

**N° 6732<sup>3</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

**PROJET DE LOI**

**portant approbation de l'accord d'association entre l'Union européenne et la communauté européenne de l'énergie atomique et leurs Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, signé à Bruxelles, le 27 juin 2014**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES  
ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE,  
DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION**

(9.3.2015)

La Commission se compose de: M. Marc ANGEL, Président-Rapporteur; MM. Claude ADAM, Eugène BERGER, Yves CRUCHTEN, Mme Claudia DALL'AGNOL, MM. Gusty GRAAS, Jean-Marie HALSDORF, Fernand KARTHEISER, Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, MM. Marc SPAUTZ, Serge WILMES et Claude WISELER, Membres.

\*

**I. PROCEDURE LEGISLATIVE**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes en date du 21 octobre 2014.

Le projet de loi a été avisé par la Chambre de Commerce le 8 décembre 2014.

Au cours de sa réunion du 19 janvier 2015, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé Monsieur Marc Angel comme rapporteur du projet de loi sous rubrique. Lors de cette même réunion, la commission a examiné le texte du projet de loi.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 6 février 2015.

Le 9 mars 2015, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a adopté le présent rapport.

\*

**II. EXAMEN DU PROJET DE LOI****1. La genèse de l'accord**

L'Ukraine est un pays partenaire prioritaire de la politique européenne de voisinage et du partenariat oriental. Depuis 1998, les relations entre l'Union européenne (UE) et l'Ukraine reposaient sur un accord de partenariat et de coopération (APC). Conçu initialement pour une période de dix ans, l'APC a fourni, avec le plan d'action l'accompagnant, le cadre légal et opérationnel pour les relations entre l'Ukraine et l'UE.

Les événements politiques de 2004 ont accéléré le rapprochement entre l'UE et l'Ukraine: d'un côté la „révolution orange“ qui a fait preuve de la détermination de l'Ukraine à renforcer le processus de

réforme démocratique, de l'autre côté l'élargissement de l'UE du 1er mai 2004, établissant une frontière commune entre l'UE et l'Ukraine. Le 22 janvier 2007, le Conseil a autorisé la Commission européenne à ouvrir des négociations avec l'Ukraine en vue de la conclusion d'un nouvel accord entre l'UE et l'Ukraine, destiné à remplacer l'accord de partenariat et de coopération. Les négociations liées à ce nouvel accord, plus ambitieux, ont été lancées en mars 2007. Le but du nouvel accord devait être de promouvoir un rapprochement progressif et stratégique entre l'UE et l'Ukraine, sur la base de valeurs communes, et d'accroître l'association de l'Ukraine aux politiques de l'UE, contribuant à son développement et à sa croissance économique. En 2008, les dirigeants de l'UE et de l'Ukraine ont convenu que ce prochain accord devait être un accord d'association.

En février 2008, une fois confirmée l'adhésion de l'Ukraine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'UE et l'Ukraine ont lancé des négociations concernant la mise en place d'une zone de libre-échange approfondie et complète, désormais composante essentielle de l'accord d'association. Dans ce contexte il faut noter que l'UE est le premier partenaire commercial de l'Ukraine (avant la Russie). En 2013, le commerce avec l'Ukraine représentait 1,4% des exportations de l'UE et 0,8% de ses importations, l'Ukraine occupant la 22e place des partenaires du commerce extérieur de l'UE.

Lors du 15e sommet Ukraine-UE en décembre 2011, les dirigeants de l'UE et le président ukrainien Ianoukovitch sont parvenus à une entente concernant le texte de l'accord d'association. Le 30 mars 2012, les négociateurs en chef des deux parties ont paraphé le texte de l'accord, qui comprenait des dispositions sur la mise en place d'une zone de libre-échange approfondie et complète faisant partie intégrante de l'accord. L'accord sur la zone de libre-échange approfondie et complète a été paraphé le 19 juillet 2012.

Il était prévu que la signature de l'accord ait lieu lors du sommet du partenariat oriental, à Vilnius, les 28 et 29 novembre 2013. Le 21 novembre 2013, l'Ukraine a toutefois annoncé la suspension des préparatifs pour la signature de l'accord, y compris du volet portant sur la création d'une zone de libre-échange. Cette décision du président Ianoukovitch a été le principal facteur contribuant aux troubles qui ont commencé à Kiev dès le lendemain, l'opposition ukrainienne pro-européenne descendant massivement dans la rue. „Les événements du Maidan“ ont mené à la destitution du président Ianoukovitch par le Parlement ukrainien le 22 février 2014, à un gouvernement intérimaire et finalement à de nouvelles élections débouchant sur l'investiture de Petro Porochenko le 7 juin 2014 en tant que président de l'Ukraine.

Dans ce nouveau contexte politique, la coopération entre l'UE et l'Ukraine s'est renforcée et a débouché sur la signature du volet politique (préambule, article 1 et titres I, II et VII) de l'accord d'association lors du Conseil européen du 21 mars 2014. Le volet politique reconnaît notamment „les aspirations du peuple ukrainien à vivre dans un pays basé sur des valeurs, la démocratie et l'Etat de droit“. La signature du volet économique a été décalée parce qu'elle impliquait une levée des barrières douanières ukrainiennes visant à protéger de la compétition européenne directe les paysans et les aciéries dans l'Est. La signature des titres restants, y inclus les dispositions relatives à la zone de libre-échange approfondie et complète, et des annexes et protocoles correspondants a eu lieu en marge du Conseil européen le 27 juin 2014 à Bruxelles.

Le contexte politique et notamment la situation en Ukraine de l'Est a conduit l'UE, l'Ukraine et la Russie à tenir des consultations trilatérales pour discuter des conséquences de la mise en œuvre de l'accord d'association sur l'économie russe et sur la zone de libre-échange de la Communauté des Etats indépendants (CEI). Des consultations ont eu lieu en janvier, mars, juin et août 2014 à des niveaux différents. Elles ont confirmé des divergences de vue entre les parties, la Russie réitérant sa position que l'économie russe souffrira de grandes pertes suite à l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la zone de libre-échange entre l'UE et l'Ukraine.

Lors de la réunion du 12 septembre 2014 entre le commissaire européen au commerce De Gucht, le ministre des affaires étrangères ukrainien Klimkin et le ministre du développement économique russe Ulyukayev, la Commission européenne a proposé de décaler l'entrée en vigueur provisoire des dispositions relatives à la zone de libre-échange entre l'UE et l'Ukraine jusqu'au 31 décembre 2015. Cette proposition a été faite dans un contexte politique difficile, en vue de contribuer au processus de paix et à la stabilisation de la situation en Ukraine. Les mesures commerciales autonomes prises par l'UE à l'encontre de Kiev suite à la décision du Conseil européen le 6 mars 2014 d'accorder à l'Ukraine des mesures aidant à stabiliser son économie face aux défis politiques, économiques et en matière de sécurité, resteront en place. Elles montrent d'ailleurs des premiers résultats: les exportations ukrainiennes vers l'UE ont déjà augmenté de 14% depuis leur entrée en vigueur.

Selon la déclaration ministérielle commune du 12 septembre 2014 sur la mise en œuvre de l'accord d'association et de l'accord de libre-échange, les consultations trilatérales seront poursuivies afin d'étudier les inquiétudes russes. La Russie et l'Ukraine ont confirmé qu'entretiens ils continueront à appliquer le régime commercial préférentiel de la zone de libre-échange de la CEI.

## 2. La nature de l'accord

L'accord d'association entre l'UE et l'Ukraine est le premier accord fondé sur une association politique entre l'UE et un pays du partenariat oriental. Il est sans précédent en termes d'ampleur (le nombre de domaines couverts) et de profondeur (la précision des engagements et des délais). L'accord, qui reflète l'importance stratégique des relations entre l'UE et l'Ukraine, participe ainsi à un processus de consolidation des relations entre les deux parties en offrant une base durable. Il s'inscrit dans une approche européenne globale: l'aide de l'UE à l'Ukraine est étroitement liée à l'agenda de réforme tel qu'il résulte des négociations de cet accord.

Le cadre juridique et institutionnel créé par l'accord pour la coopération politique et économique se fonde sur l'article 217 TFUE. Il s'inscrit ainsi dans le cadre de la politique commerciale extérieure de l'UE et dans la lignée des orientations de la stratégie „Europe 2020“ et de la communication de la Commission européenne, de 2010, intitulée „Commerce, croissance et affaires mondiales“.

L'accord d'association rappelle les valeurs communes de l'Ukraine et de l'UE et vise à mettre en place un cadre approprié pour un dialogue politique renforcé dans tous les domaines d'intérêt commun. Il établit des pistes concrètes pour exploiter les pistes de coopération entre l'UE et l'Ukraine en se focalisant sur les réformes importantes, la croissance économique, la gouvernance et la coopération dans les secteurs tels que l'énergie, le transport, la protection de l'environnement, l'industrie et les petites et moyennes entreprises, le développement social, la protection des consommateurs, l'éducation, la formation et la jeunesse ainsi que la coopération culturelle.

L'accord est porté par l'agenda d'association UE-Ukraine, tel qu'adopté par le Conseil de coopération UE-Ukraine en 2009 (une version actualisée datant du 24 juin 2013), afin de préparer et faciliter sa mise en œuvre.

L'accord s'emploie particulièrement à donner un cadre aussi concret que possible à sa mise en œuvre (Titre VII), incluant un calendrier précis et l'établissement d'une infrastructure administrative et institutionnelle. Ce cadre institutionnel comprend un Conseil d'association ainsi qu'un Comité d'association, soutenus par un ensemble de sous-comités, qui seront consultés et travailleront dans les différents domaines couverts dans la partie commerciale de l'accord, ainsi qu'un mécanisme de règlement bilatéral des litiges et de consultation de la société civile.

L'accord vise à renforcer les relations bilatérales de l'Ukraine à travers les échanges commerciaux, le développement durable et les liens économiques, dans le respect de la cohérence avec les autres politiques de l'Union. Il met en exergue le volet commercial de ces relations en visant à élargir et à diversifier la coopération économique et commerciale conformément aux normes fixées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en promouvant le commerce des biens, des services et des investissements.

Le Parlement européen et le Parlement ukrainien ont ratifié l'accord le même jour, le 16 septembre. Les Etats membres de l'UE étant également parties à l'accord, ils doivent le ratifier selon leurs procédures internes. Suite aux consultations trilatérales avec la Russie et contrairement à ce qui était prévu avant le 12 septembre, l'accord ne sera pas appliqué à titre provisoire (article 486) après ratification par l'Ukraine et notification par l'UE de l'accomplissement des procédures nécessaires à cet effet, mais son entrée en vigueur sera décalée jusqu'à la fin de l'année 2015.

Pendant la période d'application provisoire qui s'ensuivra après le 31 décembre 2015, les dispositions de l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, qui a été signé le 14 juin 1994 à Luxembourg et est entré en vigueur le 1er mars 1998, continuent d'être appliquées dans la mesure où elles ne sont pas concernées par l'application provisoire du présent accord.

L'accord est conclu pour une durée indéterminée et peut être dénoncé par écrit par chaque partie (Titre VII, article 481). Les parties s'engagent à mener une évaluation du progrès effectué dans les différents domaines endéans cinq ans.

### 3. Le contenu de l'accord

L'accord d'association se compose d'un préambule statuant sur le but de l'accord et sur les valeurs qui le sous-tendent, de sept titres (principes généraux; coopération politique et politique étrangère et de sécurité; justice, liberté et sécurité; commerce et questions liées au commerce; coopération économique et sectorielle; coopération financière et dispositions antifraude; dispositions institutionnelles, générales et finales), de 44 annexes précisant l'acquis UE à transposer endéans une période spécifique, de trois protocoles et d'une déclaration commune.

En résumé, l'accord d'association vise à accélérer le renforcement des relations politiques et économiques entre l'UE et l'Ukraine et l'intégration graduelle de cette dernière au sein du marché intérieur européen. L'accord est une voie concrète pour mieux exploiter le potentiel de coopération entre l'UE et l'Ukraine tout en se concentrant sur le processus de réformes, sur la croissance économique, sur la gouvernance et la coopération sectorielle. L'accord constitue de fait un agenda de réforme pour l'Ukraine, basé sur un programme exhaustif de transposition de la législation européenne dans le droit ukrainien.

Le préambule, faisant figure d'introduction, est une sélection des éléments les plus importants caractérisant les relations UE-Ukraine et précisant l'ambition des deux parties d'entrer dans un partenariat étroit et durable. Il mentionne les valeurs communes de l'UE et de l'Ukraine, qui partage une histoire commune avec les Etats membres de l'UE. L'UE salue le choix européen de l'Ukraine, y inclus l'engagement de construire une démocratie durable et une économie de marché. Le préambule précise que l'association politique et économique de l'Ukraine et de l'UE dépendra du progrès dans la mise en œuvre de l'accord d'association ainsi que des résultats de l'engagement de l'Ukraine de respecter les valeurs communes.

Le Titre I (Principes généraux) précise les valeurs et principes qui sous-tendent l'association entre l'UE et l'Ukraine, à savoir la démocratie et l'Etat de droit, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption, l'économie de marché et le développement durable, mais aussi les principes de la souveraineté et de l'intégrité territoriale, l'inviolabilité des frontières et l'indépendance ainsi que la lutte contre la prolifération des armes de destruction de masse. La lutte contre les différentes formes de crime organisé et de terrorisme et le principe du multilatéralisme sont également soulignés.

Le Titre II (Dialogue et réformes politiques, association politique, coopération et convergence dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité) prévoit l'intensification du dialogue politique en vue d'une convergence graduelle dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

Plusieurs canaux pour le dialogue politique sont prévus dont, au plus haut niveau, les sommets UE-Ukraine. Au niveau ministériel, le dialogue sera conduit au sein d'un Conseil d'association. Les objectifs du dialogue politique sont entre autres de renforcer l'association politique, de promouvoir la stabilité internationale, de consolider la coopération en matière de sécurité internationale et de gestion de crise et de renforcer le respect des principes démocratiques, de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance, des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le titre inclut une mention spécifique de la Cour pénale internationale en appelant à la coopération de l'UE et de l'Ukraine en matière de justice internationale.

Le Titre III (Justice, liberté et sécurité) couvre les différents aspects découlant de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme, la protection des données personnelles, la coopération en matière de migration, d'asile et de gestion des frontières, la mobilité des personnes et des employés, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, la coopération en matière de drogues, la lutte contre le crime, le terrorisme et la corruption ainsi que la coopération judiciaire.

Le Titre IV (Commerce et questions liées au commerce) désigne comme but d'établir progressivement une zone de libre-échange au cours d'une période de transition de dix ans au plus, conformément à l'article XXIV de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT). Cette zone de libre-échange ira plus loin que des zones de libre-échange classiques, incluant des dispositions sur la transposition graduelle des normes et standards commerciaux de l'UE (p. ex. les règles phytosanitaires ou le droit de la propriété intellectuelle) et des dispositions strictes sur le commerce dans le domaine énergétique y inclus sur l'investissement, le transit et le transport. Le but général est de promouvoir la modernisation économique via l'amélioration de la qualité des produits et des services et la compétitivité de l'Ukraine sur les marchés internationaux.

L'intégration de l'Ukraine sur le marché intérieur européen inclura l'élimination de la quasi-totalité des barrières, tarifaires et autres, en ce qui concerne les biens et services ainsi que les investissements. Des avancées importantes ont eu lieu dans les secteurs des marchés publics, des investissements directs étrangers, de la taxe de recyclage automobile, de l'élimination des quotas de coke, du remboursement de la TVA. Pour certains secteurs sensibles, des phases de transition sont prévues, notamment dans l'industrie automobile et pour les produits agricoles. L'accord prévoit également toute une série de réformes qui doivent permettre à l'Ukraine d'adopter progressivement l'acquis économique de l'UE. Une fois que l'Ukraine l'aura adopté, l'UE garantira un accès au marché européen dans les domaines des biens industriels ou des marchés publics.

L'établissement d'une zone de libre-échange complète et approfondie est fondée sur l'expérience montrant que la perte à court terme des taxes d'importation sera plus que compensée par les taxes indirectes que paieront à l'Etat ukrainien les entreprises qui profiteront des nouvelles opportunités de marché et par un renforcement général de l'économie ukrainienne. Les coûts des réformes institutionnelles et législatives dans le secteur du commerce seront partiellement portés par l'UE ensemble avec les institutions financières internationales.

Le Titre V (Coopération économique et sectorielle) comprend 28 chapitres sur les domaines suivants: la coopération énergétique; la coopération macroéconomique; la gestion des finances publiques; la fiscalité; statistiques; environnement; les transports; l'espace; la coopération scientifique et technologique; la politique industrielle et relative aux entreprises; le secteur minier et la métallurgie; les services financiers; le droit des sociétés, la gouvernance d'entreprise, la comptabilité et l'audit; la société de l'information; la politique audiovisuelle; le tourisme; l'agriculture et le développement rural; la pêche et la politique maritime; le Danube; la protection des consommateurs; la coopération en matière d'emploi, de politique sociale et d'égalité des chances; la santé publique; l'éducation, la formation et la jeunesse; la culture; la coopération dans le domaine des activités physiques et sportives; la société civile; la coopération transfrontalière et régionale; la participation aux programmes et agences de l'Union européenne.

Le Titre VI (Coopération financière et dispositions antifraude) est représentatif du fait que l'UE et ses Etats membres sont parmi les donateurs les plus importants de l'Ukraine. L'Ukraine bénéficiera de l'assistance financière européenne via différents mécanismes et instruments pour mettre en œuvre l'accord de l'association. Cette assistance financière sera en cohérence avec les autres politiques européennes et coordonnée sur le plan international en ligne avec les principes internationaux de l'efficacité de l'aide.

Le Titre VII (Dispositions institutionnelles, générales et finales) prévoit un dispositif institutionnel adapté aux relations entre l'UE et l'Ukraine. Au plus haut niveau du dialogue politique figure le sommet UE-Ukraine. Au niveau ministériel, le dialogue sera conduit via le Conseil d'association qui a le pouvoir de prendre des décisions juridiquement contraignantes. Il sera assisté par un Comité d'association et de sous-comités chargés d'orchestrer la mise en œuvre de la coopération sectorielle. Le Comité d'association se réunira dans un format spécial pour traiter de questions spécifiques à la zone de libre-échange complète et approfondie.

L'accord d'association prévoit une dimension parlementaire via le Comité d'association parlementaire, forum pour les membres du Parlement européen et du Parlement ukrainien. L'accord établit également une plateforme pour la société civile, qui pourra faire des recommandations au Conseil d'association. L'accord prévoit aussi deux mécanismes de résolution des litiges, l'un d'ordre général et l'autre spécifiquement adapté aux questions commerciales d'après le modèle du mécanisme de résolution des litiges de l'OMC.

L'accord inclut des dispositions relatives à un mécanisme de surveillance (monitoring), permettant d'examiner l'application de l'accord et les progrès liés à sa mise en œuvre. Ce processus sera particulièrement important en ce qui concerne la zone de libre-échange complète et approfondie.

### III. LES AVIS RELATIFS AU PRESENT PROJET DE LOI

#### 1) L'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 6 février 2015, le Conseil d'Etat approuve le projet de loi sous rubrique dont l'article unique ne donne pas lieu à observation.

#### 2) L'avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis du 8 décembre 2014, la Chambre de Commerce approuve la conclusion de l'accord d'association, qui devrait offrir de nouvelles perspectives commerciales aux entreprises luxembourgeoises, tout en contribuant au renforcement de la démocratie, de la stabilité politique, économique et institutionnelle de l'Ukraine.

\*

### IV. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

\*

#### PROJET DE LOI

**portant approbation de l'accord d'association entre l'Union européenne et la communauté européenne de l'énergie atomique et leurs Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, signé à Bruxelles, le 27 juin 2014**

**Article unique.**– Est approuvé l'accord d'association entre l'Union européenne et la communauté européenne de l'énergie atomique et leurs Etats membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, signé à Bruxelles, le 27 juin 2014.

Luxembourg, le 9 mars 2015

*Le Président-Rapporteur,*  
Marc ANGEL

