



GRIP
GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

Bâtiment Mundo-Madou
Avenue des Arts 7-8,
1210 Bruxelles, Belgique.
Tél. : +32 (0) 0484 942 792
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien
du Service de l'Éducation
permanente de la Fédération
Wallonie-Bruxelles.

ÉCLAIRAGE – 12 juillet 2022

BERGHEZAN Georges et QUÉAU Yannick.
« Ukraine : le cadre européen des
exportations d'armes en péril ? »,
Éclairage du GRIP, 12 juillet 2022,
Bruxelles.

<http://www.grip.org/ukraine-le-cadre-europeen-des-exportations-darmes-en-peril>



Éclairage

Ukraine : le cadre européen des exportations d'armes en péril ?

Georges Berghezan et Yannick Quéau

12 juillet 2022

Depuis 2014, et surtout depuis le 24 février 2022, quand la Russie a entamé l'invasion de l'Ukraine, les pays occidentaux, dont plusieurs États membres de l'Union européenne (UE), fournissent d'importantes quantités d'armes, munitions et autres matériels militaires à Kiev. Ces livraisons ne sont pas sans soulever des questions, notamment d'ordre juridique, pour les membres de l'UE.

Bien que la part du lion revienne aux États-Unis, avec des livraisons valant plus de 23 milliards USD annoncées depuis le déclenchement de la guerre par les forces russes, la plupart des pays européens — au moins 21 des 27 membres de l'UE — ont également envoyé d'importantes quantités d'équipement militaire, ou du moins déclaré qu'ils étaient sur le point de le faire. Fusils-mitrailleurs, fusils de sniper, lance-roquettes, artillerie lourde, missiles guidés antichars, antiaériens et antinavires, blindés, chars d'assaut, drones, chasseurs Sukhoi et MiG-29, hélicoptères d'attaque..., le matériel européen exporté vers l'Ukraine couvre une large panoplie. Une partie du coût de ces envois doit être financée par l'UE elle-même, via son orwellienne « [facilité européenne pour la paix](#) » (FEP). Cependant, l'opacité qui entoure ce dossier ne permet pas à ce stade de déterminer avec précision ni le mécanisme de ce financement ni la contribution de chaque pays membre à l'effort de guerre ukrainien. Le montant total des apports européens peut cependant être évalué à un minimum de 3,72 milliards USD. Si l'on y ajoute les livraisons états-uniennes et celles d'autres pays non membres de l'UE (Royaume-Uni, Australie, Norvège, Turquie...), évaluées à plus de 3 milliards USD, la valeur totale de l'armement reçu ou à recevoir par Kiev s'élevait vraisemblablement déjà à près de 30 milliards USD à la fin juin 2022¹.

Des transferts massifs et précipités

Dès les premiers jours du conflit, les États membres de l'UE ont suivi les États-Unis et accepté de livrer des armes à l'Ukraine afin de lui permettre d'exercer son droit à l'autodéfense, garanti par la Charte des Nations unies, et de faire payer à la Russie le prix de son agression. La précipitation s'explique tant par des facteurs politiques – ne pas laisser sombrer un État désireux de rejoindre l'UE – que par une dimension opérationnelle : par crainte que les canaux de communication, les infrastructures et même le régime de Kiev ne résistent pas aux premiers jours du conflit, il fallait, dans l'esprit des gouvernements occidentaux, réaliser ces transferts dès que possible.

Pour mesurer l'ampleur des livraisons autorisées ou effectuées en un quadrimestre, pour un montant probablement supérieur à 30 milliards USD, on peut relever que les montants représentent environ cinq ans de dépenses militaires ukrainiennes, évaluées à 5,9 milliards USD en 2021², ou encore un quart des transferts d'armes annuels sur l'ensemble de la planète, un commerce dont le chiffre d'affaires est évalué à au moins 118 milliards USD en 2019³.

Ces exportations massives d'armes marquent un tournant dans l'évolution de l'« Europe de la défense », une Europe cantonnée pendant des décennies aux aspects économiques, mais qui ambitionne maintenant ouvertement de se doter d'attributs dans le domaine militaire en livrant directement des armes à des États tiers⁴. Ces transferts constituent également une innovation pour de nombreux pays européens qui, au moins depuis la Deuxième Guerre mondiale, n'avaient guère l'habitude d'expédier des armes sur des champs de bataille. Au contraire, ils prêchaient des embargos sur les armes visant toutes les parties prenantes à un conflit. Bien entendu, les intérêts économiques et géostratégiques aidant, de nombreuses exceptions ont été constatées sur le terrain, de la Libye au Yémen en passant par la Syrie, où des armes européennes ont été livrées ou sont utilisées dans les conflits récents ou encore en cours.

Dans le cadre communautaire, c'est la « Position commune » de l'UE adoptée en 2008 et traduite en droit national dans de nombreux pays et même en droit régional dans le cas belge, qui oriente les pratiques des États membres en matière d'exportation d'armes vers des pays tiers. En énonçant huit critères communs à toutes les autorités nationales de l'UE, le but est de réduire les risques de mauvais usage des armes européennes tout en réduisant les tensions entre des capitales européennes que Bruxelles souhaiterait voir coopérer davantage dans un cadre communautaire et moins s'affronter sur des marchés extérieurs. Cette position a un caractère contraignant pour tout membre de l'UE dans le sens où elle conditionne les autorisations d'exportations d'armement à la situation observée dans le pays destinataire⁵. Cependant, si elle a le mérite d'instaurer une même grille d'analyse des risques pour tous les États membres, la Position commune laisse une large latitude aux autorités nationales pour interpréter les critères énoncés et permettre ou non les exportations de matériels militaires.

Les huit critères de la Position commune

Les États membres ont adopté la Position commune 2008/944/PESC pour coordonner et harmoniser leurs politiques d'exportation de matériel de défense. Celle-ci impose, entre autres, huit critères politiques et éthiques que les États membres doivent respecter lorsqu'ils octroient des licences à l'exportation d'armes :

1. Le respect des obligations et engagements internationaux ;
2. Le respect des droits humains dans le pays de destination finale ;
3. La situation interne dans le pays d'utilisation finale ;
4. La préservation de la paix et de la stabilité régionales ;
5. La sécurité nationale des États membres de l'UE, des alliés et des pays amis ;
6. Le comportement du pays acheteur à l'égard de la communauté internationale ;
7. Le risque de détournement ;
8. La compatibilité des exportations avec la capacité technique et économique de l'utilisateur final.

Dans la pratique, l'interprétation de cette grille d'analyse des risques est laissée au soin des États membres. Ces derniers sont éventuellement susceptibles de devoir justifier leur choix d'autoriser des exportations dans le cas où un autre membre ayant renoncé à un transfert similaire l'exigerait. Concrètement, cela n'est jamais arrivé. Même si cela devait se produire, la Position commune ne prévoit aucun mécanisme de sanction ou d'arbitrage.

Des risques non mesurés à assumer

Si le cas des transferts d'armes à plusieurs des belligérants du conflit au Yémen avait déjà grandement mis à mal la pertinence de la Position commune, attendu l'interprétation particulièrement permissive de certains États membres, le cas ukrainien contribue lui aussi à écorner le régime européen de contrôle des exportations. En effet, le troisième critère de cette position énonce que « Les États membres refusent l'autorisation d'exportation de technologie ou d'équipements militaires susceptibles de provoquer ou de prolonger des conflits armés ou d'aggraver des tensions ou des conflits existants dans le pays de destination finale ». Or, l'objectif déclaré de ces livraisons est précisément de prolonger la guerre en Ukraine afin d'éviter une défaite rapide de Kiev, d'affaiblir durablement la Russie ou encore, comme l'a affirmé la présidente de la Commission européenne, Ursula Von der Leyen, de favoriser une victoire ukrainienne⁶. Le Premier ministre belge, Alexander De Croo, qui prêchait en mars la voie diplomatique⁷, considérait, lors du sommet de l'OTAN de la fin juin, que la meilleure manière de mettre fin de à la crise actuelle « est d'aider l'Ukraine à

gagner militairement » et donc à poursuivre les livraisons d'armes à Kiev⁸. Le négociateur ukrainien, Davyd Arakhamiia, a été encore plus clair en justifiant le report *sine die* des pourparlers avec Moscou par l'arrivée de ces armes censées mettre Kiev dans une position de force⁹.

En outre, le septième critère de cette même position interdit tout transfert d'armes s'il existe un risque de détournement de ces équipements « dans des conditions non souhaitées » dans le pays récipiendaire. Malgré l'image quelque peu idéalisée des défenseurs ukrainiens véhiculée par les médias occidentaux, on doit s'interroger sur le devenir de ces armes dont certaines équipent maintenant des combattants, locaux et étrangers au statut parfois douteux. Le choix d'une défense territoriale faisant la part belle aux civils rapidement embrigadés ou à des combattants étrangers dont on ne sait que peu de choses de l'entraînement militaire et de la familiarité avec les règles d'engagement et le droit de la guerre est une source de préoccupation en ce qui concerne de possibles et, en fait, probables mésusages. On doit aussi s'inquiéter aussi du sort des armes tombées dans les mains de soldats russes à la morale incertaine et aux pratiques questionnables en matière de prédation et d'exploitation d'opportunités commerciales.

En plus du risque de détournement à des fins terroristes¹⁰, le directeur général d'Interpol, l'Allemand Jürgen Stock, se dit par ailleurs persuadé que le crime organisé s'intéresse activement à l'arsenal envoyé par les Occidentaux en Ukraine et s'active pour en acheminer une partie vers l'Europe de l'Ouest. Même des armes lourdes seraient concernées. Selon Stock, les armes livrées à l'Ukraine « *seront disponibles sur le marché criminel et constitueront un défi. Aucun pays ou région ne peut y faire face de manière isolée, car ces groupes opèrent au niveau mondial... Nous pouvons nous attendre à un afflux d'armes en Europe et au-delà* »¹¹. Bien que ce septième critère de la Position commune le requière explicitement, il est peu probable que les États exportateurs de l'UE aient eu le temps de procéder à une évaluation sérieuse et documentée des risques de détournement.

On pourrait aussi s'interroger sur la conformité de la destination ukrainienne avec d'autres critères, comme le second, relatif au respect des droits de l'homme et du droit humanitaire international. Bien que l'agresseur russe se distingue tristement dans ce domaine, il ne fait guère de doute que les forces ukrainiennes commettent également des violations, même si elles ne sont pas équivalentes en nombre et en types aux exactions perpétrées par les envahisseurs. Enfin, le quatrième critère, concernant la « préservation de la paix, de la sécurité et de la stabilité régionales », devrait également être pris en compte alors que paix, la sécurité et la stabilité ont atteint un niveau historiquement bas en Europe.

Par ailleurs, en 2013, les pays de l'UE ont ardemment soutenu l'adoption par l'Assemblée générale de l'ONU du Traité sur le commerce des armes (TCA), qu'ils ont tous ratifié, au contraire de l'Ukraine, de la Russie et des États-Unis, qui n'en sont pas parties. Entre autres dispositions, ce traité prévoit que les exportateurs d'armes *évaluent* au préalable si leur exportation pourrait « porter atteinte à la paix et à la sécurité » ; « servir à : i) Commettre une violation grave du droit international humanitaire ou à en faciliter la commission ; ii) Commettre une violation grave du droit international des droits de l'homme ou à en faciliter la commission » (art. 7.1 du TCA). Il prévoit aussi que, s'il existe un « risque prépondérant de réalisation d'une des conséquences négatives » susmentionnées, l'État fournisseur « n'autorise pas l'exportation ». Au vu de la rapidité avec laquelle les Européens ont exécuté leurs livraisons, on peut douter que de telles évaluations aient eu lieu et, si c'est le cas, il est permis de questionner la rigueur du processus.

Le piétinement des instruments de régulation communautaires des transferts d'armes

Certains rétorqueront que les dispositions du TCA et de la Position commune font fi de l'importance de l'enjeu géostratégique en cours. D'autres avanceront que ces accords ignorent le droit à la légitime défense consacré par la Charte des Nations unies (art. 51) et que les appliquer reviendrait à fournir une « *prime à l'agresseur* ». Cette prime serait encore plus juteuse si l'on considère que la Russie est un des principaux producteurs d'armes du monde, ce qui lui permet de contenir sa dépendance face à des fournisseurs extérieurs. De plus, elle est membre permanente du Conseil de sécurité, ce qui lui laisse la possibilité de mettre son veto à toute mesure contraignante que pourrait prendre l'ONU comme dans le cas d'un projet d'embargo. Ces positions ne sont nullement illégitimes. Néanmoins, les décisions rapidement prises dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine rappellent qu'en matière de transfert d'armes, les lectures géostratégiques prennent le pas sur toutes autres considérations... ce qui est précisément la situation que cherche à endiguer la Position commune.

Doit-on dès lors en conclure que les accords communautaires internationaux visant à réglementer le commerce des armes ne sont plus d'actualité ? Que ces accords, qui jusqu'il y a peu étaient supposés concrétiser les « valeurs européennes » en matière transferts d'armements et de prévention des conflits, n'ont plus cours aujourd'hui ? Que l'exigence de transferts d'armes « éthiques et responsables » ne vaut que pour ceux destinés à d'autres continents que l'Europe ? Qu'une sorte d'état d'exception attribuable aux caractéristiques propres à la Russie et à l'Ukraine justifie la violation des normes de droit ou les interprétations les plus permissives de la notion de risque ?

La marginalisation des outils de régulation des transferts d'armes en cas de conflit est aujourd'hui aussi le fait des Européens qui piétinent l'esprit de leurs propres règles. Déjà foulée de toute part ou presque dans le contexte de la guerre au

Yémen où il faut apparemment profiter des juteux marchés pour renforcer les moyens de la très interventionniste Arabie saoudite et de ses alliés face aux Houthis yéménites, voilà que le cas ukrainien vient confirmer que la Position commune est une fois de plus contournée au profit de considérations géopolitiques. Si on peut défendre ce choix, cela n'en traduit pas moins le peu de considération pour le régime européen de contrôle des exportations militaires, de même que du régime onusien, si on prend en compte le TCA. La démarche est aussi lourde de conséquences pour le futur.

Des prétentions non suivies d'effet

On doit aussi relever au passage que, comme pour la guerre du Yémen, une dimension commerciale est à l'œuvre. Pour les producteurs d'armements, toute guerre est une affaire. Et tant que l'argent peut entrer, il se trouvera toujours un expert pour justifier l'approvisionnement en armement de la partie dont on tire profit, indépendamment des statuts d'agresseur et d'agressé des uns et des autres. Le rêve des marchands de canons d'une Europe sans autres repères de gouvernance que la nécessité d'armer les belligérants d'un conflit tout en renforçant les capacités militaires des États membres prend actuellement forme.

En plus des risques du conflit, qu'il s'agisse d'escalade horizontale (extension géographique) ou verticale (augmentation du potentiel de destruction avec en perspective l'usage d'armes chimiques ou nucléaires), la guerre en Ukraine entraîne une flambée des prix de l'énergie et des céréales que paient les populations les plus fragiles, notamment dans des sociétés étrangères aux intérêts en jeu en Europe orientale. Ceci pourrait provoquer le déclenchement ou la réactivation d'autres conflits ailleurs dans le monde.

D'ailleurs, les capitales européennes doivent d'ores et déjà se préparer à faire preuve d'une flexibilité intellectuelle, morale, juridique et politique remarquable pour ressortir le texte – par ailleurs foulé au pied – de la Position commune. Cela s'imposera lorsque viendra le temps de justifier des refus d'octroi de licences d'exportation d'armes au nom d'une analyse de risque que l'on sait à géométrie variable¹².

Dans le contexte ukrainien, l'alternative aux contorsions spectaculaires qui s'annoncent serait de sortir de la logique de militarisme à outrance qui a gagné les capitales européennes, d'encourager la désescalade et une issue négociée, tenant compte des intérêts de sécurité de toutes les parties. Malheureusement, l'option diplomatique ne semble plus inscrite à l'ordre du jour. À tout le moins elle est devenue inaudible dans le concert assourdissant des va-t-en-guerre et autres profiteurs qui domine l'espace politique et médiatique. De Moscou à Washington ou de Kiev à Bruxelles, les discours dominants participent des logiques d'aliénation interdisant toute projection vers une situation normalisée. Le simple fait que les livraisons d'armes à l'Ukraine s'inscrivent dans une remise en cause durable et

forcément dommageable de la Position de commune de l'UE sera probablement perçue par plusieurs comme une démarche suspecte.

Pourtant, en prenant plus de hauteur et resituant dans un temps plus long les dynamiques des transferts d'armes européennes, la refonte du cadre européen de contrôle des exportations militaires sur des bases juridiques clarifiées et renforcées apparaît plus jamais que nécessaire. De la Position commune, il ne reste aujourd'hui qu'une prétention – non suivie d'effet – à organiser des transferts d'armements de manière responsable.

Puisse le rappel des obligations découlant de la Position commune et du TCA signaler qu'à force de violer l'esprit de leurs lois, les États membres de l'UE sont en train de vider de leur substance les principes qu'ils sont si prompts à brandir à la face de leurs adversaires. L'émergence d'une puissance militaire européenne exportant des armes aux belligérants de certains conflits sans faire le moindre cas de ses propres règles ne compenserait pas la perte de prestige et de crédit international que susciterait le reniement par l'UE de ses valeurs fondamentales.

* * *

Les auteurs

Georges Berghezan est chercheur associé au GRIP.

Yannick Quéau est directeur du GRIP.

-
1. Estimations globales des envois d'équipements militaires à l'Ukraine, actualisées au 26 juin 2022, GRIP.
 2. « [World military expenditure passes \\$2 trillion for first time](#) », *SIPRI Press Release*, 25 avril 2022.
 3. « [Financial value of the global arms trade](#) », *SIPRI Databases*, non daté.
 4. Lisa Bryant, « [After Oil Deal, EU Turns to Defense – and Ukraine Aid](#) », *Voice of America*, 31 mai 2022.
 5. « [Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires](#) », Journal officiel de l'Union européenne, 13 décembre 2008.
 6. Alexandra Brzozowski, Janos Ammann et Vlagyislav Maksimov, « [La Commission présente un plan de relance d'après-guerre pour l'Ukraine](#) », *Euractiv*, 5 mai 2022.
 7. Miguel Allo, « [Ukraine : cette guerre "s'arrêtera toujours avec la diplomatie et des gens qui se parlent", estime Alexander De Croo](#) », *RTBF*, 7 mars 2022.
 8. Belga, « [Sommet de l'Otan: la seule façon de mettre fin à la crise est «d'aider l'Ukraine à gagner», selon Alexander De Croo](#) », *Le Soir*, 28 juin 2022.
 9. Kateryna Tyshchenko, « [Arakhamiia indicates when Ukraine will resume negotiations with Russia](#) », *Ukrayinska Pravda*, 3 juin 2022.
 10. Antoine Hasday, Maxime Macé et Pierre Plottu, « [Comment le conflit ukrainien est devenu le laboratoire du terrorisme d'extrême droite](#) », *Slate*, 25 juin 2020.
 11. Kim Willsher, « [Arms sent to Ukraine will end up in criminal hands, says Interpol chief](#) », *The Guardian*, 2 juin 2022.

12. Les États membres sont malheureusement coutumiers de cette gymnastique. Ils trouveront de quoi s'inspirer dans les traitements différenciés que leurs sociétés ont réservés sur fond de racisme, d'une part, aux « valeureux » réfugiés ukrainiens et, d'autre part, aux « menaçants » réfugiés des guerres de Libye, de Syrie, d'Irak et d'Afghanistan, autant de conflits ayant engendré des crises humanitaires majeures et durables et où la responsabilité des Européens est clairement engagée.