COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 28.7.2025
COM(2025) 450 final

2025/0248 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité d'association dans sa configuration «Commerce» institué par 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 la réduction et l'élimination de droits de douane

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La proposition concerne la décision établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité d'association dans sa configuration «Commerce» au titre 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 l'«accord»)[1], en ce qui concerne l'adoption envisagée d'une décision concernant la réduction et l'élimination de droits de douane au titre de l'article 29, paragraphe 4, de l'accord.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. 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

L'accord vise à promouvoir le dialogue politique et à renforcer l'association de l'Ukraine aux politiques de l'Union et sa participation aux programmes et agences de l'Union. Il prévoit aussi une zone de libre-échange approfondi et complet afin d'établir les conditions d'un renforcement des relations économiques et commerciales conduisant à l'intégration progressive de l'Ukraine dans le marché intérieur de l'Union. L'accord est entré en vigueur le 1er septembre 2017 et la zone de libre-échange approfondi et complet a été mise en place à titre provisoire dès le 1er janvier 2016.

2.2. Comité d'association dans sa configuration «Commerce»

En vertu de l'article 465, paragraphe 4, de l'accord, toute question concernant le titre IV de l'accord (sur le commerce et les questions liées au commerce) est traitée au sein du comité d'association dans sa configuration «Commerce». En vertu de l'article 29, paragraphe 4, de l'accord, ce comité peut prendre une décision «concernant l'élimination d'un droit de douane applicable à une marchandise ou son accélération [qui] remplace le taux de droit ou la catégorie d'échelonnement déterminés en vertu des listes [de l'Union européenne ou de l'Ukraine] pour la marchandise concernée» à la suite de consultations menées par les parties «afin d'envisager d'accélérer l'élimination des droits de douane applicables aux échanges entre elles et d'en élargir le champ d'application». Le comité d'association dans sa configuration «Commerce» adopte ses décisions d'un commun accord entre les parties.

2.3. Acte envisagé du comité d'association dans sa configuration «Commerce»

Le comité d'association dans sa configuration «Commerce» va adopter une décision concernant la réduction et l'élimination des droits de douane en vertu de l'article 29, paragraphe 4, de l'accord (ci-après l'«acte envisagé»).

L'acte envisagé a pour objet d'élargir le champ d'application de l'élimination des droits de douane dans les échanges entre l'Union et l'Ukraine.

L'acte envisagé deviendra contraignant pour les parties conformément à l'article 465, paragraphe 3, de l'accord, qui dispose ce qui suit: «Ces décisions lient les parties, qui prennent les mesures appropriées pour leur mise en œuvre.»

[1] JO L 161 du 29.5.2014, p. 3.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

La position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité d'association dans sa configuration «Commerce» est fondée sur le projet de décision du comité d'association dans sa configuration «Commerce» qui est joint à la proposition. Ce projet de décision est le résultat de consultations menées entre les parties conformément à l'article 29, paragraphe 4, de l'accord. Les consultations ont été lancées en 2021 à la demande de l'Ukraine. Elles ont ensuite été suspendues à la suite de l'invasion à grande échelle illégale et non provoquée de l'Ukraine par la Russie et de l'adoption par l'Union européenne de mesures unilatérales de libéralisation des échanges par l'intermédiaire de ses mesures commerciales autonomes (MCA) le 4 juin 2022[2], qui ont été renouvelées en 2023[3] et en 2024[4]. Les parties ont repris les consultations en juin 2025.

Les consultations ont abouti à un accord sur les paramètres suivants:

– **Des flux commerciaux accrus.** L'accord révisé établit un équilibre entre le soutien aux échanges commerciaux de l'Ukraine avec l'Union et la prise en considération des sensibilités d'un certain nombre de secteurs agricoles et de parties prenantes de l'Union. L'accès négocié au marché varie en fonction des produits. Pour les produits les plus sensibles, tels que le sucre, la volaille, les œufs, le blé, le maïs et le miel, les augmentations par rapport à la zone de libre-échange approfondi et complet sont limitées en ce qui concerne les échanges au titre des MCA. Pour d'autres produits, les améliorations apportées, fondées sur la complémentarité de nos marchés, profiteront aux deux parties. Enfin, pour certains produits non sensibles, une libéralisation complète a été convenue.

– **Alignement sur les normes de production agroalimentaire de l'Union.** Un nouvel accès au marché est subordonné à l'engagement de l'Ukraine de s'aligner progressivement sur certaines normes de production agroalimentaire de l'Union, telles que les normes applicables au bien-être des animaux, à l'utilisation des pesticides et des médicaments vétérinaires, dans les délais prévus à l'annexe de la présente décision. L'Ukraine devra rendre compte chaque année des progrès accomplis à cet égard. Cette approche est cohérente dans la perspective du processus d'adhésion de l'Ukraine à l'Union et de l'adoption de l'acquis de l'Union.

– **Une clause de sauvegarde solide.** Chaque partie aura la possibilité d'activer un mécanisme de sauvegarde permettant l'adoption de mesures appropriées dans les situations où les importations en provenance de l'autre partie sont susceptibles de

---

[2] Règlement (UE) 2022/870 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 relatif aux mesures de libéralisation temporaire des échanges en complément des concessions commerciales applicables aux produits ukrainiens au titre 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 (JO L 152 du 3.6.2022, p. 103).

[3] Règlement (UE) 2023/1077 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 relatif aux mesures de libéralisation temporaire des échanges en complément des concessions commerciales applicables aux produits ukrainiens au titre 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 (JO L 144 du 5.6.2023, p. 1).

[4] Règlement (UE) 2024/1392 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif aux mesures de libéralisation temporaire des échanges en complément des concessions commerciales applicables aux produits ukrainiens au titre 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 (JO L, 2024/1392, 29.5.2024).

causer ou de menacer de causer des difficultés économiques, sociétales ou environnementales sur son territoire. En ce qui concerne l'Union, l'évaluation d'une éventuelle perturbation pourra être effectuée au niveau d'un ou de plusieurs États membres.

L'Union européenne a fermement condamné la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et a pris des mesures sans précédent pour soutenir l'Ukraine dans ce contexte exceptionnel. Ce soutien va d'une assistance financière — sous la forme d'une assistance macrofinancière à des mesures d'urgence et à la reconstruction — à la fourniture d'équipements militaires et à l'adoption de sanctions de grande ampleur à l'encontre de la Russie et de la Biélorussie, en passant par l'intensification de la coopération dans le cadre de l'accord décrit dans le plan d'action prioritaire[5]. L'Ukraine s'est vu accorder le statut de pays candidat à l'Union européenne en juin 2022 et les négociations d'adhésion ont été ouvertes en décembre 2023. L'acte envisagé est donc conforme à l'obligation qui incombe à l'Union, en vertu de l'article 21, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, de veiller à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure, et découle de cette obligation; il est également conforme à l'article 207, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui dispose que la politique commerciale commune est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union.

Afin d'informer le public et de recueillir les avis des parties prenantes, la Commission européenne a lancé un appel à contributions[6] entre le 3 septembre 2024 et le 1er octobre 2024. La Commission a reçu 111 réponses, dont 49 émanaient de citoyens et 62 d'associations et d'entreprises. Dans leurs contributions, la plupart des acteurs du secteur agroalimentaire de l'Union ont plaidé pour une augmentation faible à modérée de l'accès au marché pour les importations en provenance d'Ukraine, soulignant les perturbations qu'ils avaient subies lorsque les importations pouvaient entrer librement au titre des MCA, tandis que certains ont préconisé un accès très ambitieux au marché des deux parties, soulignant le potentiel d'exportation de l'Union et la nécessité de s'approvisionner en intrants en provenance d'Ukraine. Les acteurs du secteur agroalimentaire ukrainien ont demandé un niveau élevé d'accès au marché, soulignant l'importance du secteur agroalimentaire pour l'économie de l'Ukraine et les revenus qu'elle tire des exportations. De nombreux acteurs ont plaidé pour l'alignement progressif de l'Ukraine sur les normes de production de l'Union et pour un mécanisme de sauvegarde solide. La plupart des citoyens qui ont répondu étaient opposés à toute nouvelle libéralisation des échanges avec l'Ukraine avant qu'elle se conforme à davantage de normes de l'Union, et certains ont demandé que les droits soient augmentés ou que les échanges commerciaux soient totalement arrêtés. Quelques-uns ont appelé à une libéralisation accrue des échanges, mettant l'accent sur la trajectoire européenne de l'Ukraine.

4. BASE JURIDIQUE

4.1. Base juridique procédurale

4.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du TFUE prévoit des décisions établissant «les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est

5 https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/10d63ead-6bd4-4173-9986-d74c664e45e5/details?download=true

6 Échanges commerciaux UE-Ukraine — poursuite de la libéralisation tarifaire réciproque au titre de l'article 29 de l'accord d'association UE-Ukraine.

appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord».

La notion d'«actes ayant des effets juridiques» englobe les actes qui ont des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui «ont vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union»[7].

4.1.2. Application au cas d'espèce

Le comité d'association dans sa configuration «Commerce» est une instance créée par un accord, en l'occurrence par 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.

L'acte que le comité d'association dans sa configuration «Commerce» est appelé à adopter constitue un acte ayant des effets juridiques. L'acte envisagé sera contraignant en vertu du droit international, conformément à l'article 465, paragraphe 3, de l'accord.

L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de l'accord.

En conséquence, la base juridique procédurale de la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4.2. Base juridique matérielle

4.2.1. Principes

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé au sujet duquel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux finalités ou comporte deux composantes et si l'une de ces finalités ou de ces composantes est la principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prédominante.

4.2.2. Application au cas d'espèce

L'objectif et le contenu de l'acte envisagé portent principalement sur la politique commerciale commune. En conséquence, la base juridique matérielle pour la décision proposée est l'article 207, paragraphe 4, premier alinéa, du TFUE.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 207, paragraphe 4, premier alinéa, du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

5. PUBLICATION DE L'ACTE ENVISAGE

Étant donné que l'acte du comité d'association dans sa configuration «Commerce» modifiera l'accord, il y a lieu de le publier au *Journal officiel de l'Union européenne* une fois qu'il sera adopté.

---

[7] Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

2025/0248 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité d'association dans sa configuration «Commerce» institué par 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 la réduction et l'élimination de droits de douane

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 207, paragraphe 4, premier alinéa, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) 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 l'«accord») a été conclu au nom de l'Union par la décision (UE) 2017/1247 du Conseil[8] et est entré en vigueur le 1er septembre 2017.

(2) En vertu de l'article 29, paragraphe 4, et de l'article 465, paragraphe 3 de l'accord, le comité d'association dans sa configuration «Commerce» peut adopter une décision concernant l'élimination d'un droit de douane applicable à une marchandise ou son accélération qui remplace le taux de droit ou la catégorie d'échelonnement déterminés en vertu des listes de l'Union européenne ou de l'Ukraine pour la marchandise concernée.

(3) À la demande de l'Ukraine, des consultations ont été engagées au titre de l'article 29, paragraphe 4, de l'accord en 2021. Elles ont ensuite été suspendues à la suite de l'invasion à grande échelle illégale et non provoquée de l'Ukraine par la Russie et de l'adoption par l'Union européenne de mesures unilatérales de libéralisation des échanges par l'intermédiaire de ses mesures commerciales autonomes le 4 juin 2022[9], qui ont été renouvelées en 2023[10] et en 2024[11]. Les parties ont repris les consultations

---

8 JO L 181 du 12.7.2017, p. 1.

9 Règlement (UE) 2022/870 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 relatif aux mesures de libéralisation temporaire des échanges en complément des concessions commerciales applicables aux produits ukrainiens au titre 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 (JO L 152 du 3.6.2022, p. 103).

10 Règlement (UE) 2023/1077 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 relatif aux mesures de libéralisation temporaire des échanges en complément des concessions commerciales applicables aux produits ukrainiens au titre 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 (JO L 144 du 5.6.2023, p. 1).

11 Règlement (UE) 2024/1392 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif aux mesures de libéralisation temporaire des échanges en complément des concessions

en 2025. Ces consultations ont débouché sur un accord provisoire, qui doit être adopté par le comité d'association dans sa configuration «Commerce» et vise à élargir le champ d'application de l'élimination des droits de douane et à soutenir l'alignement de l'Ukraine sur l'acquis de l'Union, qui constitue un élément important des négociations d'adhésion de l'Ukraine à l'Union.

(4) Le comité d'association dans sa configuration «Commerce» va adopter, dans le courant de 2025, une décision concernant la réduction et l'élimination de droits de douane en vertu de l'article 29, paragraphe 4, de l'accord.

(5) Il y a lieu d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité d'association dans sa configuration «Commerce», car la décision dudit comité sera contraignante pour l'Union,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité d'association dans sa configuration «Commerce» en vertu de l'accord est fondée sur le projet de décision du comité d'association dans sa configuration «Commerce» joint à la présente décision.

Article 2

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

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

commerciales applicables aux produits ukrainiens au titre 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 (JO L, 2024/1392, 29.5.2024).

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE «RECETTES» – POUR LES PROPOSITIONS AYANT UNE INCIDENCE BUDGÉTAIRE SUR LES RECETTES

1. DÉNOMINATION DE LA PROPOSITION

Proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité d'association dans sa configuration «Commerce» institué par 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 la réduction et l'élimination de droits de douane

2. LIGNES BUDGÉTAIRES

Ligne de recettes (chapitre/article/poste): chapitre 12, article 120

Montant inscrit au budget pour 2026: 21 368 300 000 EUR

3. INCIDENCE FINANCIÈRE

☐ Proposition sans incidence financière

X Proposition sans incidence financière sur les dépenses, mais ayant une incidence financière sur les recettes

☐ Proposition ayant une incidence financière sur les recettes affectées

L'effet est le suivant:

(en Mio EUR à la première décimale)

Ligne de recettes	Incidence sur les recettes[12] [13]	Du 1er octobre 2025 au 31 décembre 2025	2026	2027
chapitre 12, article 120	*Incidence sur les ressources propres*	8,3	14,3	14,3

4. MESURES ANTIFRAUDE

Afin de prévenir la fraude, le droit aux réductions des droits de douane instituées par la décision proposée est subordonné au respect, par l'Ukraine, de toutes les conditions nécessaires pour bénéficier des avantages prévus par l'accord d'association, y compris des règles relatives à l'origine des produits concernés et des procédures s'y rapportant, ainsi qu'à la participation de l'Ukraine à une coopération administrative étroite avec l'Union, comme le prévoit ledit accord.

---

12 Les montants par an doivent être estimés sur la base de la formule ou de la méthode définie à la section 5. Pour la première année, le montant annuel est normalement payé sans qu'une réduction ou un prorata ne soit appliqué.

13 En ce qui concerne les ressources propres traditionnelles (droits de douane, cotisations sur le sucre), les montants indiqués doivent être des montants nets, c'est-à-dire des montants bruts après déduction de 20 % de frais de perception.

5. AUTRES REMARQUES

L’incidence attendue sur les recettes correspond à la somme des droits de douane de la nation la plus favorisée qui seraient perçus sur le volume couvert par la concession supplémentaire dans le cadre du réexamen de l’accord.