



Conseil européen

**Bruxelles, le 18 décembre 2025
(OR. en)**

EUCO 26/25

CO EUR 21

NOTE

Origine:	Président du Conseil européen
Destinataire:	délégations
Objet:	Réunion du Conseil européen (18 décembre 2025) - Ukraine

Le Conseil européen a débattu de l'évolution récente de la situation en ce qui concerne l'Ukraine. Le texte figurant dans le présent document a été fermement soutenu par 25 chefs d'État ou de gouvernement.

UKRAINE

1. Le Conseil européen a procédé à un échange de vues avec le président ukrainien, Volodymyr Zelensky.
2. Le Conseil européen réaffirme son soutien constant et sans faille à l'indépendance, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues. L'Union européenne 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. Le Conseil européen salue la détermination et la résilience du peuple ukrainien et de ses dirigeants dans leur résistance à l'agression russe, qui ont empêché la Russie d'atteindre ses objectifs militaires.
3. Le Conseil européen réaffirme le soutien résolu de l'UE à l'Ukraine sur la voie de son adhésion à l'UE, et se félicite des progrès significatifs réalisés jusqu'à présent par l'Ukraine dans les circonstances les plus difficiles. L'Union européenne continuera à travailler en étroite collaboration avec l'Ukraine et à la soutenir dans ses efforts visant à satisfaire pleinement à toutes les conditions, conformément à l'approche fondée sur les mérites. L'Union européenne continuera d'aider l'Ukraine à bâtir un avenir pacifique et prospère au sein de l'Union européenne.
4. L'Union européenne soutient une paix globale, juste et durable en Ukraine, fondée sur les principes de la charte des Nations unies et sur le droit international. Rappelant les principes qu'il a énoncés le 6 mars 2025, le Conseil européen salue les efforts diplomatiques en cours pour mettre un terme à la guerre et demande instamment à la Russie d'accepter un cessez-le-feu complet, inconditionnel et immédiat, en faveur duquel l'Ukraine continue de s'engager, et d'engager des négociations constructives en vue d'une paix juste et durable. Pour que la paix soit juste et durable, les frontières ne doivent pas être modifiées par la force et tout futur accord doit respecter l'indépendance, la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Ukraine et garantir à long terme la sécurité de l'Ukraine ainsi que sa capacité à se défendre.

5. L'Union européenne et ses États membres continueront de participer activement aux efforts de paix, conformément au but de l'Union européenne consistant à promouvoir la paix, consacré par les traités. Aucune décision sur la voie vers la paix en Ukraine ne peut être prise sans l'Ukraine. L'Union européenne prendra des décisions sur les questions relevant de sa compétence ou ayant une incidence sur sa sécurité.
6. L'Union européenne et les États membres sont prêts à contribuer à des garanties de sécurité solides et crédibles pour l'Ukraine, notamment dans le cadre de la coalition des volontaires et en coopération avec les États-Unis. Cela comprendra un soutien à la capacité de l'Ukraine à décourager les agressions et à se défendre efficacement. La contribution de l'Union européenne et des États membres se fera sur la base de leurs compétences et capacités respectives et conformément au droit international.
7. Le Conseil européen souligne qu'il est essentiel de veiller à ce que l'Ukraine reste résiliente et dispose des moyens budgétaires et militaires lui permettant de continuer à exercer son droit naturel de légitime défense et à contrecarrer et décourager l'agression russe, y compris à long terme.
8. Rappelant l'engagement pris en octobre 2025 de 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, le Conseil européen a fait le point sur les travaux actuellement menés pour honorer cet engagement.

Conformément aux conclusions précédentes du Conseil européen, dans lesquelles celui-ci souligne que, sous réserve du droit de l'UE, les avoirs russes devraient rester immobilisés jusqu'à ce que la Russie cesse sa guerre d'agression contre l'Ukraine et indemnise cette dernière des dommages causés par sa guerre, l'Union européenne a, compte tenu de la situation sans précédent, adopté, sur la base de l'article 122 du TFUE, des mesures d'urgence exceptionnelles, temporaires et dûment justifiées immobilisant ces avoirs de manière plus durable. Le Conseil européen prend note de la déclaration de la Commission faite au moment de l'adoption de l'acte correspondant.

À la suite des récentes propositions de la Commission et de la haute représentante, le Conseil européen invite le Conseil et le Parlement européen à poursuivre les travaux sur les aspects techniques et juridiques des instruments établissant un prêt de réparation sur la base des soldes de trésorerie associés aux avoirs immobilisés de la Russie.

Dans le même temps, en vue d'assurer le soutien financier nécessaire pour l'Ukraine à compter du deuxième trimestre de 2026, y compris pour ce qui est de ses besoins militaires, le Conseil européen convient d'accorder à l'Ukraine un prêt de 90 milliards d'euros pour les années 2026 et 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. Dans le cadre d'une coopération renforcée (article 20 du TUE) en ce qui concerne l'instrument fondé sur l'article 212 du 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 et de la Slovaquie. Ce prêt ne serait remboursé par l'Ukraine qu'une fois des réparations reçues. D'ici là, ces avoirs resteront immobilisés et l'Union se réserve le droit d'y recourir pour rembourser le prêt, dans le plein respect du droit de l'UE et du droit international.

Le Conseil européen souligne l'importance que revêtent les éléments suivants en ce qui concerne le prêt à accorder à l'Ukraine:

- a) le renforcement des industries européenne et ukrainienne de la défense;
- b) le maintien par l'Ukraine de l'état de droit, y compris la lutte contre la corruption;
- c) le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres et les intérêts de tous les États membres en matière de sécurité et de défense.

9. Le Conseil européen souligne qu'il importe que les États membres intensifient les efforts pour répondre aux besoins urgents de l'Ukraine en matière militaire et de défense, en particulier en ce qui concerne les systèmes de défense aérienne et antidrones et les munitions d'artillerie de gros calibre. Dans ce contexte, il demeure essentiel d'appuyer et développer davantage l'industrie ukrainienne de la défense et d'y réaliser des investissements plus importants, y compris par la mise en place d'une production de défense ukrainienne dans les États membres. Il importe également de poursuivre le renforcement de la coopération entre l'industrie ukrainienne de la défense et l'industrie européenne de la défense et de les intégrer davantage l'une à l'autre, en s'appuyant sur l'expérience et le savoir-faire uniques de l'Ukraine. Dans ce contexte, le Conseil européen se félicite de l'inclusion de la coopération avec l'Ukraine dans les plans d'investissement pour l'industrie de la défense des États membres dans le cadre de l'instrument "Agir pour la sécurité de l'Europe" (SAFE).
10. 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.
11. L'Union européenne reste déterminée à maintenir et à accroître la pression sur la Russie pour qu'elle mette un terme à sa guerre d'agression brutale et engage des négociations constructives en vue de la paix. Dans ce contexte, le Conseil européen invite le Conseil à poursuivre les travaux sur un nouveau train de sanctions, dans le but d'adopter celui-ci dans les meilleurs délais après sa présentation au début de 2026. Il souligne également qu'il importe de poursuivre la coordination avec les partenaires du G7 et d'autres partenaires partageant les mêmes valeurs en matière de sanctions, ainsi que de renforcer encore les mesures anticcontournement.
12. Le Conseil européen a fait le point sur les efforts déployés pour faire obstacle aux opérations de la flotte fantôme russe, qui ont réduit effectivement les recettes énergétiques de la Russie, et se félicite de l'adoption récente de nouvelles sanctions à cette fin. Il demande que la coordination des actions des États membres et la coopération avec les partenaires du G7 soient poursuivies, également à l'égard des États du port et des États côtiers ainsi que vis-à-vis des États tiers du pavillon et de tous les acteurs impliqués dans l'écosystème de la flotte fantôme, afin de réduire encore les recettes énergétiques de la Russie et de continuer à s'attaquer aux risques importants que présente la flotte fantôme.

13. Le Conseil européen condamne fermement le soutien apporté par des pays tiers, et des acteurs et des entités de ces pays, qui permettent à la Russie de poursuivre sa guerre d'agression contre l'Ukraine. En particulier, il condamne le soutien militaire que l'Iran, la Biélorussie et la RPDC, notamment, continuent d'apporter. Le Conseil européen exhorte tous les pays à cesser immédiatement toute aide à la Russie dans sa guerre d'agression contre l'Ukraine, qu'elle soit directe ou indirecte, notamment à travers la fourniture de biens ou composants à double usage.
14. Le Conseil européen condamne fermement la poursuite par la Russie d'attaques à grande échelle contre des civils et des cibles civiles en Ukraine, y compris contre des infrastructures, des hôpitaux, des installations médicales et le système énergétique. Il appelle à mettre immédiatement fin à toutes les activités militaires à proximité des installations nucléaires de l'Ukraine, qui font peser une grave menace sur la sûreté et la sécurité de ces dernières. Le Conseil européen appelle également de ses vœux une mobilisation de tous les efforts pour contribuer à soutenir l'Ukraine dans la réparation et la reconstruction de son système énergétique et dans le renforcement de la résilience de celui-ci. L'Union européenne et ses États membres, en coopération avec des partenaires, intensifieront la fourniture à l'Ukraine d'une aide humanitaire et en matière de protection civile, ainsi que d'énergie et d'équipements adaptés.
15. Le Conseil européen appelle une nouvelle fois de toute urgence la Russie et la Biélorussie à assurer immédiatement le retour en Ukraine en toute sécurité et sans condition de tous les enfants et autres civils ukrainiens illégalement déportés et transférés. D'autres efforts de soutien humanitaire et mesures de confiance, notamment l'échange de prisonniers de guerre, doivent faire partie du cheminement vers la paix.
16. L'Union européenne demeure fermement déterminée à faire en sorte que les responsables de crimes de guerre et des autres crimes les plus graves commis en lien avec la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine répondent pleinement de leurs actes. Dans ce contexte, le Conseil européen demande que des efforts soutenus soient consentis en vue de rendre opérationnel le tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine, dans le cadre du Conseil de l'Europe. Il se félicite également de la signature de la convention du Conseil de l'Europe établissant une Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine et il appelle à la poursuite des travaux.
17. Le Conseil européen reviendra sur cette question lors de sa prochaine réunion.