

Bruxelles, le 7 janvier 2026
(OR. en)

17113/25

ECOFIN 1798
FIN 1596
RELEX 1722
COEST 923
ECB

ACTES LÉGISLATIFS ET AUTRES INSTRUMENTS

Objet: DÉCISION DU CONSEIL autorisant une coopération renforcée concernant
l'établissement d'un prêt en faveur de l'Ukraine

DÉCISION DU CONSEIL

du ...

autorisant une coopération renforcée concernant l'établissement d'un prêt en faveur de l'Ukraine

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 329,
paragraphe 1,

vu les demandes présentées par le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République de Croatie, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République de Finlande et le Royaume de Suède,

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'approbation du Parlement européen¹,

¹ Journal officiel C, ..., ELI : ...

considérant ce qui suit:

- (1) Le 24 février 2022, le président de la Fédération de Russie a annoncé une opération militaire en Ukraine, et les forces armées de la Russie ont lancé une agression militaire non provoquée et injustifiée contre l'Ukraine. Cette guerre d'agression illégale constitue une violation flagrante de l'intégrité territoriale, de la souveraineté et de l'indépendance de l'Ukraine, ainsi qu'une violation de l'interdiction du recours à la force consacrée à l'article 2, paragraphe 4, de la charte des Nations unies, qui est une règle impérative du droit international, et des autres principes de ladite charte.

- (2) Depuis que la Russie a lancé sa guerre d'agression non provoquée et injustifiée, l'Union, ses États membres et les institutions financières européennes font preuve d'une mobilisation sans précédent pour soutenir la résilience en matière économique, sociale, financière et de défense de l'Ukraine. Ce soutien combine un soutien provenant du budget de l'Union, en particulier au moyen d'une assistance macrofinancière en vertu du règlement (UE) 2022/2463 du Parlement européen et du Conseil (assistance macrofinancière +)², de la facilité pour l'Ukraine en vertu du règlement (UE) 2024/792 du Parlement européen et du Conseil³ et du mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine (MCPU) en vertu du règlement (UE) 2024/2773 du Parlement européen et du Conseil⁴, et au moyen d'un soutien de la Banque européenne d'investissement et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, totalement ou partiellement garanti par le budget de l'Union, ainsi qu'un soutien financier supplémentaire de la part des États membres.

² Règlement (UE) 2022/2463 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 établissant un instrument de soutien à l'Ukraine pour 2023 (assistance macrofinancière +) (JO L 322 du 16.12.2022, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2463/oj>).

³ 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>).

⁴ Règlement (UE) 2024/2773 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2024 établissant le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine et accordant une assistance macrofinancière exceptionnelle à l'Ukraine (JO L, 2024/2773, 28.10.2024, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2773/oj>).

- (3) Le 9 septembre 2025, l'Ukraine a soumis une demande officielle au Fonds monétaire international (FMI) en vue de l'obtention d'un nouveau programme destiné à couvrir ses besoins de financement supplémentaires pour la période 2026-2029. S'il était mis en œuvre, ce programme s'inscrirait dans la continuité du programme actuel du FMI dont l'exécution a été couronnée de succès et dans le cadre duquel l'Ukraine a déjà fait l'objet de huit examens, tout en tenant compte de la poursuite de la guerre d'agression russe. La capacité du FMI à mettre en œuvre le nouveau programme est subordonnée à la réception de garanties de financement suffisantes de la part des autres partenaires, dont l'Union.
- (4) Le 23 octobre 2025, 26 États membres se sont engagés à répondre aux besoins financiers urgents de l'Ukraine pour la période 2026-2027, y compris pour ce qui est de ses efforts militaires et de défense. Ces États membres ont également souligné qu'il était essentiel de veiller à ce que l'Ukraine reste résiliente et dispose des moyens budgétaires et militaires pour continuer à exercer son droit naturel de légitime défense et à lutter contre la guerre d'agression russe, et ils ont réaffirmé que l'Union continuera d'apporter, en coordination avec des partenaires partageant les mêmes valeurs et ses alliés, un soutien politique, financier, économique, humanitaire, militaire et diplomatique global à l'Ukraine et à sa population. Ces États membres ont en outre conclu que tout le soutien militaire ainsi que les garanties de sécurité en faveur de l'Ukraine seront fournis dans le plein respect de la politique de sécurité et de défense de certains États membres et compte tenu des intérêts de tous les États membres en matière de sécurité et de défense. Les 26 États membres ont aussi convenu que, sous réserve du droit de l'Union, les avoirs de la Russie devraient rester immobilisés jusqu'à ce que la Russie cesse sa guerre d'agression contre l'Ukraine et indemnise celle-ci des dommages causés par sa guerre, et ils ont invité la Commission à présenter des options de soutien financier à l'Ukraine. Le même jour, le Conseil européen concluait que la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et ses répercussions sur la sécurité européenne et mondiale dans un environnement en mutation constituaient un défi existentiel pour l'Union.

- (5) La situation financière de l'Ukraine exige que le versement de l'assistance financière de l'Union ait lieu au plus tard au deuxième trimestre de 2026. À cette fin, la Commission a présenté le 3 décembre 2025 un ensemble de propositions, dont une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le prêt de réparation en faveur de l'Ukraine et une proposition de règlement modifiant le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil⁵. Ces propositions, prises ensemble, offraient deux options pour répondre aux besoins financiers urgents de l'Ukraine pour la période 2026- 2027. La proposition de modification du règlement (UE, Euratom) 2020/2093 a été présentée afin de permettre de mobiliser les crédits nécessaires dans le budget de l'Union pour l'assistance financière à l'Ukraine au-delà des plafonds du cadre financier pluriannuel défini dans ledit règlement. En l'absence de cette modification, le passif éventuel découlant du prêt de réparation en faveur de l'Ukraine devait être soutenu par des garanties à fournir par les États membres sur une base volontaire.
- (6) Le 12 décembre 2025, le Conseil a adopté le règlement (UE) 2025/2600⁶, qui faisait également partie du paquet de propositions présenté par la Commission le 3 décembre 2025.

⁵ Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027 (JO L 433 I du 22.12.2020, p. 11, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj>).

⁶ Règlement (UE) 2025/2600 du Conseil du 12 décembre 2025 relatif à des mesures d'urgence pour faire face aux graves difficultés économiques causées par les actions de la Russie dans le contexte de la guerre d'agression menée contre l'Ukraine (JO L, 2025/2600, 13.12.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2600/oj>).

- (7) Suite à la présentation par la Commission du paquet de propositions relatives à l'assistance financière à l'Ukraine, d'intenses consultations ont eu lieu au sein du Conseil sur les éléments dudit paquet, en particulier sur la proposition de règlement établissant le prêt de réparation en faveur de l'Ukraine ainsi que sur la proposition de règlement modifiant le règlement (UE, Euratom) 2020/2093. Ces consultations ont révélé que la modification du règlement (UE, Euratom) 2020/2093 afin de permettre de soutenir le passif éventuel lié au soutien apporté à l'Ukraine par la mobilisation des crédits nécessaires dans le budget de l'Union au-delà du plafond du cadre financier pluriannuel constituait un élément important pour certains États membres et une condition de leur soutien au prêt de réparation en faveur de l'Ukraine. Toutefois, certains États membres se sont montrés réticents à soutenir les dépenses qu'entraîneraient de tels crédits et les passifs éventuels liés audit prêt.
- (8) Dans ses conclusions du 18 décembre 2025, le Conseil européen est convenu d'octroyer à l'Ukraine un prêt de 90 milliards d'euros pour les années 2026 à 2027 sur la base d'un emprunt de l'Union sur les marchés des capitaux couvert par la marge de manœuvre du budget de l'Union. Les conclusions du Conseil européen indiquent également que, dans le cadre d'une coopération renforcée en vertu de l'article 20 du traité sur l'Union européenne (TUE) en ce qui concerne un instrument fondé sur l'article 212 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), aucune mobilisation de ressources du budget de l'Union en tant que garantie pour ce prêt n'aura d'incidence sur les obligations financières de la République tchèque, de la Hongrie ou de la Slovaquie.

- (9) Après le 3 décembre 2025, les instances préparatoires du Conseil, y compris le Coreper, se sont réunies à plusieurs reprises dans le but de parvenir à un accord sur l'ensemble des actes proposés par la Commission, y compris sur la proposition de règlement établissant le prêt de réparation en faveur de l'Ukraine et sur la proposition de règlement modifiant le règlement (UE, Euratom) 2020/2093. Le 19 décembre 2025, le Coreper a reconnu l'impossibilité d'atteindre dans un délai raisonnable l'objectif du prêt au moyen de l'ensemble des actes législatifs et juridiques proposés par la Commission associant l'Union dans son ensemble. Cette évaluation a tenu compte du besoin urgent d'une assistance financière en faveur de l'Ukraine. Il a également établi qu'un instrument accordant un prêt en faveur de l'Ukraine, et les modifications du règlement (UE, Euratom) 2020/2093 qu'un tel instrument nécessiterait, ne peuvent être approuvés, en dernier ressort, qu'en combinant des accords à l'unanimité sur la proposition de règlement modifiant ledit règlement et une décision autorisant une coopération renforcée concernant l'établissement du prêt en faveur de l'Ukraine, en vertu de l'article 212 du TFUE, tandis que les dépenses résultant de la mise en œuvre de cet acte, autres que les coûts administratifs pour les institutions, sont à la charge des États membres qui y participent, conformément à l'article 332 du TFUE.

- (10) Le 20 décembre 2025, le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République de Croatie, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République de Finlande et le Royaume de Suède ont adressé à la Commission une lettre conjointe lui demandant de soumettre au Conseil une proposition de décision autorisant une coopération renforcée ayant pour objectif et pour champ d'application d'accorder à l'Ukraine un prêt de 90 milliards d'euros pour les années 2026 à 2027 sur la base d'un emprunt de l'UE sur les marchés des capitaux couvert par la marge de manœuvre du budget de l'UE en donnant effet aux points 3 et 4 des conclusions du Conseil européen (EUCO 24/25) ainsi qu'au point 8 du texte sur l'Ukraine fermement soutenu par 25 chefs d'État ou de gouvernement (EUCO 26/25).
- (11) L'assistance financière aux pays tiers en vertu de l'article 212 du TFUE ne relève pas de la compétence exclusive de l'Union en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du TFUE. La fourniture d'une assistance financière à l'Ukraine au moyen d'une coopération renforcée conforme aux modalités envisagées par le Conseil européen dans ses conclusions du 18 décembre 2025 s'inscrit donc dans le cadre de la compétence non exclusive de l'Union.

- (12) La coopération renforcée autorisée par la présente décision soutient divers objectifs qui renforceront le processus d'intégration de l'Union conformément à l'article 20, paragraphe 1, du TUE. Premièrement, l'octroi d'une aide financière à l'Ukraine contribuerait à la réalisation des objectifs de l'Union énoncés à l'article 3 du TUE, en particulier à la paix et à la sécurité dans l'Union et dans le monde, ainsi qu'au développement durable de l'Europe fondé, entre autres, sur une croissance économique équilibrée et la stabilité des prix. L'assistance financière à l'Ukraine atténue les effets des actions de la Russie sur la sécurité et sur l'économie de l'Union et de son voisinage. La défaite de l'Ukraine augmenterait le risque d'agression de la part de la Russie contre un des États membres ou un pays voisin de l'Ukraine, y compris les pays candidats, et aurait des répercussions directes et indirectes sur la sécurité et la situation économique de l'Union. Les répercussions de l'agression russe sur l'économie de l'Union seraient encore plus graves si l'Ukraine n'était pas en mesure de soutenir les efforts budgétaires nécessaires à la poursuite de son effort de guerre. Deuxièmement, étant donné que l'Ukraine est candidate à l'adhésion à l'Union, le soutien de l'Union constitue un investissement stratégique dans la paix, la sécurité, la stabilité et la prospérité en Europe et permet à l'Union d'être mieux placée pour relever les défis mondiaux tout en contribuant à la mise en œuvre du règlement (UE) 2024/792, notamment par le biais de réformes en matière d'état de droit, de réforme de l'administration publique et du renforcement des institutions démocratiques, en tant que fondamentaux essentiels en vue de l'adhésion.

Troisièmement, la fourniture d'une assistance financière à l'Ukraine est bénéfique pour le marché intérieur et offre des possibilités économiques et commerciales accrues dans l'intérêt mutuel de l'Union et de l'Ukraine, tout en soutenant une transformation progressive du pays, y compris par la mise en œuvre du plan pour l'Ukraine tel que modifié par la décision d'exécution (UE) 2025/2157 du Conseil⁷. Quatrièmement, l'Union est confrontée à une détérioration importante de son contexte sécuritaire, non seulement en raison de la menace persistante de la Russie, de l'intensification de son passage à une économie de guerre et de l'évolution de la guerre en Ukraine, mais aussi du fait des incertitudes découlant de l'avènement d'une situation géopolitique dans laquelle l'Union doit accroître considérablement ses efforts pour assurer sa défense de manière autonome. À cet égard, l'octroi d'une assistance financière à l'Ukraine soutient des objectifs qui sont bénéfiques pour le renforcement de la base industrielle et technologique de défense européenne, dans le contexte des instruments et programmes de l'Union favorisant la coopération industrielle en matière de défense avec l'Ukraine, en particulier le règlement (UE) 2025/1106 du Conseil⁸ et le règlement (UE) 202.../... du Parlement européen et du Conseil qui établit le programme pour l'industrie européenne de la défense⁹⁺.

⁷ Council Implementing Decision (EU) 2025/2157 of 17 October 2025 amending Implementing Decision (EU) 2024/1447 on the approval of the assessment of the Ukraine Plan (JO L, 2025/2157, 27.10.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/2157/oj).

⁸ Règlement (UE) 2025/1106 du Conseil du 27 mai 2025 établissant l'instrument "Agir pour la sécurité de l'Europe par le renforcement de l'industrie européenne de la défense" (JO L, 2025/1106, 28.5.2025, p.39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj>).

⁹ Règlement (UE) 202.../... du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité des produits de défense et l'approvisionnement en de tels produits en temps utile ("règlement EDIP") (JO L, ..., ELI: ...).

⁺ Veuillez insérer dans le texte l'année et le numéro de référence du règlement figurant dans le document PE CONS 52/25 REV1 (2024/0061 (COD)) et insérer dans la note de bas de page correspondante l'année, le numéro de référence la date et la référence de publication pour ledit règlement.

- (13) La coopération renforcée autorisée par la présente décision est conforme aux traités et au droit de l'Union et doit être organisée d'une manière qui ne porte pas atteinte au marché intérieur ni à la cohésion économique, sociale ou territoriale. Elle ne devrait pas non plus constituer une entrave ou une discrimination aux échanges entre les États membres ou provoquer une distorsion de concurrence entre ceux-ci.
- (14) La mise en œuvre de la coopération renforcée autorisée par la présente décision nécessite des dépenses autres que les coûts administratifs pour les institutions et des passifs éventuels liés à l'assistance financière fournie par le biais du prêt en faveur de l'Ukraine, qui doivent être garantis au-delà du plafond du cadre financier pluriannuel pour l'assistance financière.
- (15) La coopération renforcée autorisée par la présente décision doit respecter les compétences, les droits et les obligations des États membres non participants. Les États membres non participants ne devraient pas contribuer ni au financement des dépenses de la coopération renforcée ni à la couverture de la garantie pour les passifs éventuels liés au prêt en faveur de l'Ukraine. Par conséquent, les États membres non participants devraient avoir droit à un ajustement conformément à l'article 11 du règlement (UE, Euratom) n° 609/2014 du Conseil¹⁰. Cet ajustement devrait couvrir les dépenses liées à la coopération renforcée autorisée par la présente décision et à toute mobilisation de la garantie pour des passifs éventuels liés au prêt en faveur de l'Ukraine.

¹⁰ Règlement (UE, Euratom) n° 609/2014 du Conseil du 26 mai 2014 relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres traditionnelles, de la ressource propre fondée sur la TVA et de la ressource propre fondée sur le RNB et aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie (JO L 168 du 7.6.2014, p. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/609/oj>).

- (16) La coopération renforcée autorisée par la présente décision est ouverte à tout moment à tous les États membres qui souhaitent y participer dans les conditions énoncées dans la présente décision. Tout nouvel État membre participant à la coopération renforcée devrait contribuer au financement des dépenses de la coopération renforcée à compter de la date à laquelle la participation de cet État membre prend effet conformément à l'article 331, paragraphe 1, du TFUE. Tout nouvel État membre participant devrait également assurer la couverture de la garantie pour les passifs éventuels liés au soutien au titre du prêt en faveur de l'Ukraine souscrits dès le début de la coopération renforcée par l'Union, en vue de la mise en œuvre dudit prêt. À cet effet, cet État membre devrait contribuer de manière proportionnelle, à compter de la date à laquelle sa participation prend effet en vertu de l'article 331, paragraphe 1, du TFUE, à toute mobilisation de la garantie pour des passifs éventuels, y compris les mobilisations liées à des passifs éventuels auxquels l'Union a souscrit en vue de la mise en œuvre de la coopération renforcée avant cette date,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République de Croatie, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République de Finlande et le Royaume de Suède sont autorisés à instaurer entre eux une coopération renforcée concernant l'établissement d'un prêt en faveur de l'Ukraine dans les conditions décrites dans la présente décision, en appliquant les dispositions pertinentes des traités.

Article 2

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

Fait à ..., le

Par le Conseil

Le président/La présidente
