

# COM(2025) 328 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024/2025

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale  
le 19 juin 2025

Enregistré à la Présidence du Sénat  
le 19 juin 2025

## TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

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, sur le traitement de marché intérieur que s'accordent mutuellement l'Union européenne et l'Ukraine en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles

E 19753



Bruxelles, le 18 juin 2025  
(OR. en)

10456/25

---

---

**Dossier interinstitutionnel:  
2025/0178 (NLE)**

---

---

**LIMITE**

**COEST 474  
TELECOM 199**

## **PROPOSITION**

---

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	17 juin 2025
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2025) 328 final
Objet:	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, sur le traitement de marché intérieur que s'accordent mutuellement l'Union européenne et l'Ukraine en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles

---

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2025) 328 final.

---

p.j.: COM(2025) 328 final



Bruxelles, le 17.6.2025  
COM(2025) 328 final

2025/0178 (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, sur le traitement de marché intérieur que s'accordent mutuellement l'Union européenne et l'Ukraine en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles**

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

### **1. OBJET DE LA PROPOSITION**

La proposition ci-jointe concerne la décision du Conseil établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité d'association dans sa configuration «Commerce» (ci-après le «comité "Commerce"»), dans la perspective de l'adoption envisagée d'une décision visant à accorder un traitement réciproque de marché intérieur en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles. La proposition ci-jointe est conforme à l'article 4, paragraphe 3, de l'annexe XVII (Rapprochement des réglementations) 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<sup>1</sup> (ci-après l'«accord»).

Sur la base du suivi et de l'évaluation formelle de l'Union, conformément à l'appendice XVII-6 de l'annexe XVII de l'accord, et de l'évaluation réalisée par l'Union aux fins de l'article 4, paragraphe 2, de l'annexe XVII de l'accord, telle que présentée par la Commission et approuvée par le Conseil, l'acte proposé vise à inclure l'Ukraine dans le marché intérieur de l'Union en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles. L'acte proposé permettra aux utilisateurs finaux de services mobiles de bénéficier, sous réserve de certaines limitations exceptionnelles, de services d'itinérance réglementés aux prix de détail nationaux.

### **2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION**

#### **2.1. L'accord d'association**

L'accord vise: i) à créer des conditions propices au renforcement des relations économiques et commerciales en vue de l'intégration progressive de l'Ukraine dans le marché intérieur de l'Union, notamment par l'établissement d'une zone de libre-échange approfondi et complet selon les dispositions du titre IV (Commerce et questions liées au commerce) de l'accord; et ii) à soutenir les efforts consentis par l'Ukraine pour mener à bien le processus de transition vers une économie de marché viable au moyen, entre autres, du rapprochement progressif de sa législation de celle de l'Union. L'accord est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2017. Depuis cette date, l'Ukraine a demandé une intégration plus poussée en matière d'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles dans l'Union, passant notamment par le traitement de marché intérieur aux fins de cette itinérance. L'octroi du traitement de marché intérieur nécessite un rapprochement avec l'acquis de l'Union en matière d'itinérance ainsi que son adoption intégrale et son application pleine et entière dans le droit ukrainien. L'Union estime que ces conditions sont remplies et devrait, sur cette base, en informer le comité «Commerce» et lui proposer de décider que les parties s'accordent mutuellement le traitement de marché intérieur en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles.

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

Conformément à l'article 465, paragraphe 4, de l'accord, toute question concernant le titre IV (Commerce et questions liées au commerce) de l'accord est abordée au sein du comité «Commerce». Conformément à l'article 4, paragraphe 3, de l'annexe XVII de l'accord, ledit comité peut décider que les parties s'accordent mutuellement le traitement de marché intérieur dans le secteur des services concerné par le rapprochement des réglementations. Conformément à l'article 465, paragraphe 3, de l'accord, ces décisions lient les parties, qui prennent les mesures

---

<sup>1</sup> JO L 161 du 29.5.2014, p. 3, ELI: [http://data.europa.eu/eli/agree\\_international/2014/295/oj](http://data.europa.eu/eli/agree_international/2014/295/oj).

appropriées pour leur mise en œuvre. Le comité «Commerce» arrête ses décisions d'un commun accord des parties.

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

Le comité «Commerce» doit adopter une décision visant à accorder un traitement réciproque de marché intérieur en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles (ci-après l'«acte envisagé»).

L'acte envisagé vise à permettre aux parties à l'accord de s'accorder mutuellement le traitement de marché intérieur prévu à l'article 4, paragraphes 3 à 7, de l'annexe XVII de l'accord.

Cette démarche est conforme à l'objectif du rapprochement progressif de la réglementation de l'Ukraine de l'acquis de l'Union énoncé dans le préambule et à l'article 124 de l'accord, cette dernière disposition concernant en particulier le rapprochement réglementaire dans le domaine des communications électroniques.

L'acte envisagé deviendra contraignant pour les parties conformément à l'article 465, paragraphe 3, de l'accord, qui dispose ce qui suit: «Le comité d'association est habilité à prendre des décisions dans les cas prévus par le présent accord et dans les domaines pour lesquels les pouvoirs nécessaires lui ont été délégués par le conseil d'association. Ces décisions lient les parties, qui prennent les mesures appropriées pour leur mise en œuvre. Le comité d'association adopte ses décisions d'un commun accord des parties.»

À compter de la date déterminée par l'acte envisagé, l'acquis de l'Union en matière d'itinérance, tel que précisé à l'appendice XVII-3 de l'annexe XVII de l'accord, est lu conformément aux points 1 à 6 de l'appendice XVII-1 de l'annexe XVII de l'accord, sauf disposition contraire de l'appendice XVII-3 de l'annexe XVII de l'accord.

### **3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION**

La position à prendre au nom de l'Union est de soutenir l'adoption de l'acte envisagé par le comité «Commerce».

L'annexe XVII de l'accord prévoit le rapprochement des réglementations des parties dans plusieurs secteurs, dont les services de télécommunications. Une fois que le rapprochement, progressivement étendu à tous les éléments de l'acquis de l'Union visés à l'appendice XVII-3 de l'annexe XVII de l'accord, sera réalisé, ce rapprochement pourra entraîner l'intégration progressive de l'Ukraine dans le marché intérieur de l'Union, par l'octroi réciproque du traitement de marché intérieur conformément à l'article 4, paragraphe 3, de l'annexe XVII de l'accord. L'Ukraine a demandé une intégration plus poussée dans le domaine de l'itinérance. La décision n° 1/2023 du comité d'association UE-Ukraine dans sa configuration «Commerce»<sup>2</sup> a complété l'appendice XVII-3 de l'annexe XVII de l'accord en y ajoutant les actes pertinents relatifs à l'itinérance. Le 7 novembre 2024, l'Ukraine a notifié à l'Union qu'elle considérait que les conditions d'adoption et d'application de l'acquis de l'Union en matière d'itinérance étaient remplies et a demandé une évaluation globale. La décision n° 1/2025 du comité d'association UE-Ukraine dans sa configuration «Commerce»<sup>3</sup> a apporté des adaptations spécifiques supplémentaires à la partie A de

<sup>2</sup> Décision n° 1/2023 du comité d'association UE-Ukraine dans sa configuration «Commerce» du 24 avril 2023 modifiant l'appendice XVII-3 (Règles applicables aux services de télécommunication) de l'annexe XVII 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 [2023/930] (JO L 123 du 8.5.2023, p. 38, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2023/930/oj>).

<sup>3</sup> Décision n° 1/2025 du comité d'association UE-Ukraine dans sa configuration «Commerce» du 13 mars 2025 modifiant la partie A de l'appendice XVII-3 (Règles applicables aux services de télécommunication) de

l'appendice XVII-3 de l'annexe XVII de l'accord. Le 6 juin 2025, l'Ukraine a complété sa notification initiale après la promulgation de sa dernière mesure de transposition restante.

Conformément à l'article 4, paragraphe 2, de l'annexe XVII de l'accord, l'Union a réalisé une évaluation globale et a déterminé, sur la base de cette évaluation, que l'Ukraine remplissait les conditions d'adoption et d'application de l'acquis de l'Union dans le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles. Conformément à l'article 4, paragraphe 3, de l'annexe XVII de l'accord, l'Union a informé le comité «Commerce» du résultat positif de son évaluation globale.

Sur cette base, l'Union devrait proposer que le comité «Commerce» décide que les parties s'accordent mutuellement le traitement de marché intérieur en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles, conformément à l'article 4, paragraphe 3, de l'annexe XVII de l'accord.

La décision ci-jointe met en œuvre la politique commerciale commune de l'Union envers un pays partenaire d'Europe orientale et un pays candidat, sur la base des dispositions de l'accord. Elle est conforme à l'objectif du rapprochement progressif de la réglementation de l'Ukraine de l'acquis de l'Union, tel qu'énoncé dans le préambule de l'accord.

## **4. BASE JURIDIQUE**

### **4.1. Base juridique procédurale**

#### *4.1.1. Principes*

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (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 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 ayant des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également les 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»<sup>4</sup>.

#### *4.1.2. Application en l'espèce*

Le comité «Commerce» est une instance créée par l'accord. La décision que le comité «Commerce» doit 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. À compter de la date déterminée par les parties dans l'acte envisagé, l'acquis de l'Union en matière d'itinérance, tel que précisé à l'appendice XVII-3 de l'annexe XVII de l'accord, devra être appliqué conformément aux points 1 à 6 de l'appendice XVII-1 de l'annexe XVII de l'accord, sauf disposition contraire de l'appendice XVII-3 de l'annexe XVII 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 du Conseil proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

---

l'annexe XVII 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.

<sup>4</sup> Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

## **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 pour lequel 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 composantes est identifiable comme étant 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 en l'espèce*

L'article 207 du TFUE est la base juridique de la politique commerciale commune de l'Union. En particulier, l'article 207, paragraphe 4, premier alinéa, du TFUE constitue la base juridique pour le commerce de services, à l'exception des services de transport, à l'égard des pays tiers, y compris les dispositions relatives au cadre réglementaire régissant la fourniture de ces services.

L'acte envisagé a pour principal objectif et contenu la politique commerciale commune de l'Union, étant donné qu'il porte sur le commerce de services de télécommunication avec l'Ukraine. En conséquence, la base juridique matérielle de la décision du Conseil proposée est l'article 207 du TFUE.

## **4.3. Conclusion**

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

## **5. PUBLICATION DE L'ACTE ENVISAGE**

La décision du comité «Commerce» relative à l'octroi réciproque du traitement de marché intérieur en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles donnera lieu à des droits et à des obligations dans l'Union et en Ukraine. Il convient donc de la publier au *Journal officiel de l'Union européenne* après son adoption.

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, sur le traitement de marché intérieur que s'accordent mutuellement l'Union européenne et l'Ukraine en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles**

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<sup>5</sup> (ci-après l'«accord»), est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2017.
- (2) Conformément à l'article 4, paragraphe 3, de l'annexe XVII de l'accord, le comité d'association dans sa configuration «Commerce» (ci-après le «comité "Commerce"») peut décider que les parties s'accordent mutuellement le traitement de marché intérieur dans les secteurs des services concernés par le rapprochement des réglementations.
- (3) Dans le courant de l'année 2025, le comité «Commerce» devrait adopter un projet de décision relative au traitement de marché intérieur que s'accordent mutuellement l'Union européenne et l'Ukraine en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles.
- (4) Ainsi qu'énoncé dans le préambule de l'accord et conformément à l'article 124 de ce dernier, les parties reconnaissent l'importance du rapprochement de la législation existante de l'Ukraine de celle de l'Union européenne, ce qui signifie que l'Ukraine doit veiller à rendre progressivement ses législations existantes et futures compatibles avec l'acquis de l'Union.
- (5) L'Ukraine a demandé une intégration plus poussée dans l'Union en matière d'itinérance, passant notamment par le traitement de marché intérieur aux fins des services d'itinérance.
- (6) La décision n° 1/2023 du comité d'association UE-Ukraine dans sa configuration «Commerce»<sup>6</sup> a complété l'appendice XVII-3 (Règles applicables aux services de

---

<sup>5</sup> JO L 161 du 29.5.2014, p. 3, ELI: [http://data.europa.eu/eli/agree\\_international/2014/295/oj](http://data.europa.eu/eli/agree_international/2014/295/oj).

<sup>6</sup> Décision n° 1/2023 du comité d'association UE-Ukraine dans sa configuration «Commerce» du 24 avril 2023 modifiant l'appendice XVII-3 (Règles applicables aux services de télécommunication) de l'annexe XVII de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de

télécommunication) de l'annexe XVII de l'accord en y ajoutant les actes pertinents de l'Union relatifs à l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles.

- (7) Conformément à l'article 4, paragraphe 2, de l'annexe XVII de l'accord, l'Ukraine a informé l'Union, le 7 novembre 2024, qu'elle considérait que les conditions d'adoption et d'application de l'acquis de l'Union dans le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles étaient réunies et a demandé à l'Union de réaliser une évaluation globale.
- (8) Le 6 juin 2025, l'Ukraine a complété sa notification initiale après la promulgation de sa dernière mesure de transposition restante.
- (9) La décision n° 1/2025 du comité d'association UE-Ukraine dans sa configuration «Commerce»<sup>7</sup> a apporté certaines adaptations spécifiques supplémentaires à la partie A de l'appendice XVII-3 de l'annexe XVII de l'accord.
- (10) Conformément à l'article 4, paragraphe 2, de l'annexe XVII de l'accord, l'Union a réalisé une évaluation globale et a déterminé, sur la base de cette évaluation, que l'Ukraine remplissait les conditions d'adoption et d'application de l'acquis de l'Union dans le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles.
- (11) Conformément à l'article 4, paragraphe 3, de l'annexe XVII de l'accord, l'Union a informé le comité «Commerce» du résultat positif de son évaluation globale.
- (12) Dans ce contexte et conformément à l'article 4, paragraphe 3, de l'annexe XVII de l'accord, il convient que l'Union et l'Ukraine s'accordent mutuellement le traitement de marché intérieur en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles.
- (13) Il y a donc lieu d'établir la position à adopter au nom de l'Union au sein du comité «Commerce», étant donné que la décision relative au traitement de marché intérieur que s'accordent mutuellement l'Union européenne et l'Ukraine en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles sera contraignante pour l'Union,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

#### *Article premier*

La position à prendre, au nom de l'Union, dans le courant de l'année 2025, au sein du comité d'association dans sa configuration «Commerce» (ci-après le «comité "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, sur le traitement de marché intérieur que s'accordent mutuellement l'Union européenne et l'Ukraine en ce qui concerne le secteur de l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles, est fondée sur le projet de décision dudit comité joint à la présente décision.

#### *Article 2*

---

l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part [2023/930] (JO L 123 du 8.5.2023, p. 38, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2023/930/oj>).

<sup>7</sup> Décision n° 1/2025 du comité d'association UE-Ukraine dans sa configuration «Commerce» du 13 mars 2025 modifiant la partie A de l'appendice XVII-3 (Règles applicables aux services de télécommunication) de l'annexe XVII 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.

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

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil  
Le président*