

## Adhésion de l'Ukraine à l'UE : faire adhérer un pays en guerre, est-ce vraiment possible ?

Moins d'un an et demi après avoir accordé à l'Ukraine le statut de candidat, la Commission et le Conseil ont donné leur feu vert à l'ouverture des négociations de l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne. Mais le chemin est encore long pour le pays, en guerre avec la Russie.

Comme [la Commission européenne avant lui](#), le 8 novembre dernier, le Conseil européen a donné son feu vert à l'Ukraine, ce jeudi 14 décembre 2023. Les deux institutions la première présidée par Ursula Von der Leyen, et la seconde par Charles Michel et notamment composée des chefs d'État ou de gouvernement de tous les pays autorisent à entamer des négociations formelles d'adhésion du pays à l'Union européenne, que le président ukrainien Volodymyr Zelensky espère rejoindre au plus vite. Il avait appelé les Vingt-Sept à « **ne pas offrir une victoire** » au président russe Vladimir Poutine.

Malgré le bon signal envoyé à l'Ukraine en permettant ce coup d'envoi des négociations, il n'existe aucune procédure pour une adhésion rapide à l'UE. L'intégration passe par le rapprochement de la législation du pays candidat du droit européen, et ce dans tous les domaines. Il s'agit d'« **un processus complexe qui prend du temps** » à mettre en oeuvre, comme l'indique le site officiel de l'UE.

Mais au-delà, faire adhérer un pays en guerre à l'UE, est-ce vraiment possible ? Éléments de réponses.

Pas impossible, mais difficilement envisageable

En principe, « **rien ne l'interdit** », répond d'emblée auprès d'*Ouest-France* Jean-Dominique Giuliani, spécialiste des questions européennes et président de la [Fondation Robert-Schuman](#), un laboratoire d'idées pro-européen. « **Juridiquement, ce n'est pas impossible** », estime quant à lui Sylvain Kahn, enseignant chercheur à Sciences Po, spécialiste de l'histoire récente de l'Europe.

Dans la réalité, ce n'est pas trop l'habitude. « **La communauté européenne s'est fondée elle-même par des pays sortant de la Seconde Guerre mondiale. Historiquement, l'intégration se fait plutôt avec des pays post-guerre**, nous rappelle Dorota Dakowska, professeure de science politique à Sciences Po Aix. **Avec une guerre en cours et des territoires occupés, cela paraît difficilement envisageable** ».

« **Le processus d'adhésion est lent et long de toute façon, pour tout le monde. L'Ukraine est un pays dont la situation est particulièrement instable. Pour faire simple, l'Europe demande aux candidats d'avoir réglé ses problèmes avec ses voisins, globalement c'est la formule utilisée** », nous indique Philippe Perchoc, chef de l'antenne Europe à l'Irsem (Institut de recherche stratégique de l'École Militaire).

Un autre pari

Quoi qu'il est soit, « **il n'est pas prévisible de faire entrer dans l'UE une Ukraine en guerre. L'idée est de faire entrer une Ukraine en paix qui aura retrouvé ses frontières. Le pari est là** », poursuit Philippe Perchoc.

Mais qu'en est-il de l'aspect militaire ? L'Union européenne ne s'engagerait-elle pas à défendre l'Ukraine contre la Russie ? Il existe une obligation d'assistance mutuelle, à l'article 42 paragraphe 7 du traité de l'UE. Il stipule : « **Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir** » (conformément aux engagements vis-à-vis de l'Onu et de l'Otan).

Cette clause ne s'applique que lorsqu'on est pleinement membre de l'UE, ce qui n'est pas le cas de l'Ukraine pour le moment. Jusqu'à présent, le camp occidental a tout fait pour ne pas être considéré comme un co-belligérant, en se limitant à livrer de l'aide et des armes.

**« Dans l'hypothèse où l'Ukraine rentrerait en étant déjà agressée, ça serait problématique. Cette clause obligerait les autres pays à la défendre. Comme un élargissement doit se faire à l'unanimité, on n'imagine pas que 27 États membres soient d'accord pour faire intégrer un pays qui serait en conflit avec ses voisins »,** estime Sylvain Kahn.

**« Il est évident que si l'Ukraine s'effondre, le chemin vers l'Europe sera bouché, c'est pour cela que les États membres sont aussi investis dans le soutien à sa lutte pour se défendre, note Philippe Perchoc. Mais c'est tout un processus, [qui] nécessite d'agir dès maintenant car il faut que l'Ukraine tienne [militairement] pour le reste. »**

L'exemple de Chypre

L'UE garde aussi certainement en mémoire le cas de Chypre, pays membre depuis 2004. L'île est en partie occupée par un État membre de l'Otan et candidat à l'UE mais qui n'y est jamais entré, la Turquie.

La Grèce et la Turquie ne sont pas en guerre ouverte comme Kiev et Moscou, mais l'UE veut sûrement éviter un scénario similaire avec l'Ukraine, dont une partie du territoire est envahie et dont les frontières pourraient être amenées à bouger, et bien préparer son entrée de manière progressive, à la fin de la guerre.

Pourquoi ce processus est très long

La procédure d'adhésion prend beaucoup de temps. Elle est indiquée par l'article 49 du Traité sur l'Union européenne. En juin 2022, l'UE avait accordé à l'Ukraine le statut de candidat, dans un geste hautement symbolique quelques mois après le lancement de l'invasion du pays par la Russie.

Cette semaine, l'ouverture des négociations a donc été validée par les États membres, quasiment à l'unanimité, malgré les réticences de la Hongrie de Victor Orban ayant préféré s'abstenir - et qui a d'ailleurs bloqué une aide de 50 milliards d'euros de l'UE à l'Ukraine - pour diverses raisons et des questions d'intérêts.



La présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, le président ukrainien, Volodymyr Zelensky, et le président du Conseil européen, Charles Michel, à l'issue d'une conférence de presse lors du sommet des dirigeants européens à Bruxelles, en Belgique, le 9 février 2023. | YVES HERMAN / REUTERS

Même quand elles sont officiellement lancées, les négociations **« se déroulent chapitre par chapitre [et] prennent du temps, car les pays candidats doivent intégrer dans leur droit national un très grand nombre d'actes législatifs européens »**, selon le site de l'UE, qui précise qu'ils **« bénéficient pour cela d'une aide financière, administrative et technique durant la période de pré-adhésion »**.

De nombreux chapitres sont codifiés autour de **« conditions très strictes, qui sont économiques, politiques, juridiques, etc. »**, explique Jean-Dominique Giuliani. Des rapports étudient les avancées chaque année, **« par exemple sur l'état du marché intérieur, de la production agricole, de la corruption... »** Un dernier point sur lequel l'Ukraine travaille fortement depuis plusieurs mois. Concrètement, cela mène l'UE **« à commencer à discuter avec les pays qui acceptent de respecter les droits de l'Homme selon ses règles »**.

De manière générale, ces critères portent sur des institutions stables garantissant la démocratie et l'état de droit ; une économie de marché opérationnelle et viable, et capable de faire face à la concurrence intérieure ; l'adoption et la mise en conformité de l'ensemble des règles, règlements, normes et de toute la législation européenne ; ainsi que **« l'acquis communautaire »**, visant les obligations **« de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire »**, d'après le site Toute l'Europe. Certaines exigences peuvent sembler difficiles à respecter pour un pays en guerre.

Une fois les négociations autour des chapitres achevées, il faudra ensuite faire ratifier cette adhésion par les tous les États membres et le Parlement européen.

Un horizon incertain

À quel horizon cette adhésion se trouve-t-elle ? À l'été 2022, Clément Beaune, à l'époque ministre délégué aux Affaires européennes, avait affirmé que le processus pourrait prendre **« 15 à 20 ans »**. En début d'année 2023, Sébastien Maillard, alors directeur de l'Institut Jacques-Delors, jugeait auprès de *TV5 Monde* **« plus probable une période de 10 à 15 ans »**. **« L'UE va vivre sous pression avec l'insistance de Kiev et cela sera difficile à gérer, [car il n'est pas question de laisser l'Ukraine doubler les Balkans] »**.

**« Si on se réfère au passé et aux anciennes adhésions, on peut être sur cet horizon-là. [...] Maintenant, il y a un côté imprévisible »**, estime Philippe Perchoc. Avec plus d'États membres et plus ou moins de réformes à mener selon les pays, le délai peut varier.

À titre d'exemples, la Hongrie et la Pologne des pays eux aussi issu du bloc soviétique ont déposé leur demande en 1994, elles sont devenues membres en 2004 seulement.

**« Difficile de donner des dates, mais les élargissements vers l'Est de 2004, 2007 et 2013, ce n'était jamais moins de dix ans entre la formulation de la demande et le jour de l'adhésion effective, même pour les pays qui étaient considérés comme les plus avancés. Mais il y a eu des adhésions plus rapides, par exemple pour certains pays nordiques »**, explique Dorota Dakowska.

D'autres n'y sont jamais parvenus. La Turquie a manifesté son intérêt pour entrer dans l'ancêtre de l'UE, la CEE (Communauté économique européenne) dès 1959, sa candidature a été posée en 1987, avant d'être validé douze ans plus tard, en 1999, par le Conseil européen. Or, aujourd'hui, la Turquie ne fait pas partie de l'UE et l'idée est au point mort. **« Les négociations ont avancé puis soudain ont été bloquées sous Erdogan qui n'était plus intéressé, et l'UE qui ne voulait plus trop non plus »**, illustre la politologue.

Une adhésion graduelle ?

Il faudra aussi voir de quelle adhésion il est sujet. **« On parle aussi beaucoup d'une Europe à géométrie variable. Certains imaginent une Ukraine qui serait intégrée à plusieurs vitesses, sur certains points et pas sur d'autres. Cela existe déjà : des pays ont l'euro, d'autres non, par exemple »**, relève Dorota Dakowska

**« Il y a aussi des réflexions sur des processus d'adhésion graduelle, avec des étapes, des avancées, des bénéfices qui sont directement ressentis par les citoyens du pays candidat, note Philippe Perchoc. On voit bien le Royaume-Uni, qui est sorti de l'UE, continuer à contribuer à certaines politiques, voire à rentrer à nouveau dans certaines ! »**

L'adhésion à l'UE n'est pas un chemin paisible. Le processus est long, parfois lent. **« Dans 10 ou 15 ans l'Europe ne sera pas la même non plus »**, prévoit d'ailleurs Philippe Perchoc. **« L'UE va se réformer, car élargie à plus de 30 États membres elle ne peut pas être la même qu'aujourd'hui. L'Otan va aussi se transformer**, prophétise le chercheur. **Mais le processus long nécessite d'agir dès maintenant »**. Car il implique que l'Ukraine tienne, et il est ce qui donne la force morale à l'Ukraine de tenir.



Des drapeaux ukrainiens sur la façade du Parlement européen, à Bruxelles, le 24 février 2023.

Yves Herman / REUTERS