CZU: 341.217(4) **https://doi.org/10.59295/rpijn2025.26**

ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE ET RESPECT DES VALEURS DE L'ORGANISATION: L'EXEMPLE MOLDAVE

PINGEL Isabelle,
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne,
Professeur

SUMMARY

While the Brexit inspires regret even among its supporters, many states, particularly in the Balkans, want to join the European Union. Such is the case of Moldova, which formally embarked on the accession process in 2024. In particular, membership requires Moldova to respect the values of the organisation, as set out in Article 2 of the Treaty on European Union. Such a requirement is neither without risk nor without consequence, and the question arises as to both its operational nature and the legitimacy, for a legal text, of referring to it.

Alors que le Brexit n'a pas achevé de dévoiler ses conséquences, et d'inspirer des regrets jusqu'à ses partisans [par ex. C. Carrard, p. 3], nombreux sont les Etats, des Balkans notamment, qui souhaitent adhérer à l'Union européenne. Le Conseil s'y montre favorable en principe, réaffirmant, dans des conclusions du 18 juin 2919, « son engagement en faveur de l'élargissement », qui continue d'être vu « comme une politique essentielle » de l'organisation[1]. Plus précisément, comme la Commission l'a rappelé dans sa communication du 5 février 2020 *Renforcer le processus d'adhésion* (à propos de l'adhésion à l'Union d'Etat des Balkans occidentaux, dont Monténégro, Serbie, Macédoine du Nord, Albanie), il s'agit notamment, pour les institutions, de soutenir les réformes fondamentales engagées par les Etats candidats sur les plans démocratique, économique et de l'état de droit, de même que l'alignement sur les valeurs européennes fondamentales[1]. Pour le dire autrement, et la communication n'invoque pas moins de 9 fois en 8 pages le nécessaire respect de l'état de droit par exemple, la relance du processus est conditionnée à « davantage de crédibilité » dans l'action des dirigeants des Balkans qui « doivent honorer d'une manière plus crédible l'engagement qu'ils ont pris de mettre en place les réformes fondamentales requises, qu'il s'agisse de l'état de droit, de la lutte contre la corruption, de l'économie ou du bon fonctionnement des institutions démocratiques et de l'administration publique »[1]. Plus concrétement, poursuite le texte, l'accent devrait être mis davantage

« sur les réformes fondamentales », considérées comme essentielles pour progresser sur la voie de l'adhésion à l'Union[1]. Les négociations sur les « fondamentaux » seront donc les premières ouvertes et les dernières clôturées et les progrès en la matière dicteront le rythme général des discussions. Elles seront notamment guidées par « une feuille de route sur les chapitres concernant l'état de droit, qui constituera le critère d'ouverture de négociations. Aucun autre chapitre ne sera provisoirement clôturé tant que ces critères ne seront pas remplis »[1]. C'est dire qu'à l'évidence, si le programme de réforme économique est essentiel, en vue de l'adhésion à l'Union européenne, celui du renforcement de l'état de droit l'est tout autant.

Dans l'immédiate lignée de cette communication, le Conseil européen a adopté, le 25 mars 2020, une nouvelle méthodologie pour le processus d'intégration[1], sous l'impulsion de la France[1]. S'il réaffirme classiquement, dans ce texte, que « les réformes fondamentales sur les plans démocratique, économique et de l'état de droit constituent l'objectif fondamental du processus d'adhésion », le Conseil européen introduit également, dans la conduite des négociations, un nouveau principe, dit de réversibilité[1]. Au terme de cette nouvelle, et capitale, exigence, les chapitres de la négociation qui sont clos pourront être réouverts en cas de régression dans les domaines concernés. En d'autres termes, les négociations ne seront pas définitivement acquises, avant la signature du traité d'adhésion, et les discussions pourront s'ouvrir de nouveau, au cours du processus, si les Etats concernés ne maintiennent pas le niveau espéré de réformes tant économiques que politiques. C'est dans ce contexte, à la fois favorable et exigeant, que la Moldavie a fait acte de candidature à l'entrée dans l'Union. Sa volonté d'adhésion s'est de nouveau exprimée, par voie de référendum, lors d'une consultation organisée le 20 octobre 2024, gagnée d'extrême justesse [E. Grynszpan, p.5].

C'est à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, en 2022, que les pourparlers entre l'Union et la Moldavie en vue d'une adhésion se sont accélérés, le Conseil européen arrêtant la décision formelle d'ouverture des négociations lors de sa réunion des 14-15 décembre 2023 [v. pt 15]. Le Conseil a ensuite approuvé, le 21 juin 2024, le « cadre de négociation » et la première conférence intergouvernementale au niveau ministériel s'est tenue dès le 25 juin 2024. Le document lié, également en date du 25 juin [disponible seulement en anglais ; pour une critique sur ce point, v. I. Pingel, « Multilinguisme et technologie numérique », 155-169] explicite le déroulement anticipé

des négociations[1]. Sans surprise, il emploie 7 fois le mot «valeurs» («values») en 25 pages, et pas moins de 9 fois les mots «état de droit» («rule of law») ou 8 ceux de démocratie («democracy ou democratic»). Appliquant très fidèlement la feuille de route [sur laquelle, v. supra] à la négociation entreprise avec la Moldavie, le texte réaffirme la nécessité de mettre en place les réformes fondamentales sur ces différents plans, à l'égal du plan économique. Le cadre est donc parfaitement clair: le respect des valeurs de l'Union est l'un des, sinon le, critère décisif pour adhérer à l'organisation. Si le principe ne souffre aucune ambiguïté, sa mise en oeuvre est plus délicate et les réalités en la matière sont plus évanescentes qu'il y parait. Dans les relations avec les Etats tiers, comme entre les Etats membres, l'appel aux valeurs n'est en effet ni sans risque, ni sans conséquence. Manquant souvent de rigueur (A), il manque parfois également de vigueur (B), si ce n'est de légitimité (C).

A Le manque de rigueur de la référence aux valeurs

L'appel aux valeurs dans le droit primaire de l'Union est récent: issue du traité de Lisbonne, la disposition centrale en la matière, l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE), énonce que « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ». Reprise à l'exact identique de l'article I-2 du traité (non ratifié) portant constitution de 2004, cette disposition rappelle les différents chapitres qui structurent la charte des droits fondamentaux (Dignité, Libertés, Egalité, Solidarité, Citoyenneté, Justice). Le lien entre les textes est bienvenu, mais ne règle pas toutes les difficultés. Aprement négocié, l'article 2 du TUE est en effet particulièrement imprécis, ce qui rend son articulation très délicate avec d'autres dispositions, du droit primaire notamment, et limite son potentiel opérationnel.

L'imprécision est d'abord sémantique. C'est ainsi, par exemple, que le préambule de la charte des droits fondamentaux opère, dans son considérant n° 2, une distinction expresse entre les valeurs (qui fondent l'Union) et les principes (qui en régissent l'action) ; selon le texte, démocratie et Etat de droit sont des principes, alors que liberté et égalité sont des valeurs. Adoptant un parti différent, l'article 2 du traité sur l'Union européenne ne vise que les valeurs qui doivent être respectées par

l'organisation et par ses membres, supprimant *de facto* la distinction avec les principes. Il en résulte que, selon ce second texte, la démocratie et l'Etat de droit sont des valeurs, et non des principes, comme pour la charte. On n'insistera pas sur le manque de clarté, voire de cohérence, des positions adoptées.

L'imprécision est ensuite conceptuelle. C'est ainsi, pour se limiter à cet exemple, que la charte des droits fondamentaux affirme, avec solennité et sans ambiguïté, l'universalité des valeurs qu'elle consacre. Selon ses propres termes, « l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité » (v. consid. n° 2). Opérant une nouvelle fois un choix différent, l'article 2 du TUE ne fait aucune référence au principe d'universalité des valeurs qu'il consacre et l'on peut évidemment s'interroger sur ce silence. Le doute est d'autant plus vif qu'à l'inverse, une référence expresse est faite à l'universalité des valeurs tant dans le préambule du traité sur l'Union (v. consid. n° 2: « S'inspirant des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs *universelles* que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit ; ». Nous soulignons.) qu'à l'article 21, § 1er, du même traité, relatif à l'action extérieure de l'organisation (« L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'État de droit, *l'universalité* et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international ». Nous soulignons). On ne saurait mieux dire que les concepts ne sont pas très assurés.

L'imprécision est, enfin, méthodologique. Il n'existe en particulier aucune typologie, aucune définition et encore moins de hiérarchie entre les valeurs consacrées par les textes. La question se pose donc, parmi de nombreuses autres, de savoir, en cas de conflit, laquelle devra prévaloir et pour quels motifs. En d'autres termes, c'est (un peu) le désordre. Ce désordre est accentué par le handicap de méthode dont souffre une autre disposition centrale en matière de valeurs, celle qui organise le contrôle politique: l'article 7 TUE.

B Le manque de vigueur de la défense des valeurs

Inscrit dans le droit primaire dès le traité de Nice, avant même que l'article 2

TUE n'officialise la liste des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, l'article 7 du même traité permet, en principe, de sanctionner la violation desdites valeurs par un Etat membre. Modifié par le traité de Nice, pour prévoir le cas d'un risque, et non seulement d'une violation avérée, des valeurs [I. Pingel, « Article 7 », p. 38 et s.], l'article 7 n'a, à ce jour, guère montré autre chose que son inefficacité. Deux fois déclenchée, contre la Pologne et contre la Hongrie, la procédure qu'il prévoit n'a produit, dans aucun des deux cas, le résultat escompté. Elle a été définitivement close, à l'égard de la Pologne, en mai 2024, à la suite de l'arrivée au pouvoir de Donald Tusk, en 2023, et des réformes entreprises par le nouveau gouvernement issu des urnes[1]. En d'autres termes, ce n'est pas la menace de sanctions qui a conduit la Pologne à se conformer davantage à ses obligations, c'est le changement de majorité à la faveur d'une élection nationale.

Il n'y a pas lieu de s'étonner du relatif insuccès du mécanisme prévu à l'article 7: d'une part, la procédure qui doit être suivie est très complexe, impliquant l'intervention de plusieurs institutions, Commission ou Parlement, Conseil européen et Conseil [I. Pingel, « « La garantie politique », p. 442 et s.]. D'autre part, les majorités choisies pour la mettre en œuvre sont à ce point élevées qu'elles sont pratiquement impossibles à atteindre: 4/5 des membres du Conseil pour le risque de violation, unanimité pour la violation persistante [I. Pingel, « Article 7 », p. 38 et s]. Il en est résulté, dans les deux cas d'espèce, des blocages qui n'ont pu être surmontés, la Pologne et la Hongrie promettant d'entraver mutuellement le succès de la démarche entreprise. En outre, la clôture de la procédure engagée contre la Pologne par la Commission, au motif, selon l'institution qu' « il n'y a plus de risques clairs d'une violation grave de l'État de droit en Pologne » au sens de l'article 7 du traité[1], n'a pas fait taire toutes les critiques. C'est ainsi, par exemple, que la Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) a souligné que l'abandon précipité de la procédure, avant que les problèmes qui l'ont déclenchée soient résolus, n'a fait « qu'amplifier et renforcer les discours des mouvements populistes et anti-droits qui menacent les fondements mêmes de l'Union européenne »[1]. Un mécanisme défaillant couplé à de molles volontés ne saurait aboutir à un résultat probant.

Pour pallier ces difficultés, l'article 7 a été renforcé par un arsenal de mesures, en amont comme en aval, de manière à accroitre leur efficacité potentielle [S. Platon, p. 3]. On citera, pour se limiter à cet exemple, le règlement du Parlement européen et

du Conseil relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, adopté le 16 décembre 2020[1]. Dès sa publication, la légalité de ce règlement a été contestée, sans surprise par la Hongrie et par la Pologne, devant la Cour de justice de Luxembourg ; réunie en Assemblée plénière, la Haute juridiction a, sans surprise également, fermement affirmé, dans deux arrêts rendus le 16 février 2022, la légalité dudit texte[1]. Comme il est très fréquent en droit de l'Union, le règlement conditionnalité (ré) affirme que l'organisation est fondée sur des valeurs, énoncées à l'article 2 TUE, dont le respect est cardinal (v. considérants n° 1 et 2) ; plus particulièrement, souligne-t-il, puisque tel est ici le levier choisi, il existe « un lien manifeste entre le respect de l'Etat de droit et la bonne exécution du budget de l'Union, conformément aux principes de bonne gestion financière » (considérant n° 13). Des sanctions sont donc prévues contre les Etats contrevenants ; elles doivent être à la fois dissuasives et proportionnées.

Dès son adoption, le règlement a été critiqué par la doctrine, qui a souligné que les conditions complexes de sa mise en œuvre risquaient d'en obérer très sérieusement l'efficacité [par ex. A. Berramdane, pp. 157 et 162 ; Editorial, pp. 1119-1120] ; de fait l'application du texte s'est révélée plutôt décevante. Certes, elle a permis l'ouverture d'une procédure concernant la Hongrie, qui a conduit à l'adoption de mesures de protection par le Conseil[1]. Toutefois, les sanctions prévues ont été finalement levées (et des fonds gelés débloqués) alors que la situation n'était pas entièrement satisfaisante[1]. Le Parlement européen, en particulier, s'est ému de cette situation, exprimant dans une résolution du 18 janvier 2024, « ses vives préoccupations » en la matière[1]. En d'autres termes, davantage promises qu'infligées, les sanctions envisagées n'ont atteint que partiellement leur objectif, engendrant une série de crispations délétères.

Il n'est guère, finalement, que la jurisprudence de la Cour de justice qui ait prononcé des condamnations « fermes », contre la Pologne notamment, par une série retentissante de décisions sur l'organisation du système judiciaire, initiée par le célèbre arrêt rendu en grande chambre, le 24 juin 2019, *Indépendance de la Cour suprême*[1] [I. Pingel, « L'affaire *Indépendance de la Cour suprême devant la Cour de justice* ...»]. Les progrès en la matière ont été lents toutefois: ce n'est qu'à la faveur d'un changement de gouvernement, conduit par Donald Trusk depuis les élections de 2023, que la Pologne déconstruit patiemment le régime antérieur [J. Rupnik]. L'appel

aux valeurs n'a donc pas exactement rencontré le succès espéré. Brandi comme une menace, il en est souvent, sinon toujours, resté à cet étape, auto-limitant sa propre efficacité. En conséquence, la question n'est pas oiseuse de savoir s'il est légitime ou non d'y faire (aussi souvent) référence, ne serait-ce que dans un souci de crédibilité, dont on rappelle le rôle central qu'elle joue, aux termes mêmes des documents de la Commission et du Conseil, dans le processus d'adhésion de nouveaux membres à l'Union européenne [v. supra].

C. Le manque de légitimité du recours aux valeurs ?

Leurs déclarations comme leurs agissements le montre, il n'existe pas d'accord, entre les Etats membres, ni sur le sens ni sur les fonctions assignées aux valeurs de l'Union. Un Etat comme la Pologne, qui s'est fièrement revendiqué illibéral durant toute la période où le Pis (Parti Droit et justice) a gouverné, avait une vision de l'état de droit, de l'indépendance de la justice ou des droits des minorités qui lui était très particulière. Il serait difficile de prétendre que cette vision était unanimement partagée par les autres Etats membres. De même, la situation en Hongrie est à ce jour particulièrement inquiétante. Le commissaire européen à la Justice, Didier Reynders, a ainsi souligné, à l'occasion de la publication du cinquième rapport annuel sur l'État de droit, le 5 juillet 2024, que « la Hongrie est un véritable problème systémique pour la Commission en matière d'État de droit »[1]. Le Parlement européen adopte la même analyse depuis des années ; il condamne, avec régularité mais sans grand succès, « les tentatives systématiques, continues et délibérées du gouvernement hongrois de saper les valeurs fondatrices de l'Union consacrées à l'article 2 du traité UE [et] se déclare vivement préoccupé par la poursuite de l'affaiblissement de la démocratie, ainsi que par la détérioration de l'état de droit et de la situation des droits fondamentaux en Hongrie »[1]. La situation pourtant n'évolue guère et ces appels répétés au respect des valeurs semblent souvent demeurer lettre morte. C'est la raison pour laquelle, alors qu'elle est généralement validée par les juristes [par ex. S. Labayle, p. 39 ; A. Euzéby, p. 566], certains auteurs, qu'ils soient philosophes, sociologues ou historiens, sont très critiques vis-à-vis de la conception axiologique du droit, telle que consacrée par le traité de Lisbonne. Ils font valoir pour l'essentiel deux arguments à l'appui de leur analyse, visant à distinguer, plus ou moins radicalement, droit(s) et valeurs.

Certains estiment, en premier lieu, que le recours aux valeurs n'est pas

nécessaire, dans les textes de droit, au motif, fort, que l'acceptation de la norme est un mode de solution des conflits « plus efficace que les 'valeurs partagées' » [J. Lacroix, p. 34]. On peut penser, de fait, que si un accord existe sur l'objet et l'interprétation d'une règle de droit, le détour par les valeurs n'est pas nécessaire pour en asseoir l'autorité et en exiger le respect. D'autres font valoir, en second lieu, que le recours aux valeurs n'est pas souhaitable. La raison principale en est qu'une telle démarche a une fonction identitaire (*« nos valeurs »*), emportant nécessairement séparation (voire rejet) du dissemblable ; soumettre le droit aux valeurs, c'est prendre le risque d'opposer les Etats, qu'il s'agisse des Etats membres à l'Union ou des Etats tiers à l'organisation (qu'ils soient ou non candidats à l'entrée). Pour le dire autrement, des raisons solides existent, dans les sociétés démocratiques, de privilégier « le langage immanent, humain, des droits, des libertés et du consentement au langage transcendant, quasi religieux, paternaliste, des 'valeurs morales' » [R. Ogien, p. 11].

Pourtant, et quels que soient les critiques et les risques, on ne saurait nier qu' «il y a toujours un minimum de valeurs au fond du droit » [M. Chemillier-Gendreau, p ; 90]. L'appel incessant qu'y font tant le législateur que le juge en est la preuve difficilement réfutable. Reste à savoir si et, surtout, dans quels termes et à quelles conditions, cette invocation des valeurs doit / devrait être au centre des négociations avec les Etats candidats à l'entrée dans l'Union. Là également, le langage essentiel « des droits, des libertés et du consentement » pourrait être une saine alternative.

BIBLIOGRAPHIE:

1. BERRAMDANE A., « Conditionnalité budgétaire ou conditionnalité de l'Etat de droit ? », Revue du droit de l'Union européenne, 2021, pp. 155-162, spéc. pp. 157 et 162

CARRARD C., Brexit: le temps des regrets, *Courrier international*, 12 janvier 2023, p. 3

2. CHEMILLIER-GENDREAU M., *Humanité et souverainetés. Essai sur la fonction du droit international*, Paris, La Découverte, 1995, p. 90.

3. EUZEBY A., « Constitution de l'Union européenne: des valeurs à défendre », *RMCUE* 2004, p. 566.

4. GRYNSZPAN E., « Moldavie: douche froide pour le camp proeuropéen », *Le Monde*, 22 oct. 2024, p.5.

5. LACROIX J., « Europe des valeurs ou Europe des droits ? », in *Des valeurs pour l'Europe*, S. Besson, F. Cheneval, N. Levrat (dir.), Academia Bruylant, Université de

Genève, 2008, p. 27, sp. 34.

6. LABAYLE S., « Les valeurs européennes (1992/2012 – deux décennies d'une Union de valeurs), Hors-série (décembre 2012) *Revue québécoise de droit international*, p. 39 ;

7. OGIEN R., « Les 'valeurs morales' contre les droits », *Raison publique*, 2007, pp. 47-61 ; disponible sur http://www.raison-publique.fr/article204.html (pp. 1-13, sp. 11).

8. PINGEL I., « La garantie politique des droits fondamentaux » in Réalités et perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux, F. Sudre et H. Labayle (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 429-461.

9. PINGEL I., « Article 7 », in I. Pingel (dir.), *De Rome à Lisbonne. Commentaire article par article des traités UE et CE*, Helbing et Lichtenhahn/Dalloz/Bruylant, 2010, p. 35-46.

10. PINGEL I., « L'affaire *Indépendance de la Cour suprême devant la Cour de justice*: réflexions sur 'l'indispensable liberté des juges' », *European Papers*, European Forum, 25 nov. 2019, pp. 1-15, http://www.europeanpapers.eu/

11. PINGEL I., « Multilinguisme et technologie numérique dans l'Union européenne: réalités et enjeux de justice », *De Europa*, n° spéc. 2023, pp. 155-169.

12. PLATON S., « La carotte plus forte que le bâton ? La 'conditionnalisation' des financements européens au respect des valeurs de l'Union », *Journal d'actualité en droit international et européen*, n° 23, 2023, spéc. p. 3.

13. RUPNIK J., « Les cent jours de Donald Tusk ou la déconstruction d'une démocratie illibérale », 19 avr. 2024, https://www.telos-eu.com/fr/politique-francaise-et-internationale/les-cent-jours-de-donald-tusk-ou-la-deconstruction.html

14. Editorial, « Sovereign within the Union: The Polish Constitutional Tribunal and the Struggle for European Values », *European Papers*, 2021, vol. 6, n° 2, pp. 1117-1121, spéc. pp. 1119-1120.