

## Ukraine : quelle place pour les droits fondamentaux dans le processus d'adhésion à l'Union européenne ?

Alexandre Lefebvre (Attaché Temporaire d'Enseignement et de Recherche à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne ; Doctorant en droit de l'Union européenne) – 22 décembre 2022

Résumé : 1. Introduction. – 2. L'inadéquation gênante dans la vision du respect des droits fondamentaux en Ukraine. – 3. Un objectif d'ajustement aux standards européens par la multiplication des condamnations ?

1. Par sa décision des 23 et 24 juin 2022, le Conseil européen a décidé d'offrir à l'Ukraine le statut d'État candidat à l'adhésion à l'Union européenne en réponse à sa demande d'adhésion formulée le 28 février 2022, cinq jours après le début de l'invasion russe. Il s'agit d'une décision éminemment politique, poussée par le contexte géopolitique particulièrement instable et par la volonté du Conseil européen de se montrer solidaire de l'Ukraine et d'indiquer au peuple ukrainien une perspective future, mais certaine, d'adhésion à l'UE (sur le sujet de la perspective d'adhésion de l'Ukraine à l'UE, voir, dans ce blog, F. CASOLARI, *L'Ucraina e la (difficile) prospettiva europea*, et R. TORRESAN, *Una seconda vita per il criterio di Copenhagen "perduto"? La c.d. capacità di assorbimento e l'identità dell'Unione europea davanti all'eventuale adesione dell'Ucraina*). Cependant, d'un point de vue juridique l'adhésion d'un État à l'Union européenne et la procédure qui y affère demeurent fermement encadrés par l'article 49 du Traité sur l'Union européenne, exigeant entre autres une consultation préalable de la Commission.

Depuis le Conseil européen de Copenhague de 1993, un ensemble de critères sont évalués par la Commission européenne parmi lesquels la capacité de l'État à présenter « *des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection* ». Dans son avis, la Commission encourage le processus d'adhésion et relève ainsi que « *L'Ukraine a démontré la résilience de ses institutions garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection* » (Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne, COM(2022) 407 final du 17 juin 2022).

Le contexte politique de cette demande d'adhésion, de même que les positions répétées de la Présidente de la Commission européenne à l'occasion

de ses déplacements en Ukraine depuis le début du conflit permettent de comprendre l'engouement de la Commission quant à l'adhésion de l'Ukraine. Cet engouement se confirme également sur le plan juridique : en effet, dans son avis sur la demande d'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne (précité), la Commission semble particulièrement enthousiaste quant à cette adhésion et relève un nombre très restreint d'ajustements structurels nécessaires à l'acquisition du statut d'État candidat.

Ainsi, la Commission conditionne l'acquisition du statut d'État candidat à sept réformes institutionnelles jugées essentielles : une réforme de la sélection des juges constitutionnels ; la création d'une Haute Commission de qualification des juges ukrainienne ; le renfort de la lutte contre la corruption ; le renfort de la lutte contre le blanchiment de capitaux ; la mise en œuvre d'une loi visant à réduire l'influence excessive des oligarques dans la vie économique, politique et publique ; un alignement de la loi ukrainienne sur la directive « *Services de médias audiovisuels* » de l'Union européenne ainsi que l'achèvement des réformes relatives au cadre juridique des minorités nationales.

Difficile alors d'articuler pareil engouement des institutions européennes avec la récente jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme : avec pas moins de cinquante-deux décisions contre l'Ukraine, rendues en octobre et novembre 2022 et portant sur des faits antérieurs au déclenchement de la guerre, celle-ci ne semble pas partager l'idée véhiculée par la Commission selon laquelle l'Ukraine fait effectivement preuve d'une résilience suffisante en matière de protection des droits de l'Homme.

Cette véritable salve d'arrêts contre l'Ukraine de la part de la Cour européenne des droits de l'Homme interroge à plusieurs titres, surtout si l'on prend en compte la concomitance de ces décisions avec la mise en œuvre du processus d'adhésion à l'Union européenne. Cet ensemble jurisprudentiel invite d'abord à questionner la cohérence et l'adéquation des positions européennes en matière de droits fondamentaux (2), mais aussi à envisager les potentiels objectifs – s'il y en avait – de cette insistance jurisprudentielle de la part de la Cour européenne des droits de l'Homme à l'encontre de l'Ukraine (3).

**2.** La dissension entre l'apparent respect des droits de l'Homme par l'Ukraine tel que promu par la Commission européenne et le rendu de cinquante-deux arrêts (dont cinquante et un reconnaissent la violation d'au moins une disposition de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales) est frappante.

Si l'avis de la Commission relève les très nombreuses condamnations de l'Ukraine par la Cour européenne des droits de l'Homme relevant de la procédure de surveillance renforcée en attente d'exécution (pas moins de 501 décisions), elle établit sobrement que « *La majorité des affaires sont répétitives et concernent des violations du droit à un recours effectif, la durée des procédures pénales, des mauvais traitements, y compris les mauvaises conditions de détention, la durée de la détention provisoire et le droit à la*

*liberté et à la sûreté* » (Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne, COM(2022) 407 final du 17 juin 2022) sans pour autant y porter une attention particulière. En effet, aucune des sept réformes institutionnelles recommandées à l'Ukraine par la Commission en vue de l'acquisition de son statut d'État candidat ne porte sur ces questions fondamentales de droit à un procès équitable ou de la protection contre les mauvais traitements (relevant essentiellement des articles 3, 5 et 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales).

Pourtant, parmi les cinquante-deux décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme que nous relevons contre l'Ukraine en octobre et en novembre 2022, pas moins de quarante-quatre d'entre elles établissent des violations des articles 3, 5 et 6, et ce parfois pour des requêtes très récentes (entre 2011 et 2021). Dès lors, le problème systémique relevé par la Commission européenne dans son avis relatif à l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne semble incontestablement persister.

Dans cette perspective, le silence de l'Union européenne en la matière semble particulièrement inquiétant. Peut-on décemment établir que « *le cadre juridique et institutionnel destiné à garantir le respect des droits fondamentaux est en place et globalement observé, mais sa mise en œuvre demande à être améliorée* » face à une telle défaillance systémique des institutions répressives et carcérales nationales ? De même, peut-on légitimement se limiter à recommander un renforcement de « *l'obligation de rendre des comptes et [de] l'efficacité du pouvoir judiciaire et remédier aux lacunes constatées dans le fonctionnement des institutions répressives, en particulier en ce qui concerne la lutte contre la corruption qui reste un problème de taille partout dans le pays* » ?

Ce silence est d'autant plus inquiétant que l'acquisition du statut d'État candidat semble pouvoir se faire en parfaite méconnaissance de droits garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui prohibe, en son article 4, la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants sur le modèle de l'article 3 de la Convention dont le caractère absolu est rappelé par l'absence de dérogation possible en cas d'état d'urgence sur le fondement de l'article 15.

L'avis de la Commission témoigne ainsi d'un intérêt variable selon que l'on traite de questions économiques et financières (largement envisagées dans les recommandations formulées par la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux) et les questions relatives à la protection des droits fondamentaux, certes envisagés sous certains angles (notamment s'agissant du processus de sélection des juges constitutionnels et du pluralisme médiatique). La protection des droits humains les plus essentiels et indérogeables fait malgré tout l'objet d'un angle mort dans l'approche de la Commission européenne, qui ne formule pas de recommandation explicite et encore moins de conditionnalité à l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne en la matière.

3. La salve d'arrêts d'octobre et novembre 2022 de la Cour européenne des droits de l'Homme contre l'Ukraine se révèle aussi inquiétante qu'encourageante. Inquiétante à deux titres : d'abord, comme nous l'avons envisagé, parce qu'elle fait l'objet d'une prise en compte très limitée dans le cadre du processus d'adhésion à l'Union européenne et ne semble donc pas être affirmée comme une condition *sine qua non* à l'adhésion ukrainienne, alors même que l'on parle des droits civils et politiques les plus essentiels et indérogeables.

Ensuite, parce que le nombre d'arrêts établissant des violations des articles 3, 5 et 6 relatifs au système judiciaire, répressif et carcéral ukrainien demeure particulièrement élevé, et confirme les défaillances systémiques qui s'observent depuis longue date en Ukraine (comme en témoignent les 501 arrêts relevant de la procédure de surveillance renforcée en attente d'exécution notés par la Commission en la matière), sans que de véritables réponses nationales ne semblent être offertes. En outre, il ne fait aucun doute que les conditions de vie ukrainiennes depuis le début de l'invasion russe se sont durcies, ce qui ne peut que renforcer les mauvais traitements préexistants dans le système carcéral ukrainien.

Cette salve d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme peut cependant avoir un versant positif, et pourrait en réalité se transformer en un instrument utile à l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne. Il peut en effet s'agir, pour la Cour, de souligner la persistance de ces défaillances systémiques dans un but d'une meilleure adéquation avec les standards de protection des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ce faisant, en relevant progressivement les exigences vis-à-vis de l'Ukraine en matière de traitements inhumains et dégradants ou de délai raisonnable de jugement, les arrêts de la Cour pourraient à terme se révéler utiles.

Cette utilisation de la Cour européenne des droits de l'Homme au service de l'intégration d'un nouvel État au sein de l'Union européenne serait tout à fait conforme à l'idée de « *cosmopolitisme normatif* » (pour l'origine de l'expression, voir L. BURGORGUE-LARSEN, *Le destin judiciaire strasbourgeois de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Vices et vertus du cosmopolitisme normatif*, in *Mélanges en l'honneur du professeur Jean-Paul Jacqué*, Paris, 2010 ; pour un exemple jurisprudentiel éloquent, voir Cour EDH, 12.11.2018, *Demir & Baykara c. Turquie*, requête n°34503/97).

La reconnaissance par le Conseil européen du statut d'État candidat pourrait également inciter l'Ukraine à procéder de manière plus résolue, après la cessation espérée du conflit, à la mise en conformité de son système juridique interne avec les standards de protection des droits fondamentaux, tels que définis par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg et requis pour l'adhésion à l'Union européenne.

Annexe – Table des jurisprudences rendues en Octobre-Novembre 2022 contre l’Ukraine par la Cour européenne des droits de l’Homme (par ordre chronologique croissant)

<b>Date</b>	<b>Nom de l’affaire</b>	<b>Numéro de requête (seul le premier numéro est précisé en cas de requêtes jointes)</b>	<b>Violations constatées</b>
06/10/2022	<i>Ostapenko e.a. c. Ukraine</i>	19143/21	Article 3 Article 13
06/10/2022	<i>Boloyrev e.a. c. Ukraine</i>	19957/21	Article 3
06/10/2022	<i>Gildov e.a. c. Ukraine</i>	17869/21	Article 3 Article 13
06/10/2022	<i>Kuchuerenko e.a. c. Ukraine</i>	17411/21	Article 3 Article 13
06/10/2022	<i>Kushtyev e.a. c. Ukraine</i>	15984/21	Article 6§1 Article 13
06/10/2022	<i>Parkhomenko e.a. c. Ukraine</i>	13422/21	Article 6§1 Article 13
06/10/2022	<i>Volozhanin e.a. c. Ukraine</i>	8810/21	Article 6§1
06/10/2022	<i>Adamovych c. Ukraine</i>	2564/21	Article 3 Article 13
06/10/2022	<i>Ignatchenko c. Ukraine</i>	27265/21	Article 5§1
06/10/2022	<i>Kornilov c. Ukraine</i>	25633/21	Article 5§4
06/10/2022	<i>Bantysh e.a. c. Ukraine</i>	13063/21	Article 6§1
06/10/2022	<i>Kryzhanouskyy e.a. c. Ukraine</i>	16218/17	Article 5§3
06/10/2022	<i>Volyk c. Ukraine</i>	8942/17	Article 3 Article 13
06/10/2022	<i>Smagina c. Ukraine</i>	41891/15	Article 5§3
06/10/2022	<i>Demidetskiy c. Ukraine</i>	50829/09	Article 3
06/10/2022	<i>Myshchyshyn c. Ukraine</i>	41557/13	Article 6§1
06/10/2022	<i>Biro e.a. c. Ukraine</i>	77948/13	Article 5§1
06/10/2022	<i>Makarov e.a. c. Ukraine</i>	49715/18	Article 6§1 Article 13
06/10/2022	<i>Leontyev c. Ukraine</i>	9262/19	Article 2§1

06/10/2022	<i>Zalevskyy c. Ukraine</i>	35093/19	Article 5§3
06/10/2022	<i>Suslov c. Ukraine</i>	46298/19	Article 3
06/10/2022	<i>Pushkaryov c. Ukraine</i>	55770/19	Article 6§1
06/10/2022	<i>Panchenko c. Ukraine</i>	62266/19	Article 6§1
06/10/2022	<i>Perspektyvnyy c. Ukraine</i>	9225/20	Article 3 Article 13
06/10/2022	<i>Gorbunenko c. Ukraine</i>	25534/20	Article 5§3
06/10/2022	<i>Ramazanov c. Ukraine</i>	31757/20	Article 3 Article 13
06/10/2022	<i>Telepenko c. Ukraine</i>	31763/20	Article 3 Article 13
06/10/2022	<i>Suslov et Batikyan c. Ukraine</i>	56540/14	Article 3
13/10/2022	<i>Shanovskyy c. Ukraine</i>	61431/15	Article 5§1
13/10/2022	<i>Pogoryelov c. Ukraine</i>	19062/15	Article 5§1
20/10/2022	<i>Mushynskyy c. Ukraine</i>	27182/16	Article 3
20/10/2022	<i>Lysak c. Ukraine</i>	52299/14	Article 1 du Premier protocole
27/10/2022	<i>Pryshodko e.a. c. Ukraine</i>	32479/21	Article 3 Article 13
27/10/2022	<i>Pankratov e.a. c. Ukraine</i>	45358/20	Article 6§1
27/10/2022	<i>Latyuk e.a. c. Ukraine</i>	23548/20	Article 6§1 Article 13
27/10/2022	<i>Surzhan c. Ukraine</i>	74633/17	Article 5§3
03/11/2022	<i>MM. &amp; ZM. c. Ukraine</i>	4669/20	Article 8
03/11/2022	<i>Tsmokalov c. Ukraine</i>	15524/13	Article 8
03/11/2022	<i>Vitko e.a. c. Ukraine</i>	1907/16	Article 3 Article 13
10/11/2022	<i>Yermolenko e.a. c. Ukraine</i>	27231/21	Article 3 Article 13
10/11/2022	<i>Minskyy e.a. c. Ukraine</i>	33518/20	Article 3 Article 13
10/11/2022	<i>Shapkin c. Ukraine</i>	13795/20	Article 5§4
10/11/2022	<i>Zakharov c. Ukraine</i>	52784/19	Article 3
10/11/2022	<i>Semerzhiy e.a. c. Ukraine</i>	55064/18	Article 2§1

10/11/2022	<i>Sidak c. Ukraine</i>	68678/17	Article 5§3
10/11/2022	<i>Kotlyar c. Ukraine</i>	36124/13	Article 6
10/11/2022	<i>Labudyak e.a. c. Ukraine</i>	60298/12	Article 5§1
10/11/2022	<i>Bogomol c. Ukraine</i>	15528/11	Article 3 Article 6§1
10/11/2022	<i>Ivanov e.a. c. Ukraine</i>	47391/15	Article 5§3
10/11/2022	<i>Kupinskyy c. Ukraine</i>	5084/18	Article 3 Article 7
17/11/2022	<i>Ilyin e.a. c. Ukraine</i>	74852/14	Absence de violation