Parlement européen
2024-2029

Commission des affaires étrangères

2025/2026(INI)

8.5.2025

PROJET DE RAPPORT

sur les rapports 2023 et 2024 de la Commission sur l'Ukraine
(2025/2026(INI))

Commission des affaires étrangères

Rapporteur: Michael Gahler

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

EXPOSÉ DES MOTIFS 7

ANNEXE: ENTITÉS OU PERSONNES DONT LE RAPPORTEUR A REÇU DES CONTRIBUTIONS 8

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur les rapports 2023 et 2024 de la Commission sur l'Ukraine
(2025/2026(INI))

Le Parlement européen,

– vu ses résolutions précédentes sur l'Ukraine,

– vu le document de travail des services de la Commission intitulé «Ukraine 2024 Report» (SWD(2024)0699) accompagnant la communication de la Commission de 2024 sur la politique d'élargissement de l'UE (COM(2024)0690),

– vu l'article 55 de son règlement intérieur,

– vu le rapport de la commission des affaires étrangères (A10-0000/2025),

A. considérant que le Parlement condamne dans les termes les plus fermes l'agression de la Russie contre l'Ukraine et soutient le droit de l'Ukraine à la souveraineté, à l'indépendance et à l'intégrité territoriale à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues;

B. considérant que l'Ukraine a fait preuve d'une résilience remarquable et d'un attachement à sa trajectoire européenne malgré la guerre d'agression menée actuellement par la Russie;

C. considérant que les réformes législatives que l'Ukraine a engagées témoignent de sa volonté de s'aligner sur l'acquis de l'Union européenne;

D. considérant que des difficultés subsistent dans des domaines tels que l'indépendance de la justice et la corruption systémique, qu'il faut résoudre grâce à une plus grande responsabilité du gouvernement et à une surveillance internationale;

E. considérant que l'Ukraine a fait des progrès dans le domaine de la coopération régionale et des réformes socio-économiques pour aligner ses politiques sur les normes de l'Union européenne;

F. considérant que les institutions démocratiques ukrainiennes ont démontré leur capacité d'adaptation dans le cadre de la loi martiale même si des préoccupations subsistent en matière de transparence et d'équilibre des pouvoirs en vertu de celle-ci;

G. considérant que des progrès ont été faits dans la réforme de l'administration publique, mais qu'il faut poursuivre le renforcement des capacités et l'amélioration de la gestion des ressources humaines;

H. considérant que la justice a repris ses fonctions principales, dont l'habilitation des juges et la mise en œuvre des mesures de lutte contre la corruption, même s'il faut renforcer les normes d'intégrité et de transparence;

I. considérant que l'Ukraine a fait la preuve de son engagement à l'égard du programme environnemental en adoptant une loi sur les énergies renouvelables et en s'alignant sur les objectifs du pacte vert pour l'Europe;

J. considérant que la société civile reste un garant essentiel de la résilience et de la démocratie en Ukraine bien que les pressions exercées contre les militants posent problème et appellent une réponse du gouvernement;

K. considérant que la liberté d'expression et l'indépendance des médias sont confrontées à des difficultés, notamment en vertu de la loi martiale; que des réformes sont nécessaires pour rétablir le pluralisme et protéger les journalistes;

L. considérant que le processus d'intégration de l'Ukraine à l'Union européenne bénéfice d'un large soutien auprès de la population et fait l'objet d'un consensus de la part des institutions, reflet de l'engagement marqué de la société à l'égard de l'adhésion à l'Union européenne, et ce malgré les difficultés actuelles;

M. considérant que l'adhésion à l'Union européenne reste un moteur extrêmement important du développement démocratique de l'Ukraine et jouera un rôle essentiel pour assurer la sécurité, la stabilité et l'indépendance du pays à l'avenir;

Point sur la guerre d'agression menée par la Russie et les sanctions

1. réaffirme sa solidarité sans faille avec le peuple ukrainien et son soutien à l'indépendance, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de ce pays à l'intérieur de ses frontières reconnues au niveau international; insiste fermement sur le fait que l'Ukraine dispose d'un droit naturel à la légitime défense en vertu de l'article 51 de la charte des Nations unies;

2. souligne que l'Union européenne et ses États membres doivent augmenter considérablement l'aide qu'ils fournissent pour faire respecter le droit de l'Ukraine à la légitime défense; souligne que l'Union européenne et ses États membres, ainsi que leurs partenaires et alliés, doivent contribuer à instaurer des garanties de sécurité solides en faveur de l'Ukraine afin de dissuader toute nouvelle agression russe;

Engagement en faveur de l'adhésion à l'Union européenne

3. se félicite vivement de la volonté sans faille de l'Ukraine de satisfaire aux critères d'adhésion à l'Union européenne, et notamment de respecter l'acquis de l'Union;

4. prend acte de l'accord sur les minerais critiques conclu entre les États-Unis et l'Ukraine; se félicite que cet accord comporte des dispositions explicites visant à garantir le processus d'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne et les obligations connexes ainsi qu'à assurer la compatibilité des obligations de l'Ukraine avec les institutions financières internationales et d'autres créanciers officiels; invite la Commission à surveiller la mise en œuvre rigoureuse de ces garanties;

Démocratie, état de droit et lutte contre la corruption

5. salue les efforts extraordinaires accomplis par l'Ukraine pour renforcer les institutions démocratiques en temps de guerre; encourage par ailleurs l'Ukraine à améliorer la transparence des processus législatifs et à affecter davantage de moyens à la réforme de la justice;

6. demande à l'Ukraine de régler les problèmes qui empêchent le développement du système judiciaire; souligne qu'il faut améliorer l'indépendance de la justice et la lutte contre la corruption;

7. salue la nomination d'un nouveau responsable à la tête de l'Agence nationale de prévention de la corruption et de contrôleurs indépendants chargés d'évaluer l'efficacité du Bureau national ukrainien de lutte contre la corruption lors des enquêtes pour corruption; salue l'entrée en vigueur du code pénal modifié et du code de procédure pénale; se félicite de l'adoption du plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie de recouvrement des avoirs pour la période 2024-2025 et des mesures qui y sont liées;

8. encourage l'Ukraine à préserver l'indépendance et l'efficacité des institutions de lutte contre la corruption, et notamment du parquet spécialisé dans la lutte contre la corruption (SAPO), en veillant à ce que les procédures de nomination soient transparentes et à ce que ces organismes soient protégés de toute influence politique; félicite l'Ukraine d'avoir augmenté les effectifs du SAPO;

9. prend acte des conclusions de l'addendum au deuxième rapport de conformité adopté par le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe le 22 novembre 2024, selon lesquelles l'Ukraine a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante 18 des 31 recommandations figurant dans ce rapport; encourage l'Ukraine à mettre pleinement en œuvre les autres recommandations;

Libertés fondamentales et droits de l'homme

10. se félicite de l'engagement pris par l'Ukraine de respecter les droits fondamentaux malgré la guerre d'agression actuellement menée par la Russie; salue l'adoption récente du plan d'action en vue de la protection des droits des minorités nationales jusque 2027, qui vise à harmoniser la législation ukrainienne en fonction des normes européennes;

Coopération régionale et relations de bon voisinage

11. se réjouit de la participation active de l'Ukraine aux initiatives régionales, comme le rôle de premier plan que joue le pays dans le Forum de la société civile pour le partenariat oriental ou la coordination de projets de commerce transfrontalier avec la Pologne;

12. salue et encourage toute tentative de l'Ukraine et des États membres de l'Union européenne visant à aborder des aspects non résolus des relations bilatérales et régionales historiques, comme le massacre de Volhynie, dans un esprit de réconciliation sincère et véritable et dans le respect des valeurs de l'Union européenne que sont la dignité humaine, la vérité historique et les relations de bon voisinage; estime qu'en s'appuyant sur la bonne volonté de toutes les parties concernées, un processus patient de réconciliation pansera les blessures du passé; salue, dans ce contexte, les pourparlers en cours entre les autorités polonaises et ukrainiennes, qui ont permis la reprise de

l’exhumation de fosses de citoyens polonais sur le territoire ukrainien en avril 2025; espère que le processus se poursuivra dans le but clair de donner aux victimes une sépulture digne de ce nom et de se souvenir d’elles;

Réformes socio-économiques

13. salue la mise en œuvre par l’Ukraine du plan d'action prioritaire pour 2023-2024 et de l’adoption de la législation nécessaire pour réformer le Bureau ukrainien de la sécurité économique;

14. rappelle l’adoption de la loi sur les services publics locaux en 2023 et encourage le gouvernement ukrainien à adopter une démarche systémique pour les prochaines réformes de l’administration publique en définissant une vision précise et une stratégie de mise en œuvre structurée;

15. encourage l’Ukraine à faire avancer l’approbation du projet de loi nº 4298 visant à aligner les réformes de l’administration publique locale sur les normes de l’Union en mettant en place un cadre juridique de surveillance équilibré qui respecte le principe de proportionnalité et la charte européenne de l’autonomie locale et qui ne viole pas les compétences, les prérogatives et l’autonomie des autorités locales; demande une nouvelle fois que les autorités publiques locales et régionales soient dotées de la personnalité juridique;

16. invite l’Ukraine à poursuivre les progrès dans la mise en œuvre du plan pour l’Ukraine, conformément au règlement (UE) 2024/792[1];

Énergie, environnement, développement durable et connectivité

17. salue les progrès notables enregistrés dans la réforme du secteur de l’énergie ainsi que l’alignement de l’Ukraine sur les objectifs du pacte vert pour l’Europe;

18. félicite l’Ukraine d’avoir adopté son plan national en matière d’énergie et de climat;

19. recommande que la Commission ouvre rapidement des groupes de chapitres de négociation avec l’Ukraine afin de faire avancer le plus rapidement possible le processus d’adhésion du pays à l’Union européenne à condition que celui-ci poursuive la mise en œuvre de l’acquis de l’Union et achève les réformes qu’il a entreprises;

20. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

[1] Règlement (UE) 2024/792 du Parlement européen et du Conseil du 29 février 2024 établissant la facilité pour l'Ukraine, JO L, 2024/792, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj.

EXPOSÉ DES MOTIFS

En tant que rapporteur de cette initiative importante, j'ai le plaisir de présenter un rapport qui reflète l'engagement stratégique déterminé et permanent de l'Union européenne en faveur de l'Ukraine. Ce rapport est le premier depuis le début de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie et de l'octroi du statut de pays candidat à l'Ukraine et du début des négociations d'adhésion.

L'Ukraine est le principal destinataire de l'action de l'Union européenne dans le domaine des relations extérieures. La guerre actuelle en Ukraine a déjà eu et continue d'avoir une influence notable sur l'Union européenne, pour qui l'issue de la guerre est vitale. C'est la raison pour laquelle l'Union européenne et ses États membres n'ont cessé d'apporter une aide politique, diplomatique, financière et militaire à l'Ukraine. Compte tenu du retournement complet de situation dû à l'approche de l'administration Trump, la responsabilité de l'Union européenne n'est est que plus grande.

J'ai préparé le projet de rapport en tenant compte du contexte géopolitique et sécuritaire susmentionné. Le texte aborde les préparatifs de l'Ukraine pour satisfaire aux critères d'adhésion à l'Union européenne, et notamment respecter l'acquis de l'Union. En outre, j'ai analysé les réformes internes complexes qui se déroulent alors que la guerre se poursuit. Je souligne en particulier la question de la démocratie, de l'état de droit et de la lutte contre la corruption. Le pays est encouragé à s'appuyer sur les résultats des réformes dans le secteur de l'énergie, de l'environnement, du développement durable et de la connectivité. Je souligne par ailleurs l'importance de la coopération régionale et des relations de bon voisinage.

Au stade des amendements, des aspects supplémentaires permettront d'améliorer et de compléter le projet de rapport en y intégrant les derniers développements des éventuelles négociations internationales et des mesures de réforme interne.

En conclusion, je réaffirme la position ferme selon laquelle la Commission européenne doit ouvrir des groupes de chapitres de négociation pour que le processus d'adhésion de l'Ukraine progresse le plus rapidement possible. Pour que ce processus aboutisse, il faut faire preuve de leadership, de détermination et de vision car, dans un contexte international de plus en plus instable, il s'agit d'un investissement géostratégique dans une Europe unie et forte.

ANNEXE: ENTITÉS OU PERSONNES DONT LE RAPPORTEUR A REÇU DES CONTRIBUTIONS

Conformément à l'article 8 de l'annexe I du règlement intérieur, le rapporteur déclare avoir reçu des contributions des entités ou personnes suivantes pour l'élaboration du projet de rapport:

Entité et/ou personne
Néant

La liste ci-dessus est établie sous la responsabilité exclusive du rapporteur.

Lorsque des personnes physiques sont identifiées dans la liste par leur nom, leur fonction ou les deux, le rapporteur déclare avoir soumis aux personnes physiques concernées l'avis du Parlement européen relatif à la protection des données nº 484 (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), qui définit les conditions applicables au traitement de leurs données à caractère personnel et les droits liés à ce traitement.