé à la construction de l'Union européenne, à savoir la démocratie, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que l'État de droit, constituent également des éléments essentiels du présent accord;

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;

RÉSOLUES à mettre en application l'ensemble des principes et dispositions de la charte des Nations unies, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), et en particulier l'acte final d'Helsinki de 1975 de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, les documents de clôture des conférences de Madrid en 1991 et de Vienne en 1992, la charte de Paris pour une nouvelle Europe de 1990, la déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies de 1948 et la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe de 1950;

DÉSIREUSES de consolider la paix et la sécurité au niveau international, de pratiquer un multilatéralisme efficace et de recourir au règlement pacifique des différends, notamment en coopérant étroitement à cette fin dans le cadre des Nations unies, de l'OSCE et du Conseil de l'Europe;

RÉSOLUES à promouvoir l'indépendance, la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'inviolabilité des frontières;

DÉSIREUSES de parvenir à une convergence sans cesse plus grande des positions sur des questions bilatérales, régionales et internationales d'intérêt commun, compte tenu de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne, et notamment de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC);

SOUÇIEUSES de réaffirmer les obligations internationales incombant aux parties, de lutter contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs et de coopérer au désarmement et à la limitation des armements;

DÉSIREUSES de faire progresser les réformes et les efforts de rapprochement en Ukraine, contribuant ainsi à l'intégration économique progressive et à l'approfondissement de l'association au plan politique;

CONVAINCUES de la nécessité, pour l'Ukraine, de mettre en œuvre les réformes politiques, socioéconomiques, juridiques et institutionnelles nécessaires aux fins de l'application effective du présent accord et résolues à soutenir fermement ces réformes en Ukraine;

DÉSIREUSES de parvenir à l'intégration économique, entre autres en instaurant une zone de libre-échange approfondi et complet en tant que partie intégrante du présent accord, dans le respect des droits et obligations des parties du fait de leur appartenance à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et par un rapprochement important des réglementations;

RECONNAISSANT qu'une telle zone de libre-échange approfondi et complet, conjuguée aux travaux plus généraux de rapprochement des législations, contribuera à renforcer l'intégration économique dans le marché intérieur de l'Union européenne selon le présent accord;

RÉSOLUES à mettre en place un nouveau climat propice aux relations économiques entre les parties, principalement en faveur du développement des échanges et des investissements et de l'encouragement de la concurrence, dans la mesure où ces facteurs sont essentiels à la modernisation et la restructuration de l'économie;

SOUÇIEUSES d'améliorer la coopération dans le domaine de l'énergie, en s'appuyant sur l'engagement des parties de mettre en œuvre le traité instituant la Communauté de l'énergie;

ATTACHÉES à renforcer la sécurité énergétique, à faciliter l'élaboration de l'infrastructure appropriée et à accroître l'intégration du marché et le rapprochement des réglementations concernant des éléments fondamentaux de l'acquis de l'UE, à promouvoir l'efficacité énergétique et l'utilisation des sources renouvelables d'énergie ainsi qu'à mettre en place un niveau élevé de sûreté et de sécurité nucléaires;

RÉSOLUES à accroître le dialogue – sur la base des principes fondamentaux de solidarité, de confiance mutuelle, de responsabilité conjointe et de partenariat – et la coopération en matière de migration, d'asile et de gestion des frontières, selon une démarche globale prenant en compte la migration légale, à coopérer dans les domaines de la lutte contre l'immigration clandestine et le trafic d'êtres humains, ainsi qu'à garantir la bonne mise en œuvre de l'accord de réadmission;

RECONNAISSANT l'importance de la mise en place, lorsque le moment sera venu, d'un régime de déplacement sans obligation de visa pour les ressortissants ukrainiens, pour autant que les conditions d'une mobilité bien gérée et sûre soient réunies;

ATTACHÉES à lutter contre la criminalité organisée et le blanchiment de capitaux, à réduire l'offre et la demande de stupéfiants et à intensifier la coopération en matière de lutte contre le terrorisme;

RÉSOLUES à renforcer la coopération dans le domaine de la protection de l'environnement et à promouvoir les principes du développement durable et de l'économie verte;

DÉSIREUSES de consolider les contacts entre les peuples;

SOUHAITANT promouvoir la coopération transfrontalière et interrégionale;

ATTACHÉES au rapprochement progressif de la législation de l'Ukraine de celle de l'Union selon les dispositions du présent accord et à sa mise en œuvre effective;

TENANT COMPTE du fait que le présent accord ne préjuge pas de l'évolution des relations entre l'UE et l'Ukraine;

CONFIRMANT que les dispositions du présent accord qui relèvent de la troisième partie, titre V, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne lient le Royaume-Uni et l'Irlande en tant que parties contractantes distinctes et non en qualité de membres de l'Union européenne, à moins que l'Union européenne et le Royaume-Uni et/ou l'Irlande ne notifient conjointement à l'Ukraine que le Royaume-Uni ou l'Irlande est lié(e) en tant que membre de l'Union européenne conformément au protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice annexé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Si le Royaume-Uni et/ou l'Irlande cessent d'être liés en tant que membres de l'Union européenne, conformément à l'article 4 bis du protocole n° 21 ou à l'article 10 du protocole n° 36 sur les dispositions transitoires annexés au traité, l'Union européenne et le Royaume-Uni et/ou l'Irlande informent immédiatement l'Ukraine de toute modification de leur position et, en pareil cas, ils restent liés par les dispositions de l'accord en tant que parties. Les mêmes dispositions s'appliquent au Danemark, conformément au protocole n° 22 sur la position du Danemark annexé aux traités,

SONT CONVENUES DE CE QUI SUIT:

Article 1

Objectifs

1. Il est établi une association entre l'Union et ses États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part.
2. Les objectifs de cette association sont les suivants:
 - a) promouvoir un rapprochement progressif entre les parties, sur la base de valeurs communes et de liens étroits et privilégiés, et accroître l'association de l'Ukraine aux politiques de l'UE ainsi que sa participation aux programmes et agences;
 - b) mettre en place un cadre approprié pour un dialogue politique renforcé dans tous les domaines d'intérêt commun;
 - c) encourager, sauvegarder et consolider la paix et la stabilité à l'échelle tant régionale qu'internationale, dans le respect des principes de la charte des Nations unies, de l'acte final d'Helsinki de 1975 de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et des objectifs de la charte de Paris pour une nouvelle Europe de 1990;
 - d) instaurer les conditions propices au renforcement des relations économiques et commerciales en vue de l'intégration progressive de l'Ukraine dans le marché intérieur de l'UE, y compris par l'établissement d'une zone de libre-échange approfondi et complet selon les dispositions du titre IV (Commerce et questions liées au commerce) du présent accord, ainsi que soutenir les efforts consentis par l'Ukraine pour mener à bien le processus de transition vers une économie de marché viable au moyen, entre autres, du rapprochement progressif de sa législation de celle de l'Union;
 - e) renforcer la coopération en matière de justice, de liberté et de sécurité de manière à asseoir l'État de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales;
 - f) mettre en place les conditions nécessaires à une coopération de plus en plus étroite dans d'autres domaines d'intérêt commun.

TITRE I

PRINCIPES GÉNÉRAUX

Article 2

Le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, selon les définitions qui en sont données notamment dans l'acte final d'Helsinki de 1975 de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et la charte de Paris pour une nouvelle Europe de 1990, ainsi que dans d'autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme, dont la déclaration universelle des droits de l'homme des Nations unies et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et le respect du principe de l'État de droit sont le fondement des politiques intérieures et extérieures des parties et constituent les éléments essentiels du présent accord. L'encouragement du respect des principes de souveraineté et d'intégrité territoriale, d'inviolabilité des frontières et d'indépendance, ainsi que la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, des matériaux connexes et de leurs vecteurs sont d'autres éléments essentiels du présent accord.

Article 3

Les parties reconnaissent que leurs relations sont fondées sur les principes de l'économie de marché libre, l'État de droit, la bonne gestion des affaires publiques, la lutte contre la corruption ainsi que contre les différentes formes de criminalité organisée transnationale et de terrorisme, l'encouragement du développement durable et le multilatéralisme efficace sont des aspects essentiels du renforcement des relations entre les parties.

TITRE II

DIALOGUE ET RÉFORMES POLITIQUES, ASSOCIATION POLITIQUE, COOPÉRATION ET CONVERGENCE DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ*Article 4***Buts du dialogue politique**

1. Le dialogue politique dans tous les domaines d'intérêt commun est approfondi et renforcé davantage entre les parties. Cela promouvra une convergence graduelle sur les questions de politique étrangère et de sécurité, dans le but d'une participation sans cesse croissante de l'Ukraine à l'espace de sécurité européen.
2. 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;
 - b) promouvoir la stabilité et la sécurité au plan international grâce à un multilatéralisme efficace;
 - c) renforcer la coopération et le dialogue entre les parties en matière de sécurité internationale et de gestion des crises, notamment pour répondre aux difficultés et aux principales menaces survenant aux niveaux mondial et régional;
 - d) encourager une coopération axée sur les résultats et pragmatique entre les parties dans le souci de garantir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent européen;
 - e) renforcer le respect des principes démocratiques, de l'État de droit et de la bonne gestion des affaires publiques, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et notamment des droits des personnes appartenant aux minorités nationales, la non-discrimination à l'égard des membres des minorités et le respect de la diversité, de même que contribuer à consolider les réformes politiques entreprises au niveau intérieur;
 - f) développer le dialogue et approfondir la coopération entre les parties dans le domaine de la sécurité et de la défense;
 - g) promouvoir les principes d'indépendance, de souveraineté, d'intégrité territoriale et d'inviolabilité des frontières.

*Article 5***Enceintes du dialogue politique**

1. Les parties tiennent régulièrement des réunions au sommet dans le cadre du dialogue politique.
2. Au niveau ministériel, les parties mènent le dialogue politique, par accord mutuel, au sein du conseil d'association visé à l'article 460 du présent accord ainsi que dans le cadre de réunions régulières des représentants des parties au niveau des ministères des affaires étrangères.
3. Le dialogue politique est également mis en œuvre par les moyens suivants:
 - a) des réunions régulières au niveau des directeurs politiques, du comité politique et de sécurité ainsi que des experts, notamment sur des régions et questions spécifiques, entre des représentants de l'Union européenne, d'une part, et de l'Ukraine, d'autre part;

II

(Actes non législatifs)

ACCORDS INTERNATIONAUX

DÉCISION DU CONSEIL

du 17 mars 2014

relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire 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 l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne son préambule, son article 1 et ses titres I, II et VII

(2014/295/UE)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 31, paragraphe 1, et son article 37, en liaison avec l'article 218, paragraphe 5, et l'article 218, paragraphe 8, deuxième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 217, en liaison avec l'article 218, paragraphe 5, et l'article 218, paragraphe 8, deuxième alinéa,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 22 janvier 2007, le Conseil a autorisé la Commission à ouvrir des négociations avec l'Ukraine en vue de la conclusion d'un nouvel accord entre l'Union et l'Ukraine destiné à remplacer l'accord de partenariat et de coopération ⁽¹⁾.
- (2) Eu égard aux relations étroites qui unissent les parties de longue date, aux liens qui les rapprochent chaque jour davantage et à leur souhait de renforcer et de développer ces rapports de manière ambitieuse et inédite, les négociations concernant l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part (ci-après dénommé «accord»), ont été menées à bien et se sont achevées par le parage de l'accord, en 2012.
- (3) Il convient de signer l'accord au nom de l'Union et d'approuver l'acte final joint à la présente décision. L'accord devrait être appliqué partiellement à titre provisoire conformément à son article 486, qui prévoit l'application provisoire de l'accord avant son entrée en vigueur, dans l'attente de l'achèvement des procédures relatives à sa conclusion.
- (4) L'application provisoire de parties de l'accord ne préjuge pas la répartition de compétences entre l'Union et ses États membres conformément aux traités.
- (5) L'accord ne devrait pas être interprété comme conférant des droits ou imposant des obligations susceptibles d'être invoqués directement devant les juridictions de l'Union ou des États membres.

⁽¹⁾ Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part (JO L 49 du 19.2.1998, p. 3).

- (6) En raison des développements politiques et afin de mettre en œuvre les décisions prises lors de la réunion du Conseil européen du 6 mars 2014, il est envisagé que la signature de l'accord soit soumise à l'acte final,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. La signature, au nom de l'Union, 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 l'Ukraine, d'autre part (ci-après dénommé «accord»), en ce qui concerne son préambule, son article 1 et ses titres I, II et VII est autorisée, sous réserve de la conclusion dudit accord et conformément à l'acte final.

2. Le texte de l'accord est joint à la présente décision.

Article 2

L'acte final joint à la présente décision est approuvé au nom de l'Union.

Article 3

Le président du Conseil est autorisé à désigner la ou les personnes habilitées à signer l'accord et l'acte final au nom de l'Union.

Article 4

Dans l'attente de l'entrée en vigueur de l'accord, et conformément à son article 486 et sous réserve des notifications qui y sont prévues, les sections de celui-ci visées ci-après sont appliquées à titre provisoire entre l'Union et l'Ukraine ⁽¹⁾, mais uniquement dans la mesure où elles concernent des questions relevant de la compétence de l'Union, y compris des questions relevant de la compétence conférée à l'Union pour définir et mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune:

— le titre I,

— les articles 4, 5 et 6 du titre II,

— le titre VII (à l'exclusion de l'article 479, paragraphe 1), dans la mesure où les dispositions de ce titre se bornent à assurer l'application provisoire de l'accord, conformément au présent article.

Article 5

L'accord ne peut être interprété comme conférant des droits ou imposant des obligations susceptibles d'être invoqués directement devant les juridictions de l'Union ou des États membres.

Article 6

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Fait à Bruxelles, le 17 mars 2014.

Par le Conseil
Le président
C. ASHTON

⁽¹⁾ La date à partir de laquelle l'accord sera appliqué à titre provisoire sera publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* par les soins du secrétariat général du Conseil.

II

(Actes non législatifs)

ACCORDS INTERNATIONAUX

DÉCISION DU CONSEIL

du 23 juin 2014

relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire 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 l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne son titre III (à l'exclusion des dispositions relatives au traitement des ressortissants des pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie) et ses titres IV, V, VI et VII, ainsi que les annexes et protocoles correspondants

(2014/668/UE)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 217, en liaison avec l'article 218, paragraphe 5, et l'article 218, paragraphe 8, deuxième alinéa, ainsi que l'article 218, paragraphe 7,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 22 janvier 2007, le Conseil a autorisé la Commission à ouvrir des négociations avec l'Ukraine en vue de la conclusion d'un nouvel accord entre l'Union et l'Ukraine destiné à remplacer l'accord de partenariat et de coopération ⁽¹⁾.
- (2) Eu égard aux relations étroites qui unissent les parties de longue date, aux liens qui les rapprochent chaque jour davantage et à leur souhait de renforcer et de développer ces rapports de manière ambitieuse et inédite, les négociations concernant l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, (ci-après dénommé «accord») ont été menées à bien et se sont achevées par le parage de l'accord, en 2012.
- (3) Il convient de signer l'accord au nom de l'Union et d'approuver l'acte final joint à la présente décision. L'accord devrait être appliqué partiellement à titre provisoire conformément à son article 486, dans l'attente de l'achèvement des procédures relatives à sa conclusion.
- (4) L'application provisoire de parties de l'accord ne préjuge pas la répartition de compétences entre l'Union et ses États membres conformément aux traités.
- (5) La présente décision ne porte pas sur les dispositions de l'article 17 de l'accord, qui contient des obligations spécifiques relatives au traitement des ressortissants des pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie et dont les dispositions relèvent du champ d'application de la troisième partie, titre V, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). L'objectif et le contenu de ces dispositions sont distincts et indépendants de l'objectif et du contenu des autres dispositions de l'accord établissant une association entre les parties. Une décision distincte relative à l'article 17 de l'accord sera adoptée parallèlement à la présente décision.

⁽¹⁾ Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part (JO L 49 du 19.2.1998, p. 3).

- (6) En application de l'article 218, paragraphe 7, du TFUE, il convient que le Conseil autorise la Commission à approuver les modifications de l'accord qui seront adoptées par le comité d'association dans sa configuration «Commerce», en vertu de l'article 465, paragraphe 4, de l'accord, sur proposition faite par le sous-comité concernant les indications géographiques conformément à l'article 211 de l'accord.
- (7) Il y a lieu de définir les procédures applicables pour la protection des indications géographiques protégées en vertu de l'accord.
- (8) L'accord ne saurait être interprété comme conférant des droits ou imposant des obligations susceptibles d'être invoqués directement devant les juridictions de l'Union ou des États membres.
- (9) À la suite de la signature du préambule, de l'article 1 ainsi que des titres I, II et VII de l'accord lors du sommet entre l'Union et ses États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, qui s'est tenu à Bruxelles le 21 mars 2014, il convient de signer les parties restantes de l'accord.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La signature, au nom de l'Union, 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 l'Ukraine, d'autre part (ci-après dénommé «accord»), en ce qui concerne ses titres III (à l'exclusion de l'article 17), IV, V et VI, ainsi que les annexes et protocoles correspondants, est autorisée, sous réserve de la conclusion dudit accord et conformément à l'acte final ⁽¹⁾.

Article 2

1. La déclaration jointe à l'accord est approuvée au nom de l'Union.
2. L'acte final joint à la présente décision est approuvé au nom de l'Union.

Article 3

Le président du Conseil est autorisé à désigner la ou les personnes habilitées à signer l'accord et l'acte final au nom de l'Union.

Article 4

Dans l'attente de l'entrée en vigueur de l'accord, et conformément à son article 486 et sous réserve des notifications qui y sont prévues, les parties suivantes de celui-ci sont appliquées à titre provisoire entre l'Union et l'Ukraine ⁽²⁾, mais uniquement dans la mesure où elles traitent de questions relevant de la compétence de l'Union:

— le titre III: les articles 14 et 19,

— le titre IV (à l'exclusion de l'article 158, dans la mesure où cet article concerne l'action pénale visant à assurer le respect des droits de propriété intellectuelle, et à l'exclusion des articles 285 et 286 dans la mesure où ces articles s'appliquent aux procédures administratives, aux réexamens et recours au niveau des États membres).

L'application provisoire de l'article 279 s'entend sans préjudice des droits souverains des États membres sur leurs ressources en hydrocarbures conformément au droit international, notamment en ce qui concerne les droits et obligations qui leur incombent en tant que parties à la convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982.

⁽¹⁾ Le texte de l'accord a été publié avec la décision 2014/295/UE du Conseil du 17 mars 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire 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 l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne son préambule, son article 1 et ses titres I, II et VII (JO L 161 du 29.5.2014, p. 1).

⁽²⁾ La date à partir de laquelle l'accord sera provisoirement appliqué sera publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* par les soins du secrétariat général du Conseil.

L'application provisoire par l'Union de l'article 280, paragraphe 3, s'entend sans préjudice de la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres en ce qui concerne l'octroi d'autorisations pour la prospection, l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures;

- le titre V: le chapitre 1 [à l'exclusion de l'article 338, point k), et des articles 339 et 342], le chapitre 6 [à l'exclusion de l'article 361, de l'article 362, paragraphe 1, point c), de l'article 364 et de l'article 365, points a) et c)], le chapitre 7 [à l'exclusion de l'article 368, paragraphe 3, et de l'article 369, points a) et d) ⁽¹⁾], les chapitres 12 et 17 [à l'exclusion de l'article 404, point h)], le chapitre 18 [à l'exclusion de l'article 410, point b), et de l'article 411], les chapitres 20, 26 et 28, et les articles 353 et 428,
- le titre VI,
- le titre VII (à l'exclusion de l'article 479, paragraphe 1), dans la mesure où les dispositions de ce titre se bornent à assurer l'application provisoire de l'accord, conformément au présent article,
- les annexes I à XXVI, l'annexe XXVII (à l'exclusion des questions nucléaires), les annexes XXVIII à XXXVI (à l'exclusion du point 3 de l'annexe XXXII),
- les annexes XXXVIII à XLI, les annexes XLIII et XLIV, ainsi que les protocoles I à III.

Article 5

Aux fins de l'article 211 de l'accord, toute modification de celui-ci découlant de décisions du sous-comité concernant les indications géographiques est approuvée par la Commission au nom de l'Union. Lorsque les parties intéressées ne parviennent pas à se mettre d'accord à la suite d'objections concernant une indication géographique, la Commission adopte une position selon la procédure prévue à l'article 57, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires ⁽²⁾.

Article 6

1. Une dénomination protégée au titre de la sous-section 3 «Indications géographiques» de la section 2 du chapitre 9 du titre IV de l'accord peut être utilisée par un opérateur commercialisant des produits agricoles, des denrées alimentaires, des vins, des vins aromatisés ou des spiritueux qui sont conformes au cahier des charges correspondant.
2. Conformément à l'article 207 de l'accord, les États membres et les institutions de l'Union assurent le respect de la protection prévue aux articles 204 à 206 du titre IV de l'accord, y compris à la demande d'une partie intéressée.

Article 7

L'accord ne peut être interprété comme conférant des droits ou imposant des obligations susceptibles d'être invoqués directement devant les juridictions de l'Union ou des États membres.

Article 8

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Fait à Luxembourg, le 23 juin 2014.

Par le Conseil
Le président
C. ASHTON

⁽¹⁾ La référence, dans l'article 369, point c), à «la définition de stratégies de financement mettant l'accent sur la maintenance, les contraintes de capacité et les infrastructures de liaison manquantes» ne fait peser aucune obligation de financement sur les États membres.
⁽²⁾ JO L 343 du 14.12.2012, p. 1.

DÉCISION DU CONSEIL

du 23 juin 2014

relative à la signature, au nom de l'Union européenne, 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 l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne les dispositions relatives au traitement des ressortissants de pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie

(2014/669/UE)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 79, paragraphe 2, point b), en liaison avec son article 218, paragraphe 5,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 22 janvier 2007, le Conseil a autorisé la Commission à ouvrir des négociations avec l'Ukraine en vue de la conclusion d'un nouvel accord entre l'Union et l'Ukraine destiné à remplacer l'accord de partenariat et de coopération ⁽¹⁾.
- (2) Eu égard aux relations étroites qui unissent les parties de longue date, aux liens qui les rapprochent chaque jour davantage et à leur souhait de renforcer et de développer ces rapports de manière ambitieuse et inédite, les négociations 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 l'Ukraine, d'autre part (ci après dénommé «accord») ont été menées à bien et se sont achevées par le parage de l'accord en 2012.
- (3) À la suite de la signature du préambule, de l'article 1 et des titres I, II et VII de l'accord lors du sommet entre l'Union et ses États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, qui s'est tenu à Bruxelles le 21 mars 2014, il convient de signer les parties restantes de l'accord au nom de l'Union.
- (4) La présente décision concerne uniquement l'article 17 de l'accord, qui contient des obligations spécifiques relatives au traitement des ressortissants de pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie et qui relève du champ d'application du titre V de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'objectif et le contenu de ces dispositions sont distincts et indépendants de l'objectif et du contenu des autres dispositions de l'accord établissant une association entre les parties. Une décision distincte portant sur les autres dispositions de l'accord, dans la mesure où elles n'ont pas fait l'objet de la signature le 21 mars 2014, sera adoptée parallèlement à la présente décision.
- (5) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ces États membres ne participent pas à l'adoption de la présente décision et ne sont pas liés par celle-ci ni soumis à son application.
- (6) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application.
- (7) L'accord ne saurait être interprété comme conférant des droits ou imposant des obligations susceptibles d'être invoqués directement devant les juridictions de l'Union ou des États membres,

⁽¹⁾ Accord de partenariat et de coopération, entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part (JO L 49 du 19.2.1998, p. 3).

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. La signature, au nom de l'Union, 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 l'Ukraine, d'autre part (ci-après dénommé «accord»), en ce qui concerne son article 17, est autorisée, sous réserve de la conclusion dudit accord et conformément à l'acte final.

2. Le texte de l'accord est joint à la décision 2014/295/UE du Conseil du 17 mars 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire 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 l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne son préambule, son article 1 et ses titres I, II et VII ⁽¹⁾.

L'acte final est joint à la décision 2014/668/UE du Conseil du 23 juin 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire 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 l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne son titre III (à l'exclusion des dispositions relatives au traitement des ressortissants de pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie) et ses titres IV, V, VI et VII, ainsi que les annexes et les protocoles correspondants ⁽²⁾, adoptée parallèlement à la présente décision.

Article 2

Le président du Conseil est autorisé à désigner la ou les personnes habilitées à signer l'accord au nom de l'Union.

Article 3

L'accord ne peut être interprété comme conférant des droits ou imposant des obligations susceptibles d'être invoqués directement devant les juridictions de l'Union ou des États membres.

Article 4

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Fait à Luxembourg, le 23 juin 2014.

Par le Conseil
Le président
C. ASHTON

⁽¹⁾ JO L 161 du 29.5.2014, p. 1.

⁽²⁾ Voir page 1 du présent Journal officiel.

II

(Actes non législatifs)

ACCORDS INTERNATIONAUX

DÉCISION DU CONSEIL

du 29 septembre 2014

modifiant la décision 2014/668/UE relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire 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 l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne son titre III (à l'exclusion des dispositions relatives au traitement des ressortissants des pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie) et ses titres IV, V, VI et VII, ainsi que les annexes et protocoles correspondants

(2014/691/UE)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 217, en liaison avec l'article 218, paragraphe 5, et l'article 218, paragraphe 8, deuxième alinéa,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 23 juin 2014, le Conseil a adopté la décision 2014/668/UE ⁽¹⁾.
- (2) À la suite de consultations avec la partie ukrainienne et dans le cadre de l'ensemble des efforts consentis en vue de la mise en œuvre du processus de paix en Ukraine, la Commission a proposé au Conseil de repousser jusqu'au 31 décembre 2015 l'application provisoire des dispositions liées au commerce 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 l'Ukraine, d'autre part (ci-après dénommé «accord d'association») (titre IV), et, parallèlement, de maintenir les mesures commerciales autonomes octroyées par l'Union au profit de l'Ukraine.
- (3) L'application provisoire des dispositions pertinentes des titres III, IV, V, VI et VII de l'accord d'association ainsi que des annexes et protocoles correspondants doit prendre effet en plusieurs étapes. Pour les titres III, V, VI et VII et les annexes et protocoles correspondants, la notification prévue à l'article 486 de l'accord d'association doit être faite sans retard, en liaison avec la notification des dispositions prévues à l'article 4 de la décision 2014/295/UE du Conseil ⁽²⁾. Pour le titre IV et les annexes et protocoles correspondants, la notification doit être faite de manière à permettre l'application provisoire à partir du 1^{er} janvier 2016.
- (4) Il convient dès lors de modifier la décision 2014/668/UE du Conseil en conséquence,

⁽¹⁾ Décision 2014/668/UE du Conseil du 23 juin 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire 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 l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne son titre III (à l'exclusion des dispositions relatives au traitement des ressortissants des pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie) et ses titres IV, V, VI et VII, ainsi que les annexes et protocoles correspondants (JO L 278 du 20.9.2014, p. 1).

⁽²⁾ Décision 2014/295/UE du Conseil du 17 mars 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire 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 l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne son préambule, son article 1 et ses titres I, II et VII (JO L 161 du 29.5.2014, p. 1).

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

À l'article 4 de la décision 2014/668/UE, les paragraphes suivants sont ajoutés:

«En ce qui concerne les dispositions pertinentes des titres III, V, VI et VII, ainsi que les annexes et protocoles correspondants, la notification relative à l'application provisoire en vertu de l'article 486 de l'accord est faite sans retard.

En ce qui concerne les dispositions pertinentes du titre IV et les annexes et protocoles correspondants, la notification en vertu de l'article 486 de l'accord est faite de manière à permettre l'application provisoire à partir du 1^{er} janvier 2016.»

Article 2

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Fait à Bruxelles, le 29 septembre 2014.

Par le Conseil

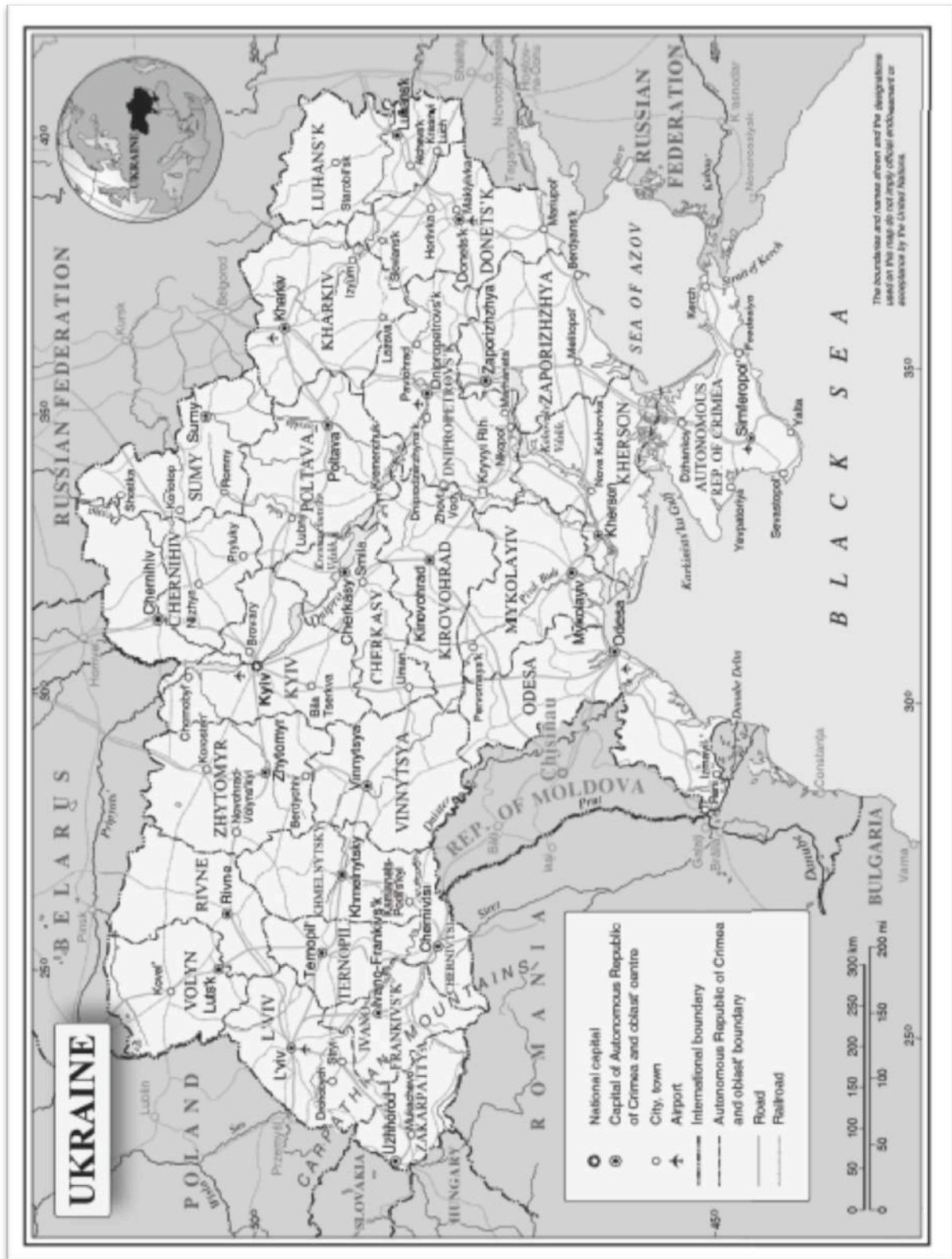
Le président

S. GOZI

VI. Chronologie indicative de la « crise ukrainienne »

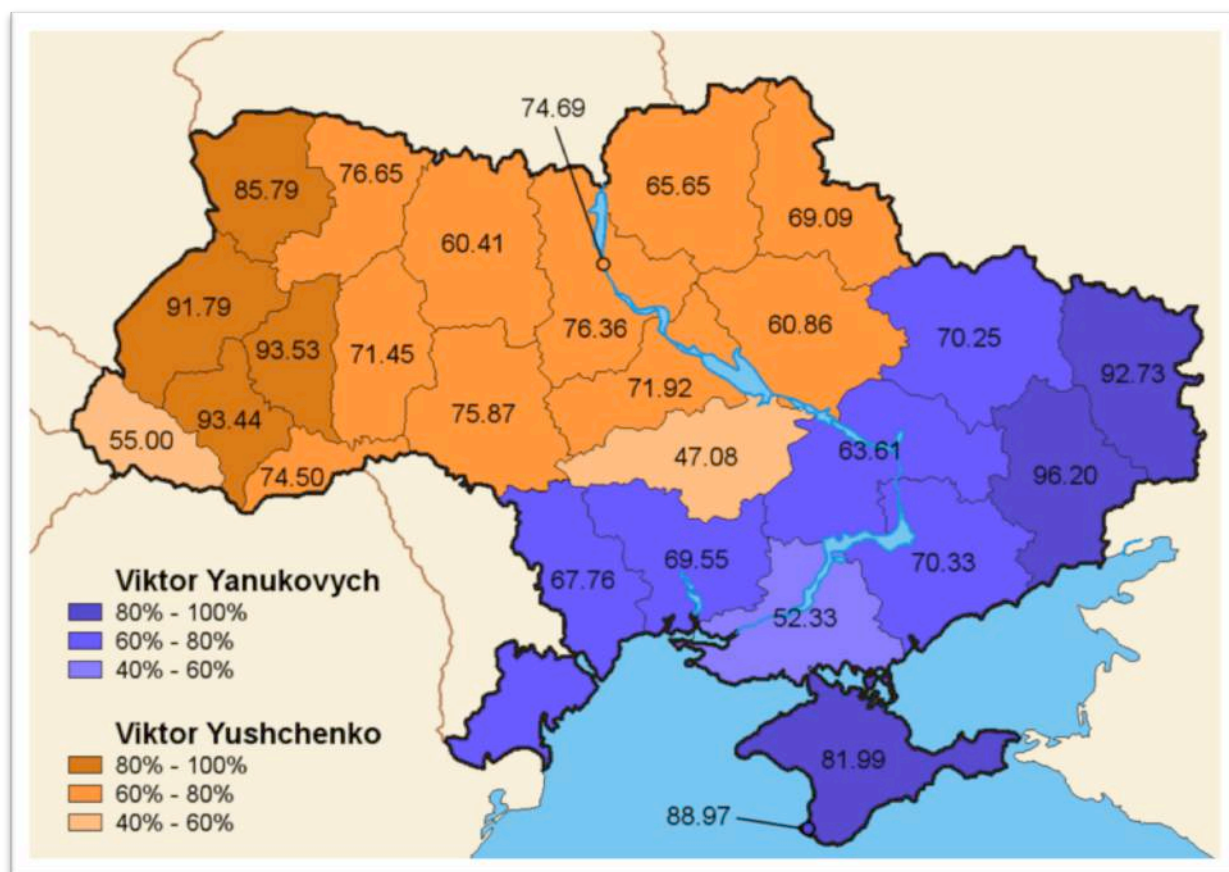
21 novembre 2013	Kiev renonce à l'AA. Les protestations débutent sur le Maïdan.
27-28 novembre	Sommet de Vilnius.
30 novembre	Le mouvement du Maïdan est réprimé violemment. Ces violences seront condamnées par le Conseil européen.
20 février 2014	Les autorités tirent à balles réelles. Les heurts font une centaine de morts en deux jours.
21 février	Un accord politique est signé entre V. IANOUKOVITCH et le triangle de Weimar (France, Allemagne, Pologne). Il prévoit le rétablissement d'un régime parlementaire, et des élections présidentielles anticipées.
22 février	V. IANOUKOVITCH est destitué par les manifestants du Maïdan.
27 février	Des hommes armés s'emparent du siège du Parlement et du gouvernement autonome de Crimée. Les députés criméens votent l'organisation d'un référendum d'autonomie.
16 mars	Référendum de Crimée sur l'autonomie et le rattachement à la Russie.
17 mars	Lancement des « smart sanctions » européennes.
18 mars	V. POUTINE signe le traité de rattachement de la Crimée à la Russie.
21 mars	Le volet « politique » de l'AA est signé.
6 avril	L'est à majorité russophone se soulève. Des manifestants prennent le siège des gouvernements régionaux de Donetsk et de Kharviv, et le quartier général des services de sécurité à Louhansk. Des soulèvements similaires auront ensuite lieu à Slaviansk, Kramatorsk, Marioupol.
25 avril	Des observateurs de l'OSCE accusés d'être des espions de l'OTAN sont retenus par les séparatistes. Ils sont libérés le 3 mai.
11 mai	Référendums d'indépendance à Donetsk et Louhansk.
25 mai	Les élections présidentielles portent P. POROCHENKO au pouvoir.
27 juin	Cérémonie de signature du volet « économique » de l'AA.
17 juillet	Crash du vol MH17 de la Malaysian Airlines dans l'est de l'Ukraine.
31 juillet	Lancement des sanctions économiques à l'encontre de la Russie par l'UE.
5 septembre	Signature du premier protocole de Minsk.
16 septembre	Approbation/ratification simultanée de l'AA par les parlements européen et ukrainien.
26 octobre	Les partis en faveurs du rapprochement avec l'UE arrivent en tête aux élections législatives.
12 novembre	L'OTAN indique que des convois militaires russes entrent dans l'est du pays
24 janvier 2015	Bombardement de la ville de Marioupol par les séparatistes.
26 janvier	L'UE renforce son aide humanitaire et met en place un pont aérien pour rallier les zones touchées par le conflit.
12 février	Signature du second protocole de Minsk. Il sera violé dès le lendemain de son entrée en vigueur.

VII. Carte de l'Ukraine en mars 2014



Source : United Nations, Department of Field Support, Cartographic Section

VIII. Carte électorale de l'élection présidentielle de 2004



Source : Wikimedia Commons

IX. Carte du transit gazier en Europe



Source : Wikimedia Commons

BIBLIOGRAPHIE

I. DOCUMENTS OFFICIELS

A. TRAITES INSTITUTIFS

- Traité instituant la Communauté de l'énergie, JO L 198 du 20.7.2006.
- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, version consolidée, JO C 115 du 29.5.2008.
- Traité sur l'Union européenne, version consolidée, JO C 115 du 29.5.2008.

B. ACCORDS EXTERNES

- Traité sur la Charte de l'énergie, 17 décembre 1994, 116 p.
- Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, JO L 49 du 19.2.1998, pp. 3-46.
- Accord entre l'Ukraine et l'Union européenne sur les procédures de sécurité pour l'échange d'informations confidentielles, JO L 172 du 5.7.2005, pp. 84-86.
- Accord entre l'Union européenne et l'Ukraine établissant un cadre pour la participation de l'Ukraine aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, JO L 182 du 13.7.2005, pp. 29-34.
- Accord entre la Communauté européenne et l'Ukraine sur certains aspects des services aériens, JO L 211 du 1.8.2006, pp. 24-38.
- Accord entre la Communauté européenne et l'Ukraine visant à faciliter la délivrance de visas, JO L 332 du 18.12.2007, pp. 68-76.
- Accord entre la Communauté européenne et l'Ukraine sur la réadmission des personnes, JO L 332 du 18.12.2007, pp. 48-65.
- Mémoire d'accord entre l'Union européenne et l'Ukraine sur la première vague d'assistance macrofinancière, 25 janvier 2013, 5 p.
- Accord entre l'Union européenne et l'Ukraine portant modification de l'accord entre la Communauté européenne et l'Ukraine visant à faciliter la délivrance de visas, JO L 168 du 20.6.2013, pp. 11-17.
- Mémoire d'accord entre l'Union européenne et l'Ukraine sur la deuxième vague d'assistance macrofinancière, 12 mai 2014, 9 p.
- Accord d'association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, JO L 161 du 29.5.2014, pp. 3-2137.
- Accord entre l'Union européenne et l'Ukraine relatif au statut de la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM Ukraine), JO L 334 du 21.11.2014, pp. 3-10.
- Mémoire d'accord entre l'Union européenne et l'Ukraine sur la troisième vague d'assistance macrofinancière, 22 mai 2015, 13 p.

C. DOCUMENTS DU CONSEIL EUROPEEN

- Conclusions du Conseil européen, 25 octobre 2013, 19 p.
- Conclusions du Conseil européen, 20 décembre 2013, 25 p.
- Conclusions du Conseil européen, 21 mars 2014, 16 p.
- Conclusions du Conseil européen, 27 juin 2014, 21 p.
- Conclusions du Conseil européen, 16 juillet 2014, 5 p.
- Conclusions du Conseil européen, 30 août 2014, 7 p.
- Conclusions du Conseil européen, 24 octobre 2014, 15 p.
- Conclusions du Conseil européen, 18 décembre 2014, 3 p.
- Conclusions du Conseil européen, 20 mars 2015, 6 p.
- Conclusions de la Présidence du Conseil européen, 19 et 20 mars 2009, 23 p.
- Conclusions du Conseil européen, 20 mars 2009, 22 p.
- Stratégie commune 1999/877/PESC du Conseil européen à l'égard de l'Ukraine, 11 décembre 1999, JO L 331 du 23.12.1999, pp. 1-10.
- Stratégie européenne de sécurité du Conseil européen, « Une Europe sûre dans un monde meilleur », 8 décembre 2003, décision 787, 15 p.

D. DOCUMENTS DU CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE

c) Conclusions du Conseil de l'Union européenne

- Conclusions du Conseil concernant la négociation d'un nouvel accord renforcé entre l'UE et l'Ukraine, Conseil des affaires étrangères, 22 janvier 2007, 2 p.
- Déclaration commune adoptée lors du sommet du Partenariat oriental à Prague, 17 mai 2009, 8435/09, 11 p.
- Conclusions du Conseil sur l'Ukraine, Conseil des affaires étrangères, 20 janvier 2014, 1 p.
- Conclusions du Conseil sur l'Ukraine, Conseil des affaires étrangères, 10 février 2014, 2 p.
- Conclusions du Conseil sur l'Ukraine, Conseil des affaires étrangères, 20 février 2014, 2 p.
- Conclusions du Conseil sur l'Ukraine, Conseil des affaires étrangères, 3 mars 2014, 3 p.
- Conclusions du Conseil sur l'Ukraine, Conseil des affaires étrangères, 17 mars 2014, 4 p.
- Conclusions du Conseil sur l'Ukraine, Conseil des affaires étrangères, 14 avril 2014, 5 p.
- Conclusions du Conseil sur l'Ukraine, Conseil des affaires étrangères, 12 mai 2014, 7 p.
- Conclusions du Conseil sur l'Ukraine, Conseil des affaires étrangères, 23 juin 2014, 5 p.
- Conclusions du Conseil sur l'Ukraine, Conseil des affaires étrangères, 22 juillet 2014, 3 p.
- Conclusions du Conseil sur l'Ukraine, Conseil des affaires étrangères, 15 août 2014, 4 p.
- Conclusions du Conseil sur l'Ukraine, Conseil des affaires étrangères, 20 octobre 2014, 5 p.
- Conclusions du Conseil sur l'Ukraine, Conseil des affaires étrangères, 17 novembre 2014, 5 p.
- Conclusions du Conseil sur l'Ukraine, Conseil des affaires étrangères, 29 janvier 2015, 4 p.

- Conclusions du Conseil sur l'Ukraine, Conseil des affaires étrangères, 10 décembre 2012, 3 p.
- Projet de conclusions du Conseil concernant la négociation d'un nouvel accord renforcé entre l'UE et l'Ukraine, 18 janvier 2007, 5479/07.

b) Règlements du Conseil de l'Union européenne

- Règlement (UE) 208/2014 du Conseil du 5 mars 2014 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes eu égard à la situation en Ukraine, JO L 66 du 6.3.2014, pp. 1-10.
- Règlement d'exécution (UE) 284/2014 du Conseil du 21 mars 2014 mettant en oeuvre le règlement (UE) 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 86 du 21.3.2014, pp. 27-29.
- Règlement (UE) 269/2014 du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 78 du 17.3.2014, pp. 6-15.
- Règlement d'exécution (UE) 381/2014 du Conseil du 14 avril 2014 mettant en oeuvre le règlement (UE) 208/2014 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes eu égard à la situation en Ukraine, JO L 111 du 15.4.2014, pp. 33-35.
- Règlement d'exécution (UE) 433/2014 du Conseil du 28 avril 2014 mettant en oeuvre le règlement (UE) 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 126 du 29.4.2014, pp. 48-50.
- Règlement (UE) 476/2014 du Conseil du 12 mai 2014 modifiant le règlement (UE) 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 137 du 12.5.2014, pp. 1-2.
- Règlement d'exécution (UE) 477/2014 du Conseil du 12 mai 2014 mettant en oeuvre le règlement (UE) 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 137 du 12.5.2014, pp. 3-5.
- Règlement d'exécution (UE) 577/2014 du Conseil du 28 mai 2014 mettant en oeuvre le règlement (UE) 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 160 du 29.5.2014, pp. 7-10.
- Règlement d'exécution (UE) 753/2014 du Conseil du 11 juillet 2014 mettant en oeuvre le règlement (UE) 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 205 du 12.7.2014, pp. 7-9.

- Règlement (UE) 692/2014 du Conseil du 23 juin 2014 concernant des restrictions sur l'importation, dans l'Union, de marchandises originaires de Crimée ou de Sébastopol, en réponse à l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol, JO L 183 du 24.6.2014, pp. 9-14.
- Règlement (UE) 783/2014 du Conseil du 18 juillet 2014 modifiant le règlement (UE) 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 214 du 19.7.2014, pp. 2-3.
- Règlement (UE) 811/2014 du Conseil du 25 juillet 2014 modifiant le règlement (UE) 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 221 du 25.7.2014, pp. 11-12.
- Règlement d'exécution (UE) 810/2014 du Conseil du 25 juillet 2014 mettant en oeuvre le règlement (UE) 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 221 du 25.7.2014, pp. 1-9.
- Règlement d'exécution (UE) 826/2014 du Conseil du 30 juillet 2014 mettant en oeuvre le règlement (UE) 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 226 du 30.7.2014, pp. 16-19.
- Règlement (UE) 833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JO L 229 du 31.7.2014, pp. 1-11.
- Règlement (UE) 959/2014 du Conseil du 8 septembre 2014 modifiant le règlement (UE) 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 271 du 12.9.2014, pp. 1-2.
- Règlement (UE) 960/2014 du Conseil du 8 septembre 2014 modifiant le règlement (UE) 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JO L 271 du 12.9.2014, pp. 3-7.
- Règlement d'exécution (UE) 961/2014 du Conseil du 8 septembre 2014 mettant en oeuvre le règlement (UE) 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 271 du 12.9.2014, pp. 8-13.
- Règlement d'exécution (UE) 1225/2014 du Conseil du 17 novembre 2014 mettant en oeuvre le règlement (UE) 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 331 du 18.11.2014, pp. 1-2.
- Règlement d'exécution (UE) 1270/2014 du Conseil du 28 novembre 2014 mettant en oeuvre le règlement (UE) 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 344 du 29.11.2014, pp. 5-9.

- Règlement (UE) 1290/2014 du Conseil du 4 décembre 2014 modifiant le règlement (UE) 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JO L 349 du 5.12.2014, pp. 20-24.
- Règlement (UE) 1351/2014 du Conseil du 18 décembre 2014 modifiant le règlement (UE) 692/2014 concernant des mesures restrictives en réponse à l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol, JO L 365 du 19.12.2014, pp. 46-59.
- Règlement (UE) 2015/138 du Conseil du 29 janvier 2015 modifiant le règlement (UE) 208/2014 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes eu égard à la situation en Ukraine, JO L 24 du 30.1.2015, pp. 1-2.
- Règlement d'exécution (UE) 2015/240 du Conseil du 9 février 2015 mettant en oeuvre le règlement (UE) 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 40 du 16.2.2015, pp. 7-13.
- Règlement d'exécution (UE) 2015/357 du Conseil du 5 mars 2015 mettant en oeuvre le règlement (UE) 208/2014 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes eu égard à la situation en Ukraine, JO L 62 du 6.3.2015, pp. 1-4.
- Règlement d'exécution (UE) 2015/427 du Conseil du 13 mars 2015 mettant en oeuvre le règlement (UE) 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 70 du 14.3.2015, pp. 1-11.

c) Décisions du Conseil de l'Union européenne

- Décision 2002/639/CE du Conseil du 12 juillet 2002 concernant l'attribution d'une aide macrofinancière supplémentaire à l'Ukraine, JO L 209 du 6.8.2002, pp. 22-23.
- Décision 2005/495/PESC du Conseil du 13 juin 2005 concernant la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'Ukraine établissant un cadre pour la participation de l'Ukraine aux opérations de gestion de crises menées par l'Union européenne, JO L 182 du 13.7.2005, p. 28.
- Décision 2006/500/CE du Conseil du 29 mai 2006 relative à la conclusion par la Communauté européenne du traité instituant la Communauté de l'énergie, JO L 198 du 20.7.2006, pp. 15-17.
- Décision 2014/119/PESC du Conseil du 5 mars 2014 concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes au regard de la situation en Ukraine, JO L 66 du 6.3.2014, pp. 26-30.
- Décision 2014/295/UE du Conseil du 17 mars 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire 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 l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne son préambule, son article 1 et ses titres I, II et VII, JO L 161 du 29.5.2014, pp. 1-2.

- Décision 2014/145/PESC du Conseil du 17 mars 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 78 du 17.3.2014, pp. 16-21.
- Décision d'exécution 2014/151/PESC du Conseil du 21 mars 2014 mettant en oeuvre la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 86 du 21.3.2014, pp. 30-32.
- Décision 2014/215/UE du Conseil du 14 avril 2014 portant attribution d'une assistance macrofinancière à l'Ukraine, JO L 111 du 15.4.2014, pp. 85-90.
- Décision d'exécution 2014/216/PESC du Conseil du 14 avril 2014 mettant en oeuvre la décision 2014/119/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes au regard de la situation en Ukraine, JO L 111 du 15.4.2014, pp. 91-93.
- Décision d'exécution 2014/238/PESC du Conseil du 28 avril 2014 mettant en oeuvre la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 126 du 29.4.2014, pp. 55-57.
- Décision 2014/265/PESC du Conseil du 12 mai 2014 modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 137 du 12.5.2014, pp. 9-12.
- Décision 2014/308/PESC du Conseil du 28 mai 2014 modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 160 du 29.5.2014, pp. 33-36.
- Décision 2014/668/UE du Conseil du 23 juin 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire 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 l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne son titre III (à l'exclusion des dispositions relatives au traitement des ressortissants des pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie) et ses titres IV, V, VI et VII, ainsi que les annexes et protocoles correspondants, JO L 278 du 20.9.2014, pp. 1-3.
- Décision 2014/669/UE du Conseil du 23 juin 2014 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, 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 l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne les dispositions relatives au traitement des ressortissants de pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre part, JO L 278 du 20.9.2014, pp. 6-7.
- Décision 2014/386/PESC du Conseil du 23 juin 2014 concernant des restrictions sur des marchandises originaires de Crimée ou de Sébastopol, en réponse à l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol, JO L 183 du 24.6.2014, pp. 70-71.

- Décision 2014/455/PESC du Conseil du 11 juillet 2014 modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 205 du 12.7.2014, pp. 33-36.
- Décision 2014/475/PESC du Conseil du 18 juillet 2014 modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 214 du 19.7.2014, p. 28.
- Décision 2014/499/PESC du Conseil du 25 juillet 2014 modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 221 du 25.7.2014, pp. 15-25.
- Décision 2014/508/PESC du Conseil du 30 juillet 2014 modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 226 du 30.7.2014, pp. 23-26.
- Décision 2014/512/PESC du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JO L 229 du 31.7.2014, pp. 13-17.
- Décision 2014/658/PESC du Conseil du 8 septembre 2014 modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 271 du 12.9.2014, pp. 47-53.
- Décision 2014/659/PESC du Conseil du 8 septembre 2014 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine et la décision 2014/659/PESC modifiant la décision 2014/512/PESC, JO L 349 du 5.12.2014, pp. 58-60.
- Décision 2014/691/UE du Conseil du 29 septembre 2014 modifiant la décision 2014/668/UE relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire 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 l'Ukraine, d'autre part, en ce qui concerne son titre III (à l'exclusion des dispositions relatives au traitement des ressortissants des pays tiers employés légalement sur le territoire de l'autre partie) et ses titres IV, V, VI et VII, ainsi que les annexes et protocoles correspondants, JO L 289 du 3.10.2014, pp. 1-2.
- Décision 2014/801/PESC du Conseil du 17 novembre 2014 modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 331 du 18.11.2014, pp. 26-27.
- Décision 2014/855/PESC du Conseil du 28 novembre 2014 modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 344 du 29.11.2014, pp. 22-26.

- Décision 2014/872/PESC du Conseil du 4 décembre 2014 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine et la décision 2014/659/PESC modifiant la décision 2014/512/PESC, JO L 349 du 5.12.2014, pp. 58-60.
- Décision 2015/143/PESC du Conseil du 29 janvier 2015 modifiant la décision 2014/119/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes au regard de la situation en Ukraine, JO L 24 du 30.1.2015, p. 16.
- Décision (PESC) 2015/241 du Conseil du 9 février 2015 modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 40 du 16.2.2015, pp. 14-20.
- Décision (UE) 2015/344 du Conseil du 17 février 2015 concernant le renouvellement de l'accord de coopération scientifique et technologique entre la Communauté européenne et l'Ukraine, JO L 60 du 4.3.2015, pp. 37-38.
- Décision (UE) 2015/438 du Conseil du 2 mars 2015 établissant la position à prendre au nom de l'Union européenne au sein du comité mixte institué par l'accord entre l'Union européenne et l'Ukraine visant à faciliter la délivrance de visas, en ce qui concerne l'adoption de lignes directrices communes pour la mise en œuvre de cet accord, JO L 72 du 17.3.2015, pp. 8-26.
- Décision (PESC) 2015/364 du Conseil du 5 mars 2015 modifiant la décision 2014/119/PESC concernant des mesures restrictives à l'encontre de certaines personnes, de certaines entités et de certains organismes au regard de la situation en Ukraine, JO L 62 du 6.3.2015, pp. 25-28.
- Décision (PESC) 2015/432 du Conseil du 13 mars 2015 modifiant la décision 2014/145/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, JO L 70 du 14.3.2015, pp. 47-57.

d) Autres documents du Conseil de l'Union européenne

- Plan d'action de l'Union européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures en Ukraine, JO C 77 du 29.03.2003, pp. 1-5.
- Plan d'action UE-Ukraine sur la libéralisation des visas, 9 juin 2010, 9 p.
- Document 11111/14 du COREPER du 20 juin 2014, « Relations avec l'Ukraine », 13 p.

E. DOCUMENTS DE LA COMMISSION EUROPEENNE ET DU SEAE

- COM (2003) 104 final - Communication de la Commission, « L'Europe élargie - Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », 11 mars 2003, 28 p.
- COM (2004) 373 final - Communication de la Commission « Politique européenne de voisinage, Document d'orientation », 12 mai 2004, 38 p.

- COM (2005) 451 final - Communication de la Commission, « Créer un espace aérien sans frontières avec l'Ukraine », 27 septembre 2005, 9 p.
- COM (2006) 105 final, Livre Vert - Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable, 23 p.
- COM (2006) 726 final - Communication de la Commission, « Renforcement de la politique européenne de voisinage », 4 décembre 2006, 16 p.
- COM (2007) 160 final - Communication de la Commission, « La synergie de la mer Noire - Une nouvelle initiative de coopération régionale », 11 avril 2007, 14 p.
- COM (2008) 823 final - Communication de la Commission, « Partenariat oriental », 3 décembre 2008, 16 p.
- COM (2011) 303 - Communication « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation », 25 mai 2011, 27 p.
- SEC (2011) 1076 final, Premier rapport sur la mise en œuvre par l'Ukraine du plan d'action sur la libéralisation des visas, 19 septembre 2011, 17 p.
- COM (2011) 564 final - Communication « La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures dans le cadre du partenariat oriental », 26 septembre 2011, 23 p.
- SWD (2012) 10 final, Second rapport sur la mise en œuvre par l'Ukraine du plan d'action sur la libéralisation des visas, 9 février 2012, 30 p.
- COM (2013) 809 final, Troisième rapport sur la mise en œuvre par l'Ukraine du plan d'action sur la libéralisation des visas, 15 novembre 2013, 27 p.
- JOIN (2014) 12 final - Communication conjointe « Le voisinage à la croisée des chemins : mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2013 », 27 mars 2014, 20 p.
- COM (2014) 336 final, Quatrième rapport sur la mise en œuvre par l'Ukraine du plan d'action sur la libéralisation des visas, 27 mai 2014, 6 p.
- COM (2015) 80 final - Communication de la Commission, « Cadre stratégique pour une Union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique », 25 février 2015, 25 p.
- JOIN (2015) 9 final - Communication conjointe « Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2014 », 25 mars 2015, 18 p.
- COM (2015) 200 final, Cinquième rapport sur la mise en œuvre par l'Ukraine du plan d'action sur la libéralisation des visas, 8 mai 2015, 10 p.
- Instrument européen de voisinage et de partenariat, document de stratégie pour l'Ukraine, 2007-2013, 34 p.
- Document du SEAE, "EU-Ukraine Association Agreement, Guide to the Association Agreement", 5 p.
- Document "Eastern Partnership - From Prague to Riga, supporting reforms, promoting change", 4 p.
- Document "EU-Ukraine Deep and Comprehensive Free Trade Area", 10 p.
- Document "Fact Sheet - EU-Ukraine Relations", version du 24 avril 2015, 12 p.
- Document "Fiche d'information, questions fréquemment posées au sujet de l'Ukraine, du Partenariat oriental de l'UE et de l'accord d'association entre l'UE et l'Ukraine", version du 24 avril 2015, 30 p.

F. DOCUMENTS DU PARLEMENT EUROPEEN

- 2007/2015 (INI) - Proposition de recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil sur le mandat de négociation relatif à un nouvel accord renforcé entre la Communauté et ses Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, 28 février 2007, 12 p.
- 2014/2965 (INI) - Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2015 sur la situation en Ukraine, 5 p.
- 2015/2036 (INI) - Résolution du Parlement européen du 11 juin 2015 sur la situation militaro-stratégique dans le bassin de la mer Noire à la suite de l'annexion illégale de la Crimée par la Russie, 9 p.
- Document "The Eastern Partnership after five years : time for deep rethinking", février 2015, 44 p.

G. DOCUMENTS DU CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE ET DU PARLEMENT EUROPEEN

- Décision 2010/388/UE du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2010 concernant l'attribution d'une aide macrofinancière à l'Ukraine, JO L 179 du 14.7.2014, pp. 1-3.
- Règlement (UE) 232/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument européen de voisinage, JO L 77 du 15.3.2014, pp. 27-43.
- Règlement (UE) 374/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 concernant la réduction ou l'élimination des droits de douane sur les marchandises originaires d'Ukraine, JO L 118 du 22.5.2014, pp. 1-770.
- Règlement (UE) 1150/2014 du Parlement européen et du Conseil du 29 octobre 2014 modifiant le règlement (UE) 374/2014 concernant la réduction ou l'élimination des droits de douane sur les marchandises originaires d'Ukraine, JO L 313 du 31.10.2014, pp. 1-9.
- Décision 2015/601 du Parlement européen et du Conseil du 15 avril 2015 portant attribution d'une aide macrofinancière à l'Ukraine, JO L 100 du 17.4.2015, pp. 1-7.

H. DOCUMENTS DES ORGANES CONJOINTS

- Plan d'action UE-Ukraine adopté par le Conseil de coopération UE/Ukraine, 21 février 2005, 43 p.
- Déclaration conjointe adoptée lors du sommet UE-Ukraine à Paris, 9 septembre 2008, 12812/08, 8 p.
- Recommandation 1/2009 du Conseil de coopération UE-Ukraine du 23 novembre 2009 relative à la mise en oeuvre du programme d'association, JO L 111 du 4.5.2009, p. 31.
- Programme d'association UE/Ukraine adopté par le Conseil d'association UE/Ukraine, 24 juin 2013, 27 p.
- Déclaration conjointe adoptée lors du sommet UE-Ukraine à Riga, 27 avril 2015, 5 p.
- Programme d'association UE/Ukraine adopté par le Conseil d'association UE/Ukraine, 16 mars 2015, 58 p.

I. AUTRES DOCUMENTS OFFICIELS

- Résolution 2014/C 126/01 du Comité des régions du 31 janvier 2014 « La situation en Ukraine », JO C 126 du 26.4.2014, pp. 1-2.
- Résolution 2014/C 174/02 du Comité des régions du 3 avril 2014 « Évolution de la situation en Ukraine », JO C 174 du 7.6.2014, pp. 5-6.
- Avis 2015/C 012/07 du Comité économique et social européen du 16 octobre 2014 sur le thème « Situation de la société civile ukrainienne dans le contexte des aspirations européennes de l'Ukraine », JO C 12 du 15.1.2015, pp. 48-53.
- Etude d'impact du Ministère des Affaires étrangères et du développement international sur le projet de loi autorisant la ratification 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 l'Ukraine, d'autre part, MAEJ1501667L/Bleue-1, 13 p.
- Rapport de M. Daniel Reiner sur le projet de loi autorisant la ratification 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 l'Ukraine, d'autre part, 43 p.
- Protocole de Minsk entre l'Ukraine, la Russie, et les représentants des républiques autoproclamées Donetsk et de Louhansk du 5 septembre 2014, 2 p.
- Protocole de Minsk II entre l'Ukraine, la Russie, et les représentants des républiques autoproclamées Donetsk et de Louhansk du 12 février 2015, 4 p.
- Traité sur l'Union économique eurasiatique, adopté le 29 mai 2014, 137 p.

II. DOCUMENTS DOCTRINAUX

A. OUVRAGES

- Charlotte BEAUCILLON, « Les mesures restrictives de l'Union européenne » Bruylant, Bruxelles, 2013.
- Isabelle BOSSE-PLATIERE et Cécile RAPOPORT, *L'État tiers en droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2014.
- Baptiste CHATRE et Stéphane DELORY, *Conflits et sécurité dans l'espace mer Noire: l'Union européenne, les riverains et les autres*, Paris, Panthéon-Assas, 2010.
- Marie-France CHRISTOPHE-TCHAKALOFF, *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: essai de clarification*, Bruxelles, Bruylant, 1999.
- Annie DAUBENTON, *Ukraine l'indépendance à tout prix*, Paris, Buchet-Chastel, 2014.
- Valentin NAUMESCU et Dan DUNGACIU, *The European Union's Eastern Neighbourhood Today: Politics, Dynamics, Perspectives*, Cambridge Scholars Publishing, 2015.
- Eleftheria NEFRAMI, *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013.
- Clara PORTELA, *The European Union Sanctions And Foreign Policy : When and Why Do they Work?*, Milton Park, Abingdon, Oxon [England] ; New York, Routledge, 2010.
- Gilles ROUET et Peter TEREM, *L'Ukraine, entre intégration et partenariat = Ukraine, between integration and partnership*, Bruxelles, Bruylant, 2010.

B. THESES ET MEMOIRES

- Isabelle BOSSE-PLATIERE, « L'article 3 du Traité UE : Recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne », Bruylant, 2007.
- Eleftheria NEFRAMI, « Les accords mixtes de la Communauté européenne : aspects communautaires et internationaux », Bruylant, 2007.
- Cécile RAPOPORT, « Les partenariats entre l'Union européenne et les États tiers européens: étude de la contribution de l'Union européenne à la structuration juridique de l'espace européen », Bruylant, 2011.
- Bartosz BACCA, « Le plan d'action UE-Ukraine, instrument de la politique européenne de voisinage », Université de Rennes 1, 2006.
- Sébastien BLANCHARD, « L'Ukraine dans le partenariat oriental de l'Union européenne », Université de Rennes 1, 2010.

C. ARTICLES ET CHRONIQUES

- Roy ALLISON, « Russian 'deniable' intervention in Ukraine: how and why Russia broke the rules », *International Affairs*, 2014, vol. 90, n° 6, pp. 1255-1297.
- Emmanuelle ARMANDON, « Relations Ukraine-Union européenne : quelles évolutions depuis l'élection de Viktor Ianoukovitch ? », *Question d'Europe*, 2011, n° 214, 6 p.
- Charlotte BEAUCILLON, « Crise ukrainienne et mesures restrictives de l'Union européenne : quelle contribution aux sanctions internationales à l'égard de la Russie ? », *Journal du droit international (Clunet)*, 2014, vol. 3/2014, pp. 787-807.

- Carole BILLET et Cécile RAPOPORT, « Développement de la dimension « Espace de liberté, de sécurité et de justice » (ELSJ) du partenariat oriental », *Chronique de l'action extérieure*, in *Revue Trimestrielle du Droit Européen*, 2012, pp. 257-258.
- Ivanna BILYCH, Alexander GUDKO, Kateryna KUNTSEVICH, Matheus SENA, Malvika SETH et Olena SHARVAN, « The Crisis in Ukraine: Its Legal Dimensions », *Razom*, 2014, 86 p.
- Isabelle BOSSE-PLATIERE, Catherine FLAESCH-MOUGIN, Marie-Cécile CADILHAC et Anne HAMONIC, « La nouvelle génération d'instruments pour le financement de l'action extérieure de l'Union européenne », *Revue Trimestrielle du Droit Européen*, 2014, pp. 619-648.
- Isabelle BOSSE-PLATIERE, « Le Parlement européen et la procédure de conclusion des accords internationaux », in *Le Parlement européen après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne*, 2013, pp. 79-108.
- Isabelle BOSSE-PLATIERE, « L'objectif d'affirmation de l'Union européenne sur la scène internationale », in *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruylant, 2013, pp. 265-292.
- Isabelle BOSSE-PLATIERE, « L'insertion des clauses de coopération en matière de sécurité dans les accords externes de l'Union européenne », in *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune ?*, Larcier, pp. 315-336.
- Quentin BOULANGER, « Le secteur énergétique ukrainien à la lumière de la crise : au delà du transit gazier, un défi de gouvernance », *Actuelle de l'IFRI*, 2014, 14 p.
- David CADIER, « Eastern Partnership vs Eurasian Union? The EU–Russia Competition in the Shared Neighbourhood and the Ukraine Crisis », *Global Policy*, 2014, vol. 5, pp. 76-85.
- David CADIER et Florent PARMENTIER, « Où va le Partenariat oriental ? L'UE et ses voisins européens », *Revue du Marché Commun de l'Union européenne*, 2011, n° 552, pp. 597-602.
- Marie-Cécile CADILHAC, « Association UE-Ukraine : débuts mouvementés d'application provisoire pour un accord ambitieux », *Chronique de l'action extérieure*, in *Revue Trimestrielle du Droit Européen*, 2015, pp. 223-227.
- Frédéric CHARILLON (dir.), « Dossier : Analyses de la crise ukrainienne, regards universitaires (volume 2) », *Note de recherche stratégique*, 2014, n° 8/2014, 20 p.
- Frédéric CHARILLON (dir.), « Dossier : La crise ukrainienne vue par les chercheurs », *Note de recherche stratégique*, 2014, n° 6/2014, 22 p.
- Théodore CHRISTAKIS, « Les conflits de sécession en Crimée et dans l'est de l'Ukraine et le droit international », *Journal du droit international (Clunet)*, 2014, vol. 3/2014, pp. 733-764.
- Marise CREMONA, « Enlargement : a successful instrument of foreign policy ? », in Takis TRIDIMAS et Paolisa NEBBIA (dir.), *European Union Law for the Twenty-First Century: Volume I*, Hart Publishing, 2004, pp. 398-413.
- Marise CREMONA et Christophe HILLION, « The potential and limits of the european neighbourhood policy », in Nathaniel COPSEY et Alan MAYHEW (dir.), *European Neighbourhood Policy: the Case of Ukraine*, Sussex European Institute., 2006, pp. 20-44.

- Sabrina CUENDET, « Les aspects énergétiques de la crise en Ukraine. Retour sur les relations énergétiques tissées avec la Russie et l'Ukraine et protection sur les conséquences des tensions survenues dans la région en 2014 », *Revue Générale de Droit International Public*, 2014, vol. 118, n° 4, pp. 841-861.
- Alan DASHWOORD, « The continuing bipolarity of EU external action », in Inge GOVAERE, Erwan LANNON, Peter VAN ELSUWEGE et Stanislas ADAM (dir.), *The European Union in the world: essays in honour of Marc Maresceau*, 2014, pp. 3-16.
- Igor DELANOË, « Les enjeux de la crise ukrainienne en mer Noire », *Revue internationale et stratégique*, 2014, vol. 96, n° 4, pp. 38-47.
- Laure DELCOUR, « Quelle influence pour l'Union européenne dans son voisinage oriental ? », *Etudes européennes*, 2012, 16 p.
- Vitaliy DENYSYUK, « A la recherche d'une communauté paneuropéenne de l'énergie : intégration de l'Ukraine dans la politique énergétique européenne, implications et contours », *Revue du Marché Commun de l'Union européenne*, 2008, n° 526, pp. 186-202.
- Vitaliy DENYSYUK, « Politique de voisinage de l'Union européenne, quelles transformations sur le régime commercial régional en Europe ? », *Revue du Marché Commun de l'Union européenne*, 2005, n° 458, pp. 101-114.
- Catherine FLAESCH-MOUGIN, « Existe t'il un statut d'Etat associé à l'U.E. », in *L'État tiers en droit de l'Union européenne*, Bruylant, 2014, pp. 65-104.
- Catherine FLAESCH-MOUGIN, « Propos introductifs : Association-Partenariat-Coopération », in *Annuaire de droit de l'Union européenne*, 2012, pp. 941-946.
- Catherine FLAESCH-MOUGIN, « Les relations de proximité de l'Union européenne. Quelle contribution au paneuropéanisme ? », *Quatrième Académie d'été du Centre d'excellence Jean Monnet de Grenoble*, 2003, 8 p.
- Catherine FLAESCH-MOUGIN et Isabelle BOSSE-PLATIERE, « L'application provisoire des accords de l'Union européenne », in Inge GOVAERE, Erwan LANNON, Peter VAN ELSUWEGE et Stanislas ADAM (dir.), *The European Union in the world: essays in honour of Marc Maresceau*, 2014, pp. 293-323.
- Catherine FLAESCH-MOUGIN et Joël LEBULLENGER, « L'enrichissement de la politique de voisinage pour les "Voisins de l'Est" », in *Annuaire de droit de l'Union européenne*, 2009, pp. 468-471.
- Catherine FLAESCH-MOUGIN et Joël LEBULLENGER, « Les relations UE-voisins de l'Est : l'émergence d'une dimension européenne de la PEV », in *Annuaire de droit de l'Union européenne*, 2007, vol.5, pp. 408-471.
- « FOCUS: Europe counts the energy cost of Ukrainian crisis », *Oil and Energy Trends*, 2014, vol. 39, n° 6, pp. 3-7.
- Michel FOUCHER et Gilles LEPENSANT, « Pour une nouvelle politique des voisinages », *Question d'Europe*, 2015, n° 357, 5 p.
- Ildar GAZIZULLIN, « UE-Ukraine : au-delà d'un scrutin juste et transparent », *Question d'Europe*, 2012, n° 255, 4 p.
- Narine GHAZARYAN, « A new generation of human rights clauses? The case of association agreements in the Eastern neighbourhood », *European Law Review*, 2015, 19 p.

- Jean-Dominique GIULIANI, « La Russie, l'Ukraine et le droit international », *Question d'Europe*, 2015, n° 344, 7 p.
- Jean-Dominique GIULIANI, « Le défi russe: leçons de Crimée », *Revue du droit de l'Union Européenne*, 2014, vol. 1/2014, pp. 5-8.
- Elena GNEDINA et Evghenia SLEPTSOVA, *Eschewing Choice: Ukraine's Strategy on Russia and the EU*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 2012, 21 p.
- Anne HAMONIC, « Variété et interprétations des réactions de l'Union européenne à la crise en Ukraine », *Chronique de l'action extérieure, in Revue Trimestrielle du Droit Européen*, 2014, pp. 746-750.
- Christophe HILLION, « Vers une politique de voisinage plus ambitieuse ? », *Etudes européennes*, 2012, 6 p.
- Christophe HILLION, « The Eastern Partnership – something new or window-dressing », *SEI Working Paper*, 2009, n° 109, 33 p.
- Christophe HILLION, « The New Enhanced Agreement », *Wider Europe*, 2008, 7 p.
- Iouri IAKIMENKO et Mikhaïl PACHKOV, « Le conflit ukraino-russe vu de Kiev », *Politique étrangère*, 2014, Eté, n° 2, pp. 81-93.
- Marta JAROSZEWICZ, « OSW Commentary : The EU-Ukraine Action Plan on Visa Liberalisation: an assessment of Ukraine's readiness », *Center For Eastern Studies*, 2011, n° 45, 6 p.
- Zachary KECK et Shannon TIEZZI, « Voice of China: Xinhua's Analysis of the Ukraine Crisis », *Asian Politics & Policy*, 2015, vol. 7, n° 1, pp. 165-169.
- Catherine KESSEDJIAN, « L'interférence des sanctions à l'égard de la Russie sur les contrats de droit privé », *Journal du droit international (Clunet)*, 2014, vol. 3/2014, pp. 809-811.
- Anne LAGERWALL, « L'agression et l'annexion de la Crimée par la Fédération de Russie: Quels enseignements au sujet du droit international? », *Questions of International Law*, 2014, vol. 1, pp. 57-72.
- Sophie LAMBROSCHINI, « L'Ukraine en proie à la "colonisation" économique russe ? », *Question d'Europe*, 2011, n° 217, 6 p.
- Rafael LEAL-ARCAS, « The European Community and Mixed Agreements », *European Foreign Affairs Review*, 2001, n° 6, pp. 483-513.
- Maxime LEFEBVRE, « Tout montre que le "soulèvement" de la Crimée, puis des régions russophones de l'est en avril, a été le fait d'une minorité d'activistes bien organisés soutenus depuis l'extérieur. », *Entretien d'Europe*, 2014, n° 81, 4 p.
- Maxime LEFEBVRE, « La politique étrangère et de sécurité européenne: politique commune ou agrégat de diplomaties nationales ? », *Question d'Europe*, 2014, n° 299, 4 p.
- Philippe LEFORT, « La crise ukrainienne ou le malentendu européen », *Politique étrangère*, 2014, Eté, n° 2, pp. 109-121.
- Gilles LEPESANT, « La politique européenne de voisinage à l'épreuve de la crise ukrainienne », *Question d'Europe*, 2014, n° 327, 15 p.
- Gilles LEPESANT, « La politique européenne de voisinage : une intégration par les normes de l'Ukraine à l'espace européen ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2006, vol. 37, 5 p.

- « Les Etats associés à l'Union européenne », *Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe*, 2012, 4 p.
- Kerry LONGHURST et Beata WOJNA, « Asserting the EU's Mission in the Neighbourhood : Ten Recommendations for an Effective Eastern Partnership », *The Polish Institute of International Affairs*, 2011, 24 p.
- Guillaume VAN DER LOO, Peter VAN ELSUWEGE et Roman PETROV, « The EU-Ukraine Association Agreement : Assesment of an Innovative Legal Instrument », *European University Institute*, 2014, n° 09, 28 p.
- Philippe MADDALON, « La crise ukrainienne : un instrument de mesure des possibilités et des limites du droit de l'Union européenne », *Revue Générale de Droit International Public*, 2014, vol. 118, n° 4, pp. 821-840.
- Francesco MARTUCCI, « La réaction multidimensionnelle de l'Union européenne dans la crise ukrainienne », *Journal du droit international (Clunet)*, 2014, vol. 3/2014, pp. 765-785.
- Olivier MARTY, « Ukraine : après la Conférence de Genève, l'enjeu des sanctions demeure », *Question d'Europe*, 2014, n° 310, 4 p.
- Alan MAYHEW, « The EU-Ukrainian Summit, the Association Agreement and New Practical Instrument: implications for Ukraine », *Wider Europe*, 2009, 18 p.
- John J. MEARSHEIMER, « Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault », *Foreign Affairs*, 2014, vol. 93, n° 5, pp. 77-89.
- Arkady MOSHES, « Les relations UE-Russie : une regrettable continuité », *Questions d'Europe*, 2009, n° 129, 6 p.
- Robin NIBLETT, « Quelle politique l'Europe devrait-elle adopter face à la Russie ? », *Question d'Europe*, 2015, n° 349, 5 p.
- Tetyana OGARKOVA, Romain DENNINGER-CONSIGNEY et Leslie BIAGGI, « L'Ukraine : un défi européen ou un conflit local ? », 2014, 5 p.
- Steeve PEERS, « EC frameworks of international relations : cooperation, partnership, association », in *The general law of EC external relations*, 2000, pp. 160-178.
- Cécile RAPOPORT, « Commentaire de la communication conjointe, Politique européenne de voisinage : vers un renforcement du partenariat », *Chronique de l'action extérieure, in Revue Trimestrielle du Droit Européen*, 2013, pp. 593-594.
- Jean RAUX, « Les compétences expresses de caractère général - Les associations », *JurisClasseur Europe Traité*, 2002, Fascicule 2204, 47 p.
- Mykola RIABCHUK, « Il n'y a pas eu de "référendum" en Crimée, cela n'a été qu'une parodie », *Entretien d'Europe*, 2014, n° 80, 3 p.
- Dominique RISTORI, « Enjeux et défis de la politique énergétique en Europe », *Géoéconomie*, 2015, vol. 73, n° 1, pp. 45-58.
- Carlo SANTULLI, « La crise ukrainienne : position du problème », *Revue Générale de Droit International Public*, 2014, vol. 118, n° 4, pp. 799-820.
- René SCHWOK et Cenni NAJY, « Le traité historique entre l'Union européenne et l'Ukraine : au-delà des controverses, la réalité du texte », *Revue de l'Union européenne*, 2015, n° 585, pp. 93-101.
- Olga SHUMYLO-TAPIOLA, « Ukraine at the Crossroads: Between the EU DCFTA & Customs Union », *Institut Français des Relations Internationales*, 2012, 27 p.

- Philippe DE SUREMAIN, « Aux Européens de faire preuve de plus de cohérence vis-à-vis de cet interlocuteur nécessaire (la Russie), mais d'autant plus difficile qu'il n'est pas aussi assuré qu'il le laisse paraître », *Entretien d'Europe*, 2013, n° 78, 4 p.
- Oleksandr SUSHKO, Olga ZELINSKA, Robert KHOROLSKYY, Veronika MOVCHAN, Iryna SOLONENKO, Viktoria GUMENIUK et Vadym TRIUKHAN, « EU-Ukraine association agreement : guideline for reforms », *KAS Policy Paper*, 2012, 20 p.
- Antonello TANCREDI, « The Russian Annexation of the Crimea : Questions Relating to the Use of Force », *Questions of International Law*, 2014, vol. 1, pp. 5-34.
- Vladimir TCHERNEGA, « Pourquoi Russie et Union européenne doivent coopérer en Ukraine », *Politique étrangère*, 2014, Été, n° 2, pp. 95-108.
- Dominik TOLKSDORF, « L'Union européenne au secours de l'Ukraine », *Politique étrangère*, 2014, Automne, n° 3, pp. 109-119.
- Elsa TULMETS, « Analyser l'exportation des normes au-delà de l'Union européenne », *Politique européenne*, 2015, vol. 46, n° 4, pp. 8-32.
- Elsa TULMETS, « L'exportation des normes « molles » dans la politique extérieure de l'UE: Un ou plusieurs modèles ? », *Politique européenne*, 2014, vol. 46, n° 4, 34 p.
- Kataryna WOLCZUK, « Implementation without Coordination: The Impact of EU Conditionality on Ukraine under the European Neighbourhood Policy », *Europe-Asia Studies*, 2009, vol. 61, n° 2, pp. 187-211.
- Kataryna WOLCZUK, « Implementation without Coordination: The Impact of EU Conditionality on Ukraine under the European Neighbourhood Policy », *Europe-Asia Studies*, 2009, 26 p.
- Fareed ZAKARIA, « The European Union has to lead in Russia-Ukraine crisis », *Enterprise/Salt Lake City*, 2014, vol. 43, n° 48, 14 p.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	7
Section 1 - La place spécifique de l'Ukraine dans les priorités de l'action extérieure de l'Union	8
1) L'Ukraine, partenaire stratégique de l'Union européenne	8
2) L'Ukraine, destinataire de la politique européenne de voisinage et du Partenariat oriental ...	9
Section 2 - L'Ukraine, pays d'exercice croisé des influences européenne et russe.....	11
1) Une relation euro-ukrainienne jusqu'ici conditionnée par le balancement du « pendule » ukrainien	11
2) Un Etat en proie à une crise politique majeure	13
Partie I - Un accord novateur visant l'intégration économique et la coopération politique renforcée	15
Chapitre 1 - Un instrument inédit d'intégration économique.....	16
Section 1 - La mise en place d'une zone de libre-échange complet.....	16
A) Une zone de libre-échange d'une portée étendue.....	16
1) Le caractère quasi-exhaustif des secteurs libéralisés.....	16
2) Une suppression des obstacles au commerce pour l'intensification des relations commerciales entre les deux partenaires.....	19
B) La prise en compte de la différence de développement économique des deux partenaires.....	21
1) Un processus de libéralisation prévu selon un calendrier asymétrique	22
2) L'existence d'une clause de sauvegarde pour les véhicules particuliers au profit de l'Ukraine	23
Section 2 - La mise en place d'une zone de libre-échange approfondi.....	24
A) L'exportation vers l'Ukraine de l'acquis communautaire en matière de marché intérieur.....	25
1) Un alignement de l'Ukraine sur les normes et standards de l'Union européenne pour une fluidification efficace des échanges commerciaux.....	25
2) La coexistence de mécanismes statiques et dynamiques de reprise de l'acquis pertinent.....	27
B) La mise en place de mécanismes garantissant l'effectivité de la transmission de l'acquis communautaire.....	30
1) L'instauration d'un mécanisme obligatoire de question préjudicielle pour les litiges portant sur l'interprétation de l'acquis commercial.....	30
2) La garantie de la bonne-exécution des engagements de l'Ukraine par la mise en place d'une conditionnalité commerciale positive.....	32

Chapitre 2 - Un instrument ambitieux de coopération politique renforcée.....	34
Section 1 - La dynamisation du dialogue politique et de la coopération sectorielle	34
A) L'approfondissement du dialogue politique et de la coopération sectorielle	34
1) Le renforcement d'un dialogue politique ambitieux et d'une coopération multidimensionnelle.....	35
2) L'établissement d'une structure institutionnelle permettant un dialogue mult niveau	36
B) Les conséquences de cet approfondissement de la coopération politique sur la forme de l'accord : le choix controversé des bases juridiques et de la mixité de l'instrument.....	38
1) La remise en cause de la portée globale de la base associative.....	38
2) Le caractère discutable de la mixité de l'accord.....	43
Section 2 - Un accord visant l'accélération des réformes internes de l'Ukraine	45
A) La mise en place d'une obligation conventionnelle de réformes	45
1) Un accord fondé sur le partage de valeurs communes, éléments essentiels de l'AA	46
2) Un accord organisant le rapprochement politique de l'Ukraine sur le modèle de valeurs de l'Union	49
B) Le renforcement de la conditionnalité incitative aux réformes politiques internes	50
1) Le versement conditionnel de l'aide financière destinée à l'Ukraine	51
2) La libéralisation conditionnelle du régime des visas.....	52
Partie II - Un accord s'inscrivant dans un contexte régional particulier.....	54
Chapitre 1 - Un accord mis à l'épreuve par la crise ukrainienne	54
Section 1 - Une procédure de conclusion adaptée aux circonstances de la crise ukrainienne	55
A) L'échec de la première tentative de signature de l'accord.....	55
1) Un accord perçu comme une alternative à l'Union économique eurasiatique par la Russie..	56
2) Le volte-face de l'Ukraine au Sommet de Vilnius.....	58
B) L'aménagement d'une procédure de conclusion « sur mesure »	59
1) La signature en deux temps de l'accord.....	60
2) L'utilisation de la procédure accélérée pour l'approbation de l'accord	62
Section 2 - Une mise en application provisoire confrontée aux pressions russes	64
A) Les modulations de l'entrée en vigueur de l'application provisoire de l'accord.....	64
1) La détermination initiale d'un vaste champ d'application de l'application provisoire de l'AA	64
2) Le report de l'application provisoire des dispositions commerciales de l'accord	66
B) L'application provisoire territoriale compromise de l'accord	69
1) La contestation par l'Union des atteintes à l'intégrité territoriale de l'Ukraine	69
2) Les difficultés de mise en œuvre de l'application provisoire dans les régions échappant au contrôle effectif du gouvernement ukrainien.....	73

Chapitre 2 - Un instrument de rénovation du Partenariat oriental	76
Section 1 - La volonté de l'Union de généraliser ce schéma associatif aux destinataires du Partenariat oriental	76
A) Une offre d'accords d'association disposant d'un contenu homogène.....	77
1) Des accords impliquant une coopération politique renforcée et une intégration économique au marché intérieur.....	77
2) L'ambition d'une zone de prospérité économique et politique étendue.....	79
B) Des accords d'association impliquant une certaine différenciation au sein du Partenariat oriental	80
1) La nécessaire prise en compte de l'importance de l'Ukraine au sein du Partenariat oriental	81
2) Vers un partenariat oriental « à deux vitesses » ?	83
Section 2 - Des accords maintenant une certaine ambiguïté entre la politique d'élargissement et le Partenariat oriental	84
A) L'entretien d'une incertitude sur la question de l'adhésion.....	85
1) Le refus de l'Union d'offrir à ses associés orientaux une promesse d'adhésion	85
2) L'absence d'exclusion absolue de toute potentialité d'adhésion	86
B) Une ambiguïté contestable mais nécessaire.....	90
1) Une ambiguïté nocive pour la bonne exécution de ses engagements par l'associé oriental ..	91
2) Un outil politique et diplomatique malgré tout utile aux partenaires.....	92
CONCLUSION GENERALE	94
ANNEXES.....	96
BIBLIOGRAPHIE	115