



La coopération militaire avec un État agressé

Le cas des relations entre la France et l'Ukraine

Alexandre Kieffer

Résumé: Reconnue par la majorité de la communauté internationale comme une guerre d'agression, l'opération militaire russe dans les territoires contestés du Donbass a fortement intensifié les différents mécanismes internationaux de coopération militaire déjà existants entre l'Ukraine et certains États occidentaux, dont la France. D'un point de vue bilatéral, la France et l'Ukraine indépendante ont signé un traité introduisant les fondements de leur coopération militaire en 1992. Soutenant les perspectives d'intégration européenne de l'Ukraine, la France lui a apporté un soutien politique, militaire et économique dès 2014 et de façon plus significative à partir de 2022. À cette coopération s'ajoutent les mécanismes de l'Union européenne et de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, d'abord pour soutenir la transition ukrainienne vers la démocratie et l'économie de marché, puis pour former l'armée ukrainienne.

Mots-clés: France, Ukraine, OTAN, UE, défense, accord, traité, militaire, coopération, partenariat.

Référence électronique

Alexandre Kieffer, « La coopération militaire avec un État agressé. Le cas des relations entre la France et l'Ukraine », Le retour de la guerre [Dossier], *Confluence des droits_La revue* [En ligne], 12 | 2023, mis en ligne le 17 décembre 2023. URL : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=2480>.

Éditeur

Confluence des droits_La revue
DICE Éditions
UMR Droits International, Comparé et Européen (DICE)
Espace René Cassin
3, avenue Robert Schuman
13628 Aix-en-Provence
France
contact@confluencedesdroits-larevue.com

La coopération militaire avec un État agressé

Le cas des relations entre la France et l'Ukraine

Alexandre Kieffer

Doctorant, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, CERIC,
Aix-en-Provence, France

L'histoire des relations diplomatiques entre la France et l'Ukraine est ancienne¹, mais elle a été conditionnée par la tutelle des différentes puissances qui ont occupé le territoire ukrainien pendant plusieurs siècles. La France et l'Ukraine ont coopéré militairement à plusieurs reprises, souvent dans un contexte où l'Ukraine indépendante était menacée d'invasion par un État voisin. L'exemple le plus ancien est celui de l'Hetmanat cosaque, État autonome dont le territoire correspondait globalement à celui de l'Ukraine actuelle et qui était occupé par la République des Deux Nations (Pologne-Lituanie), qui s'était soulevé contre cette dernière avec un soutien français au moins politique et peut-être militaire². Les Cosaques ukrainiens auraient même participé à la bataille de Dunkerque en 1646 aux côtés du Royaume de France³. De façon plus notable, la France avait envoyé une mission militaire à Kiev le 1^{er} décembre 1917 en espérant obtenir le soutien de l'Ukraine nouvellement indépendante face aux Empires centraux, qui avaient signé un cessez-le-feu avec la Russie révolutionnaire de Lénine. La France fut d'ailleurs le premier État à reconnaître la République populaire ukrainienne, le 3 janvier 1918⁴, peu avant son invasion par

¹ Historiquement, la Rus' de Kiev (882-1240), ancêtre commun de la Biélorussie, de la Russie et de l'Ukraine, entretenait des relations politiques et commerciales étroites avec l'Europe occidentale: concernant la France, le fait le plus notable est le mariage du roi des Francs Henri 1^{er} avec la princesse Anne de Kiev, qui fut reine des Francs de 1051 à 1060. La Rus' de Kiev était à cette époque l'un des plus vastes et puissants États européens, avec une superficie de 1 300 000 km². Après l'invasion mongole et la chute de l'État de Kiev en 1240, les territoires correspondant à l'Ukraine actuelle furent morcelés et revendiqués par les puissances voisines – notamment la Pologne à l'ouest et la Russie à l'est. Voir notamment: W. Kosyk, « Les relations de l'Ukraine avec l'Europe catholique », in *Ukraine, Témoignage d'Œcuménisme Oriental*, Nouvelles de l'Institut catholique de Paris, n° 4, Paris institut catholique, 1979, p. 36-48; O. de Laroussilhe, « Une histoire longtemps imposée par la géographie », in *L'Ukraine*, 2^e éd., Que sais-je?, Paris cedex 14, Presses universitaires de France, 2002, p. 14-78.

² W. Kosyk, « Chapitre II. La question ukrainienne en France avant la Révolution russe », in *La politique de la France à l'égard de l'Ukraine: mars 1917-février 1918*, coll. Internationale, Paris, Éditions de la Sorbonne, 1982, p. 37-49; E. Bortchak, « Napoléon et l'Ukraine », *Revue des études napoléoniennes*, décembre 1922, p. 26.

³ J. Verhun, « Les Cosaques d'Ukraine ont-ils pris part au siège de Dunkerque en 1645-1646? », *Les Amis du vieux Dunkerque*, 1980, n° 11-12, p. 93-117.

⁴ W. Kosyk, *La politique de la France à l'égard de l'Ukraine: mars 1917-février 1918*, coll. Internationale, n° 13, Paris, Éditions de la Sorbonne, 1982, p. 159.

la Russie. Plus tard, la France était intervenue en Ukraine⁵ en soutien aux Armées blanches, les forces navales françaises ayant même occupé temporairement Odessa⁶ – une ville historiquement significative dans les relations franco-ukrainiennes⁷ – mais cette intervention fut un échec et la République socialiste soviétique d’Ukraine fut proclamée le 10 mars 1919.

Dès l’acquisition de son indépendance vis-à-vis de l’Union soviétique le 24 août 1991⁸, l’Ukraine a articulé sa politique étrangère autour de la perspective d’une intégration européenne⁹ et a très rapidement tissé des relations diplomatiques avec les principales puissances politiques et militaires européennes: le 10 janvier 1992 avec le Royaume-Uni¹⁰, le 17 janvier 1992 avec l’Allemagne¹¹ et le 24 janvier 1992 avec la France¹².

Depuis 1992, la France a apporté de façon continue un soutien militaire, technique et financier à l’Ukraine – un soutien qui s’est intensifié en 2014 et encore davantage à partir de février 2022, l’agression subie par l’Ukraine ayant entraîné la conclusion de nombreux accords techniques bilatéraux sur le plan militaire.. La France, première puissance militaire de l’Union européenne¹³, est à ce titre un allié privilégié de l’Ukraine. Réciproquement, l’Ukraine est l’un des États les plus importants d’Europe de l’Est, notamment en raison de sa superficie (603700 km² avec les territoires contestés) et de sa production agricole et de minerais¹⁴. Le fondement juridique de la coopération militaire bilatérale entre la France et l’Ukraine est le traité d’entente et de coopération signé en juin 1992 (I), mais l’assistance militaire française se fait également *via* divers mécanismes multilatéraux (II).

⁵ J.K. Munholland, « The French army and intervention in Southern Russia, 1918-1919 », *Cahiers du Monde Russe*, 1981, vol. 22, n° 1, p. 43-66.

⁶ P. Fieschi, « L’intervention française à Odessa (décembre 1918 - mars 1919) vue à travers l’action du “Consul de France”, Emile Henno », *Cahiers slaves*, 2016, vol. 14, n° 1, p. 161-172.

⁷ Odessa a été fondée en 1795 puis aménagée par le duc de Richelieu pour le compte de la Russie de 1803 à 1814. Le projet était d’en faire un port marchand sur la mer Noire et une nouvelle route commerciale vers l’Occident. Voir: S. Ghervas, « Odessa et les confins de l’Europe: un éclairage historique », in F. Rosset (éd.), *Lieux d’Europe : Mythes et limites*, hors collection, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l’homme, 30 janvier 2013, p. 107-124.

⁸ O. de Laroussilhe, « L’indépendance: 1991 », in *L’Ukraine*, 2^e éd., Que sais-je?, Paris, Presses universitaires de France, 2002, p. 79-87.

⁹ E. Armandon, « Le “retour à l’Europe” de l’Ukraine », in *Géopolitique de l’Ukraine*, 2^e éd., Que sais-je?, Paris, Presses universitaires de France, 2022, p. 11-68.

¹⁰ « [Political issues between Ukraine and Great Britain](#) », *Embassy of Ukraine to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, 26 août 2012.

¹¹ « [Politische Beziehungen](#) », *Botschaft der Ukraine in der Bundesrepublik Deutschland*, 22 novembre 2019.

¹² « [Relations bilatérales](#) », 7 juin 2022.

¹³ « [La France dans l’UE](#) », 2022; *Chiffres clés de la Défense - 2021*, Ministère des Armées, décembre 2021, p. 16.

¹⁴ « [Le commerce et la coopération économique entre l’Ukraine et la France](#) », 2021.

I. Les accords bilatéraux de partenariat militaire entre la France et l'Ukraine et les autres formes de coopération en matière de défense

En 1992 sont posées dans un traité les bases de la coopération militaire, économique, culturelle, juridique et institutionnelle entre la France et l'Ukraine (A). Dès 2014, puis de façon plus ouverte à partir d'avril 2022, la France est devenue l'un des principaux soutiens militaires de l'Ukraine en Europe (B).

A) De 1992 à 2014: la construction du partenariat militaire franco-ukrainien

Le premier accord de partenariat militaire franco-ukrainien est le traité d'entente et de coopération entre la République française et l'Ukraine, signé à Paris le 16 juin 1992 et entré en vigueur le 19 janvier 1997. La ratification tardive du traité par la partie française s'explique selon un rapport du Sénat par « l'ambiguïté de l'attitude des autorités ukrainiennes »¹⁵ en matière de désarmement nucléaire. En effet, l'Ukraine a adhéré au traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) en tant qu'État non nucléaire le 5 décembre 1994, soit plus de trois ans après l'accès à son indépendance vis-à-vis de l'Union soviétique. À l'indépendance, l'Ukraine avait initialement revendiqué la propriété de l'arsenal nucléaire ex-soviétique se trouvant sur le territoire (désormais) ukrainien et avait longtemps refusé d'adhérer au TNP en qualité d'État non nucléaire. Le problème fut résolu lors de la signature du Mémorandum de Budapest entre l'Ukraine, les États-Unis, le Royaume-Uni et la Russie le 5 décembre 1994 par lequel l'Ukraine renonçait à l'arsenal nucléaire ex-soviétique installé sur son territoire en contrepartie d'un soutien financier et technique américain¹⁶ et d'une garantie du respect de l'intégrité territoriale ukrainienne par les parties signataires¹⁷.

Le traité du 16 juin 1992 n'a pratiquement aucune originalité vis-à-vis des traités signés entre la France et toutes les autres républiques postsoviétiques (à l'exception du Tadjikistan, en situation de guerre civile jusqu'en 2000). Plusieurs de ses dispositions intéressent quoi qu'il en soit la défense – et notamment celle de l'Ukraine. Effectivement, le texte prévoit d'abord, dans l'article 3, des consultations régulières « en particulier sur des questions fondamentales concernant la sécurité

¹⁵ Y. Guena, *Rapport sur le projet de loi autorisant la ratification du traité d'entente et de coopération entre la République française et l'Ukraine*, Sénat, 26 octobre 1995, p. 6.

¹⁶ « [Fact Sheet on WMD Threat Reduction Efforts with Ukraine, Russia and Other Former Soviet Union Countries](#) », 9 juin 2022.

¹⁷ Mémorandum relatif aux garanties de sécurité dans le cadre de l'adhésion de l'Ukraine au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires. Budapest, 5 décembre 1994, *Recueil des Traités des Nations Unies*, Volume 3007, I-52241, p. 181-182.

et la coopération en Europe ». Plus précisément encore, l'article 10 indique que les Parties procèdent, « de manière régulière, à des échanges de vues sur leurs concepts de défense ». De façon plus notable, l'article 4 dispose qu'« [a]u cas où surgiraient des situations qui, de l'avis d'une des Parties, créeraient une menace contre la paix, une rupture de la paix, ou mettraient en cause ses intérêts majeurs de sécurité, cette Partie peut demander à l'autre que se tiennent sans tarder des consultations entre elles à ce sujet. Les Parties s'efforcent d'adopter une position commune sur les moyens de surmonter cette situation ».

Ces dispositions ne sont pas restées lettre morte – en réalité, la coopération militaire bilatérale entre la France et l'Ukraine avait déjà commencé en mars 1992 avec la nomination d'un attaché de Défense à Kiev¹⁸. La marine française effectue des visites régulières à Odessa et des exercices militaires conjoints sont souvent organisés en mer Noire¹⁹. Des échanges de personnel militaire entre les deux pays ont aussi eu lieu ponctuellement depuis 1993. Il n'existe toutefois pas d'accord spécifique sur la coopération militaire bilatérale et toutes ces opérations, quoique conformes au traité d'entente, ne sont fixées concrètement par aucun texte publié. La fréquence et les formes de la coopération relèvent donc de l'intérêt qu'y portent les parties – c'est d'ailleurs la raison pour laquelle elles s'accroissent nettement après la destitution de Viktor Ianoukovytch et son remplacement par un gouvernement d'intérim en février-mars 2014²⁰.

B) Depuis 2014: un soutien militaire d'abord discret, puis pleinement assumé de la France envers l'Ukraine

Le référendum – légalement contesté²¹ – de rattachement de la Crimée à la Russie qui s'est tenu en mars 2014 n'a pas été reconnu par la France²² et cette dernière a soutenu les sanctions de l'Union européenne contre la Russie en réponse à ces événements²³. L'Ukraine s'estimait à l'époque victime d'une « agression directe et

¹⁸ Y. Guena, *Rapport sur le projet de loi autorisant la ratification du traité d'entente et de coopération entre la République française et l'Ukraine*, op. cit., p. 31.

¹⁹ « [Mer noire – Escale de l'Auvergne à Odessa et entraînement mutuel avec la marine ukrainienne](#) », *Ministère des Armées*, 30 décembre 2021.

²⁰ Par exemple: « [Entretien de Laurent Fabius avec son homologue ukrainien, Andreï Dechtchitsa](#) », 5 mars 2014; « [Entretien du président de la République avec M. Vitalii Klychko et M. Petro Porochenko](#) », 7 mars 2014.

²¹ T.W. Jr. White, « Referendum in Crimea: Developing International Law on Territorial Realignment Referendums Comments », *Houston Journal of International Law*, 2016, vol. 38, n° 3, p. 843-886.

²² « [Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, sur la situation en Ukraine, à Paris le 18 mars 2014](#) ».

²³ « [Déclaration de M. François Hollande, Président de la République, sur l'Union européenne face à la situation en Ukraine, à Bruxelles le 20 mars 2014](#) ».

ouverte » de la Russie²⁴. De 2014 à 2020, la France était selon plusieurs sources le premier fournisseur européen d'armes à l'Ukraine, la valeur du matériel militaire français livré à ce pays pendant cette période étant estimée à 1,6 milliard d'euros²⁵. La France était néanmoins discrète à ce sujet – la plupart de ces livraisons étant confidentielles²⁶ – jusqu'à ce qu'il en soit fait mention publiquement lors du compte rendu du Conseil des ministres du 13 avril 2022²⁷.

Le 8 février 2022, l'Ukraine a fait état de la conclusion de six accords intéressant la défense, mais dont le contenu n'a pas été publié. Au niveau public-privé, le gouvernement ukrainien a conclu des accords avec les entreprises françaises de défense Thales, Desautel et Alstom. Une déclaration commune a également été signée entre le conglomérat d'entreprises publiques ukrainiennes de défense Ukroboronprom et l'ambassade de France en Ukraine. Au niveau privé, Ukroboronprom et Thales ont conclu un accord de coopération²⁸.

Suite à l'envoi d'une « opération militaire spéciale »²⁹ par la Fédération de Russie le 24 février 2023 sur les territoires contestés du Donbass, la coopération militaire bilatérale entre la France et l'Ukraine a été largement approfondie. Le 13 octobre 2022, à Bruxelles, a été signé l'accord (non publié) créant le fonds spécial de soutien à l'Ukraine, qui doit permettre « à l'armée ukrainienne d'acquérir directement auprès des industriels français [...] tous types d'armements et d'équipements militaires nécessaires aux opérations de défense de l'Ukraine »³⁰. La mise en œuvre de cet accord s'est faite *via* une loi de finances rectificative³¹, puis un amendement qui a porté le crédit accordé à l'Ukraine au titre de ce fonds à 200 millions d'euros³².

²⁴ « [SYNTHESE-Repli de l'armée ukrainienne, l'UE étudie des sanctions](#) », *Reuters général*, septembre 2014.

²⁵ J. Monn, « Ukraine-Krise: Was der Westen Kiew an Waffen geliefert hat », *Neue Zürcher Zeitung*, 9 février 2022.

²⁶ E. Vincent, P. Ricard et M. Zerrouky, « Paris lève un coin du voile sur ses livraisons d'armes », *Le Monde*, 16 avril 2022.

²⁷ Le porte-parole du gouvernement, Gabriel Attal, avait à cette occasion fait référence indirectement au graphique du journal *Neue Zürcher Zeitung*, qui avait lui-même été repris par le juriste et politiste Bruno Tertrais sur sa page [Twitter](#) le 12 avril 2022. [Voir à partir de 8:40](#).

²⁸ « [Following the meeting of the Presidents of Ukraine and France in Kyiv, a number of bilateral documents were signed](#) », 8 février 2022.

²⁹ « [Russian troops launch special military operation to defend Donbass republics — top brass](#) », TASS, 24 février 2022?

³⁰ « [Signature entre la France et l'Ukraine de l'accord créant le fonds spécial de soutien à l'Ukraine](#) », Paris, 13 octobre 2022.

³¹ [Projet de loi de finances rectificative n° 393 pour 2022](#), Assemblée nationale, 2 novembre 2022.

³² [Projet de loi de finances rectificative pour 2022 \(n° 393\) Amendement n°598](#), Assemblée nationale, 8 novembre 2022.

La majeure partie de l'aide militaire française apportée à l'Ukraine dans un contexte bilatéral s'organise cependant en dehors du cadre de ces accords, qu'ils soient publiés ou non. Si des accords secrets existent, le seul socle juridique sur lequel repose l'aide française apparaît être l'article 51 de la Charte des Nations Unies, que la France a parfois mentionné de façon implicite³³ ou explicite³⁴ pour justifier les mesures de soutien entreprises en dehors du cadre multilatéral. En l'absence toutefois de texte juridique publié qui préciserait l'étendue de ces mesures, leur existence et leur contenu sont révélés à travers des communications, discours, entretiens et organes de presse officiels.

Le 13 avril 2022, le ministre des Armées Florence Parly annonçait que la valeur des équipements militaires livrés par la France à l'Ukraine (depuis février 2022) s'élevait à plus de 100 millions d'euros³⁵. Selon une audition du ministre des Armées devant l'Assemblée nationale le 15 mars 2023, 18 canons automoteur ont été cédés gratuitement³⁶ à l'Ukraine dès les premières semaines du conflit et une livraison de douze canons supplémentaires aux forces ukrainiennes a été annoncée au début de l'année 2023³⁷. Un nombre significatif d'autres armements et munitions ont été cédés à l'Ukraine, notamment grâce au fonds précité³⁸. La France a également prévu la formation de « 6 000 soldats ukrainiens » sur les sols français et polonais³⁹. Il apparaît donc, à la lecture des documents ci-dessus, qu'il s'agit d'accords verbaux décidés à l'issue de négociations directes entre les gouvernements respectifs de la France et de l'Ukraine.

II. Le partenariat militaire franco-ukrainien dans les enceintes multinationales

C'est par le biais de deux organisations internationales – à savoir l'Union européenne et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord – que la France et l'Ukraine ont organisé leur partenariat militaire dans le contexte multilatéral. Bien que l'Ukraine ne soit pas membre de ces deux organisations, elle a signé un ensemble d'accords qui concernent entre autres la coopération militaire tant avec l'Union européenne (A) qu'avec l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (B).

³³ S. Lecornu, « [Aide militaire de la France à l'Ukraine](#) », *Vie Publique*, 15 mars 2023.

³⁴ « [Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France](#) », *Ministère des Armées*, 2023, p. 3.

³⁵ « [Entretien de la ministre des Armées avec son homologue ukrainien](#) », 13 avril 2022.

³⁶ *Rapport au Parlement 2022 sur les exportations d'armement de la France*, Ministère des Armées, 26 septembre 2022, p. 13.

³⁷ « [Soutien à l'Ukraine : les 4 points à retenir de l'audition de Sébastien Lecornu](#) », 16 mars 2023.

³⁸ « [Entretien de Sébastien Lecornu, ministre des Armées, avec Oleksii Reznikov, ministre de la Défense ukrainien \(12 janvier 2023\)](#) » ; « [Finalisation des discussions entre la France et l'Italie sur la livraison du SAMP T-MAMBA à l'Ukraine](#) », 3 février 2023 ; « [Bilan de l'aide apportée par la France à l'Ukraine, 24 février 2022-2023](#) », 23 février 2023.

³⁹ « Soutien à l'Ukraine », *op. cit.*

A) L'Union européenne et l'Ukraine : la coopération militaire dans le contexte de l'intégration européenne

Le premier président ukrainien depuis l'indépendance, Leonid Kravtchouk (1991-1994), a très tôt exprimé sa volonté d'une intégration européenne: ainsi, il s'était rendu à Bruxelles en septembre 1992 où il avait affirmé « vouloir entamer le plus tôt possible des négociations avec la Communauté économique européenne »⁴⁰. Le 14 juin 1994, un accord de partenariat et de coopération a été signé entre l'Ukraine et les Communautés européennes, dont l'objectif principal est le développement de relations politiques et économiques entre les Parties. Ce texte a été complété par un « accord provisoire » du 1^{er} juin 1995 portant sur des dispositions commerciales⁴¹. L'année suivante, la Commission des communautés européennes publiait le « Plan d'action concernant l'Ukraine »⁴², où elle faisait un bilan mitigé de la transition engagée par l'Ukraine vers l'économie de marché et la démocratie.

En réaction au conflit entre la Géorgie et la Russie dans les républiques contestées d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie, le projet de Partenariat oriental de l'Union européenne a été accéléré⁴³ et lors de sa mise en place en mai 2009, l'Ukraine y a été invitée aux côtés de cinq autres pays⁴⁴. Le Partenariat oriental a pour but principal, selon son texte constitutif, de « créer les conditions nécessaires pour accélérer l'association politique et une intégration économique accrue entre l'Union européenne et les pays partenaires intéressés »⁴⁵. De façon peut-être plus notable, le Partenariat sert aussi de « fondation pour les accords d'association », qui eux-mêmes peuvent servir de fondement au processus d'adhésion d'un pays à l'Union européenne⁴⁶.

⁴⁰ E. Armandon, « Le “retour à l'Europe” de l'Ukraine », *op. cit.*, p. 14.

⁴¹ A. Bon, « Ukraine - UE. Regain d'intérêt réciproque », *Le Courrier des pays de l'Est*, 2004, vol. 1042, n° 2, p. 30; *Avis 190 (1995) - Demande d'adhésion de l'Ukraine au Conseil de l'Europe*, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 26 septembre 1995, § 10.

⁴² [Plan d'action concernant l'Ukraine](#), Bruxelles, Commission des Communautés européennes, 20 novembre 1996, p. 1-48.

⁴³ M. Campaign, *La genèse du Partenariat oriental: les élites polonaises et la politique étrangère européenne*, Thèse, Science politique. Université Montesquieu – Bordeaux IV; Institut d'études politiques de Bordeaux, 2010, p. 430-1; [Conclusions du Conseil européen extraordinaire](#), Bruxelles, Conseil de l'Union européenne, 1^{er} septembre 2008, p. 1-5.

⁴⁴ Les six pays partenaires sont l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la République de Moldavie et l'Ukraine.

⁴⁵ Déclaration conjointe du sommet du Partenariat oriental de Prague, 8435/09, 7 mai 2009, p. 6 (traduction libre du texte original en anglais).

⁴⁶ H. Ahamad Madatali et T. Jansen, *Paix et sécurité en 2022 : accords d'association entre l'Union européenne et la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine: les voies de l'adhésion à l'Union*, LU, Publications Office of the European Union, 2022, p. 2.

Concernant l'Accord d'association entre l'Union européenne et l'Ukraine, son cadre politique avait déjà été défini au Sommet Ukraine-Union européenne à Paris le 9 septembre 2008; la présidence française du Conseil de l'Union européenne de 2008 s'était d'ailleurs « beaucoup impliquée dans la négociation de cet accord »⁴⁷. En raison de la réticence de certains membres (dont l'Allemagne) vis-à-vis d'une adhésion de l'Ukraine à l'Union, il avait été décidé au Sommet que l'accord « ne préjugerait pas de l'évolution des relations Union européenne/Ukraine »⁴⁸. Plus controversées encore, les dispositions de l'accord de libre-échange, compris dans l'accord d'association, avaient retardé les négociations pendant plusieurs années, car l'Ukraine parvenait difficilement à appliquer les réformes économiques exigées par l'Union européenne⁴⁹.

Le successeur du président Iouchtchenko, Viktor Ianoukovytch (2010-2014), avait poursuivi le processus d'intégration européenne de son pays, affirmant notamment à Bruxelles, à l'occasion de son premier voyage officiel à l'étranger en mars 2010, que « pour l'Ukraine, l'intégration européenne est la priorité clé de sa politique extérieure »⁵⁰. En mars 2012, l'Union européenne exigeait de l'Ukraine des réformes en matière judiciaire et électorale en préalable à la signature définitive de l'accord⁵¹. Après une série de négociations infructueuses entre l'Ukraine, la Russie et l'Union, le Parlement ukrainien renonça le 21 novembre 2013 à l'Accord d'association. Le gouvernement signa plus tard un accord avec la Russie seule, celle-ci lui promettant un prêt de quinze milliards de dollars et une remise sur le prix du gaz – contre les « 600 à 700 millions d'euros de soutien financier proposés par l'UE »⁵². Les vastes manifestations organisées par l'opposition après cette décision avaient abouti à une situation de crise politique et à la destitution du président Ianoukovytch puis à son remplacement par un gouvernement d'intérim, lequel signa le « volet politique »⁵³ de l'Accord d'association le 21 mars 2014. Le volet économique de l'accord fut signé le 27 juin 2014 une fois le président Petro Porochenko élu. Sa ratification⁵⁴ fut d'abord bloquée par un référendum néerlandais, mais elle fut actée en septembre 2017.

⁴⁷ S. Soutour et G. César, *L'Ukraine redevient-elle un partenaire fiable pour l'Union européenne?*, Commission des affaires européennes, 12 mai 2010, p. 34.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Voir par exemple : *EU-Ukraine Summit*, Kiev, Council of the European Union, 4 décembre 2009, p. 2.

⁵⁰ S. Soutour et G. César, *L'Ukraine redevient-elle un partenaire fiable pour l'Union européenne?*, *op. cit.*, p. 28.

⁵¹ D. Tolksdorf, « L'Union européenne au secours de l'Ukraine », *Politique étrangère*, 2014, n° 3, p. 111.

⁵² *Ibid.*, p. 112.

⁵³ M.-C. Cadilhac, « Association UE-Ukraine: débuts mouvementés d'application provisoire pour un accord ambitieux », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2015, n° 1, p. 220.

⁵⁴ Les dispositions commerciales de l'Accord d'association ont été appliquées de façon provisoire à partir du 1^{er} janvier 2016.

L'Accord d'association représente aujourd'hui le texte fondateur des relations entre l'Union européenne et l'Ukraine⁵⁵. Plusieurs de ses dispositions intéressent directement la coopération militaire entre ces parties. Il prévoit des réunions régulières au niveau des experts des institutions militaires des parties (article 5), une convergence progressive dans le domaine de la politique de sécurité et de défense commune (article 7) ainsi qu'une « coopération pragmatique en matière de prévention des conflits et de gestion des crises, en particulier dans le but d'accroître la participation de l'Ukraine aux opérations civiles et militaires de gestion de crises menées par l'UE ainsi qu'aux exercices et entraînements pertinents » (article 10). Des « contacts étroits » sont également prévus entre l'Ukraine et l'Agence européenne de défense « en vue de se pencher sur l'amélioration des capacités militaires ».

Le dernier rapport sur la mise en œuvre de l'Accord d'association a été publié par la Commission européenne le 27 novembre 2020. Y est déploré, sur le plan de la coopération militaire, l'échec des réformes de l'industrie publique de défense ukrainienne⁵⁶. Le conglomérat Ukroboronprom, cité précédemment et qui a pour mission de diriger l'industrie de l'armement ukrainienne⁵⁷, était en effet au cœur d'une affaire majeure de corruption de 2017 à 2019⁵⁸. Plus globalement, le rapport souligne le succès de la transition démocratique, notamment dans le cadre des élections présidentielles de 2019, mais déplore certaines mesures prises dans le contexte de la crise sanitaire en 2020.

De février 2022 à février 2023, le Conseil de l'Union européenne, sous présidence française en 2022⁵⁹, a mobilisé 3,6 milliards d'euros *via* la Facilité européenne pour la paix pour rembourser le soutien militaire apporté par les États membres à l'Ukraine⁶⁰. La Facilité est un instrument extrabudgétaire⁶¹ de l'Union établi par celle-ci

⁵⁵ Accord d'association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, *Journal officiel de l'Union Européenne*, L 161/3, 27 juin 2014, p. 3-2137.

⁵⁶ [Association Implementation Report on Ukraine](#), Bruxelles, Commission européenne, 27 novembre 2020, p. 17.

⁵⁷ T. Bukkvoll et V. Solovian, « The threat of war and domestic restraints to defence reform—how fear of major military conflict changed and did not change the Ukrainian military 2014-2019 », *Defence Studies*, janvier 2020, vol. 20, n° 1, p. 11.

⁵⁸ M. Bugriy, « Ukraine's Security Sector Reform: Is Ukraine Taking Western Advice? », *Connections*, 2018, vol. 17, n° 3, p. 84; G.R. Wood, « Crowdfunding defense », *Public Choice*, 2019, vol. 180, n° 3/4, p. 456; P. Polityuk et N. Zinets, « [Ukraine leader's associate quits in corruption probe ahead of vote](#) », *Reuters*, 26 février 2019.

⁵⁹ T. Chopin, « L'idée d'Europe chez le Président Macron : une ambivalence française », *Commentaire*, 2023, n° 1, p. 49.

⁶⁰ « [Ukraine: le Conseil approuve un nouveau soutien militaire au titre de la facilité européenne pour la paix](#) », 2 février 2023.

⁶¹ En tant que mécanisme hors-budget de l'Union, son budget annuel est décidé par un comité attiré et financé chaque année par les États membres. Voir: « [European Peace Facility](#) », 22 mars 2023; « <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/european-peace-facility/> », 24 mars 2023.

en mars 2021; elle comporte un premier pilier consistant à « financer les coûts communs d'opérations et missions militaires relevant de la PSDC » et un second pilier pour financer « les dépenses opérationnelles liées à des actions visant à améliorer les capacités d'États tiers et d'organisations régionales et internationales dans le domaine militaire et de la défense »⁶². C'est dans le cadre de ce second pilier que le Conseil a adopté la décision (PESC) 2022/338 du 28 février 2022 qui définit les conditions de l'assistance militaire de l'Union et de ses États membres à l'Ukraine. Pour la première fois⁶³, l'Union prévoit dans ce texte le financement d'équipements létaux. En mars 2023, toujours dans le cadre de la Facilité européenne pour la paix, le Conseil de l'Union européenne a invité les États membres à « livrer d'urgence à l'Ukraine des munitions », à acquérir des munitions auprès de l'industrie européenne de la défense et à soutenir la production de cette dernière⁶⁴.

Par ailleurs, l'Union européenne forme directement des combattants ukrainiens dans le cadre de la mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine (EUMAM)⁶⁵. Cette mission est dirigée par le vice-amiral français Hervé Bléjean en sa qualité de directeur général de l'État-major de l'Union européenne⁶⁶.

Le 24 juin 2022, le Conseil européen a accordé le statut de pays candidat à l'Ukraine et a indiqué une série de mesures à prendre par le pays avant d'entamer les négociations d'adhésion; il s'agit notamment de mesures concernant l'intégrité judiciaire, la lutte contre la corruption et la liberté des médias⁶⁷. Il convient de souligner ici que le traité sur l'Union européenne, dans son article 42, paragraphe 7, contient une clause de défense mutuelle, dont la portée est à relativiser, car, d'une part, elle « n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres »⁶⁸; et, d'autre part, l'assistance qui doit être apportée à l'État membre agressé n'est pas nécessairement de nature militaire⁶⁹.

⁶² Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2021 établissant une facilité européenne pour la paix, et abrogeant la décision (PESC) 2015/528, *OJ L* 102, 24 mars 2021, § 11.

⁶³ M. E. Bartoloni, « First-Ever EU Funding of Lethal Weapons: "Another Taboo Has (Lawfully) Fallen" », *European Papers*, juillet 2022, n° 1, p. 379-383.

⁶⁴ [Livraison et acquisition conjointe de munitions pour l'Ukraine](#), Bruxelles, Conseil de l'Union européenne, 20 mars 2023.

⁶⁵ « [Ukraine: l'UE établit une mission d'assistance militaire pour renforcer son soutien aux forces armées ukrainiennes](#) », 17 octobre 2022; J.-L. Thiériot, « Premières leçons de la guerre en Ukraine », *Revue Défense Nationale*, 2023, vol. 858, n° 3, p. 21.

⁶⁶ « L'État-major de l'Union européenne accueille l'État-major militaire international de l'OTAN pour la 18^e Conférence des directeurs généraux de l'EMUE et de l'EMI », 25 novembre 2022.

⁶⁷ H. Ahamad Madatali et T. Jansen, *Paix et sécurité en 2022, op. cit.*, p. 29.

⁶⁸ Sont visés ici les États membres traditionnellement neutres comme la Suède.

⁶⁹ S. Aronin, « Three Phases of Post-Cold War EU Expansion: The Troubled Road Ahead for Ukrainian, Georgian, and Moldovan Accession », *Willamette Journal of International Law and Dispute Resolution*, 2023, vol. 30, n° 1, p. 26.

B) L'Ukraine dans le Partenariat pour la paix de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord

Aux débuts de son indépendance, l'Ukraine n'avait « pas vocation à être admise à l'OTAN », ⁷⁰ mais elle avait déjà rejoint le Conseil de coopération nord-atlantique (un forum de dialogue entre l'Alliance et les républiques postsoviétiques) en 1991 et le président Leonid Kravtchouk avait visité le siège de l'OTAN à Bruxelles le 8 juillet 1992. L'Ukraine avait ensuite signé en février 1994 le document-cadre du Partenariat pour la paix (ci-après « Partenariat ») de l'OTAN ⁷¹, qui prévoit notamment « des relations militaires de coopération avec l'OTAN, pour des activités de planification et de formation et des exercices communs, en vue d'être mieux à même d'entreprendre des missions dans les domaines du maintien de la paix ». Par ailleurs, le paragraphe 8 du document-cadre indique que l'OTAN « mènera des consultations avec tout participant actif au partenariat qui percevrait une menace directe contre son intégrité territoriale, son indépendance politique ou sa sécurité ».

Un programme de partenariat individuel a été conclu peu après dans lequel « l'Ukraine sollicite le concours de l'OTAN pour l'organisation de ses forces militaires (élaboration du budget, planification de la défense, doctrine et stratégie, dispositions législatives) » ⁷². Une Commission OTAN-Ukraine destinée à approfondir le partenariat entre l'Alliance et l'Ukraine a été instituée par la Charte de partenariat spécifique du 9 juillet 1997 ⁷³, complétée par une déclaration du 21 août 2009 ⁷⁴ qui prévoit désormais que la Commission se réunit deux fois par an au minimum « pour faire une évaluation générale de la concrétisation des relations, examiner les projets pour l'avenir et proposer des possibilités d'améliorer ou de développer davantage la coopération entre l'OTAN et l'Ukraine » (point IV.12. de la déclaration de 2009).

L'Ukraine a rejoint un vaste panel de programmes, plateformes et autres moyens visant à approfondir son partenariat avec l'Alliance ⁷⁵. Elle participe au processus de planification et d'examen du Partenariat qui vise à « rendre ses forces plus aptes à agir aux côtés de celles des Alliés et des pays partenaires dans le cadre d'opérations

⁷⁰ Y. Guena, *Rapport sur le projet de loi autorisant la ratification du traité d'entente et de coopération entre la République française et l'Ukraine*, op. cit., p. 20.

⁷¹ [Partenariat pour la Paix: Document Cadre](#), 10 janvier 1994.

⁷² Y. Guena, *Rapport sur le projet de loi autorisant la ratification du traité d'entente et de coopération entre la République française et l'Ukraine*, op. cit., p. 20.

⁷³ [Charte de partenariat spécifique entre l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord et l'Ukraine](#), 9 juillet 1997.

⁷⁴ « [Déclaration venant en complément de la Charte de partenariat spécifique entre l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord et l'Ukraine signée le 9 juillet 1997](#) », 21 août 2009.

⁷⁵ « [Relations avec l'Ukraine](#) », NATO, 14 mars 2023.

de réponse aux crises ou de soutien de la paix »⁷⁶. Un autre mécanisme notable est le programme de renforcement de la formation « défense » (DEEP), qui a pour but de réformer le secteur de la sécurité et de la défense du partenaire et d'y « établir une culture militaire inspirée des valeurs et des principes euro-atlantiques »⁷⁷ et que l'Ukraine a rejoint en mars 2013⁷⁸.

Lors du vingtième sommet de l'OTAN du 2 au 4 avril 2008 à Budapest, les demandes d'adhésion de l'Ukraine et de la Géorgie avaient été accueillies positivement par les États-Unis, mais pas par la France et l'Allemagne qui craignaient de provoquer inutilement la Russie⁷⁹. Le 3 avril, l'Alliance déclarait avoir « décidé que ces pays deviendraient membres de l'OTAN »⁸⁰, sans toutefois préciser à quel terme. Si elle était admise au sein de l'Alliance, l'Ukraine bénéficierait de la clause de défense mutuelle contenue dans l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord. Cela complique son adhésion, qui entraînerait logiquement le territoire d'un pays de l'Alliance dans un conflit direct avec la Russie. Tenant compte des décisions prises au Sommet de Budapest, une déclaration du 21 août 2009 « venant en complément de la Charte de partenariat spécifique »⁸¹ indique que la Commission OTAN-Ukraine « se réunira à la demande de l'Ukraine si celle-ci perçoit une menace directe pour son intégrité territoriale, son indépendance politique ou sa sécurité, conformément au paragraphe 8 du document-cadre du Partenariat pour la paix ».

Le sommet de Varsovie en juillet 2016 a abouti à la création d'un ensemble complet de mesures d'assistance (*Comprehensive Assistance Package for Ukraine*, ou CAP), qui vise notamment à renforcer, moderniser et standardiser les capacités et institutions de sécurité et de défense ukrainiennes et à coopérer dans les domaines techniques de défense, dans la cyberdéfense et dans la lutte contre la guerre hybride⁸². Au sommet de Madrid de 2022, le CAP a été approfondi pour permettre aux Alliés de fournir des moyens militaires non létaux (rations de combat, fournitures médicales, équipements d'entraînement militaire, etc.) à l'Ukraine.

⁷⁶ « [Relations avec l'Ukraine](#) ».

⁷⁷ M. Karlsson, *A future EU mission to the Ukrainian professional military education sector*, Swedish Defence Research Agency, juin 2022, p. 3.

⁷⁸ P. Jolicœur, « Defense Education Enhancement Program in Ukraine: The Limits of NATO's Education Program », *Connections: The Quarterly Journal*, 2018, vol. 17, n° 3, p. 112.

⁷⁹ J. de Rohan *et al.*, *Où va la Russie?*, Commission des affaires étrangères, 25 juin 2008, p. 41.

⁸⁰ « [Déclaration du Sommet de Bucarest publiée par les chefs d'État et de gouvernement des pays membres de l'OTAN \(2008\)](#) », 3 avril 2008.

⁸¹ « Déclaration venant en complément de la Charte de partenariat spécifique », *op. cit.*

⁸² [Comprehensive Assistance Package for Ukraine](#), juillet 2016, p. 1-2.

À partir de 2014, l'OTAN a renforcé progressivement la présence des forces militaires des Alliés, dont la France⁸³, sur le flanc oriental de l'Organisation. Ainsi, des groupements tactiques multinationaux de l'OTAN ont été déployés en 2017 en Estonie, en Lettonie, en Lituanie et en Pologne. Quatre groupements supplémentaires ont été mis en place en Bulgarie, en Hongrie, en Roumanie et en Slovaquie en 2022. La France pilotait la Force de réaction de l'OTAN⁸⁴ en 2022 et elle est le pays-cadre du groupement tactique multinational en Roumanie depuis mai 2022⁸⁵. En outre, les ministres de la Défense français et allemands ont annoncé en janvier 2023 leur projet d'engager la brigade franco-allemande dans le cadre du groupement tactique multinational en Roumanie⁸⁶. Enfin, la France participe au Groupe de contact sur la défense de l'Ukraine (dit « format Ramstein »), un mécanisme créé par les États-Unis pour « coordonner le soutien fourni à l'Ukraine »⁸⁷.

En définitive, il apparaît que la coopération militaire entre la France et l'Ukraine n'a pas attendu que cette dernière soit agressée. Si le traité de 1992 était surtout voué à créer des liens diplomatiques entre la France et l'Ukraine, l'agression de cette dernière a nécessairement fait évoluer les besoins et les modalités de leur coopération. Ainsi, la France a conclu avec l'Ukraine une série de nouveaux accords techniques, essentiellement secrets, depuis 2014, et a procédé à de nombreuses cessions d'armement ainsi qu'à la formation du personnel militaire ukrainien. Cette évolution apporte une souplesse importante à l'étendue de l'aide française que n'aurait pas permis, à lui seul, le traité d'entente et de coopération de 1992. Si cela peut s'expliquer par une nécessité de secret stratégique, le manque de transparence inhérent à la conclusion d'accords secrets nuit au travail de recherche et la relative absence de contrôle, notamment dans la mesure où l'armée française est privée d'une partie significative de son matériel, pose un grave problème de sécurité juridique. La prochaine Loi de programmation militaire (2024-2030) apportera peut-être davantage de transparence sur les modalités de la coopération militaire franco-ukrainienne passée et à venir⁸⁸.

⁸³ « [Déplacement de Florence Parly en Estonie](#) », 3 avril 2022 ; « [Le président de la République annonce des renforcements militaires de la France au sein de l'OTAN](#) », 25 février 2022.

⁸⁴ « La Force de réaction de l'OTAN (NRF) est une force multinationale à haut niveau de préparation et à la pointe de la technologie [...] que l'Alliance peut déployer rapidement partout où cela est nécessaire. ». Voir : « [Force de réaction de l'OTAN](#) », 27 septembre 2022.

⁸⁵ [Mission AIGLE renforcement de l'engagement des armées françaises en Roumanie](#), 19 mai 2022 ; « [Présence militaire de l'OTAN dans la partie orientale du territoire de l'Alliance](#) », 21 décembre 2022.

⁸⁶ *Entretien de Sébastien Lecornu, ministre des Armées, avec Oleksii Reznikov, ministre de la Défense ukrainien (12 janvier 2023), op. cit.*

⁸⁷ « [Le secrétaire général de l'OTAN participe à la réunion du Groupe de contact pour la défense de l'Ukraine](#) », 16 novembre 2022 ; [Le ministre des Armées participe au Groupe de contact sur la défense de l'Ukraine](#), Paris, 13 octobre 2022.

⁸⁸ Sur ces livraisons d'armes, voy. dans le présent dossier [l'article de Th. Mulier](#).