



# **ANALYSE JURIDIQUE - L'OUVERTURE DU MARCHÉ DE L'ARMEMENT UKRAINIEN AUX EXPORTATIONS**

**Juillet 2025**

**Vadim Charpenet** : Étudiant en Master de droit international, mention sécurité internationale, cybersécurité et défense - Université Grenoble Alpes

**Analyse réalisée sous la direction de NORMA, représenté par Alexandre Clabault, en partenariat avec la Clinique Juridique Lawfare de la Sorbonne.**

**Les propos exprimés dans cet ouvrage n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.**

**NORMA**

Courriel : [contact@norma-project.com](mailto:contact@norma-project.com)

Site internet : [www.norma-project.com](http://www.norma-project.com)



## Résumé exécutif

Depuis l'entrée en guerre de la Russie contre l'Ukraine, l'industrie de défense de cette dernière s'est vu interdire de facto toute exportation de matériel militaire. Mais du fait d'un manque à gagner considérable, une stratégie d'exportation a vu le jour, afin de permettre aux entreprises d'exploiter au mieux leur potentiel industriel, et de devenir le facteur principal du développement économique du pays. Pour ce faire, quatre projets de loi sont actuellement en débat au Parlement ukrainien afin de rouvrir les exportations, mais surtout de faire bénéficier ces entreprises d'avantages administratifs, fiscaux, budgétaires, douaniers ou encore pénaux. L'objectif est simple : limiter tous les facteurs qui pourraient freiner le développement de l'industrie de défense ukrainienne, devenue depuis 3 ans le maillon indispensable à la survie de Kiev. Cependant, dans le contexte concurrentiel du marché de l'armement mondial, le retour de cette industrie représente un enjeu de taille pour ses homologues européennes, et notamment françaises, qui ne bénéficient pas des mêmes avantages. C'est pourquoi il est nécessaire de comprendre ce que prévoient en théorie, mais surtout en pratique ces projets de loi, afin de permettre aux décideurs de pouvoir réagir au mieux face à ce nouveau défi.

## Points d'intérêts

- **Le Danemark s'impose comme premier partenaire des exportations ukrainiennes.** Un accord international entre l'Ukraine et le Danemark a été signé le 4 juillet 2025 afin d'ouvrir des installations de coproduction de matériel sur le territoire de ce dernier<sup>1</sup>. Premier accord de ce type depuis le début de la guerre, le Danemark devient le premier pays vers lequel l'Ukraine exporte ses propres technologies de défense pour la production, le développement et l'approvisionnement de l'armée ukrainienne ;
- **Une menace concurrentielle et économique pour la France,** du fait de l'évolution rapide des innovations technologiques ukrainiennes. L'exemple du canon ukrainien BOHDANA est évocateur : même calibre (155 mm), des performances comparables, mais un coût inférieur au canon CAESAR français (3 à 4 millions d'euros pour un CAESAR<sup>2</sup>, contre environ 2,3 millions d'euros pour un BOHDANA<sup>3</sup>) ;
- **Les avantages douaniers et fiscaux des entreprises ukrainiennes peuvent exacerber ce risque concurrentiel en créant un cadre différentiel vis-à-vis des procédures françaises non allégées.**

---

<sup>1</sup> Fahmy, G. (2025, 5 juillet). Ukraine, Denmark ink landmark deal to produce weapons on Danish soil : « Paramount for security and investment » . *New York Post*. Consulté le 12 juillet 2025. Disponible sur : <https://nypost.com/2025/07/05/world-news/ukraine-denmark-ink-landmark-deal-to-produce-weapons-in-europe/>

<sup>2</sup> Bass, P. (2025, 23 mai). *CAESAR howitzer, the French national pride – works have begun on its successor*. *Defense Magazine*. Consulté le 11 juillet 2025. Disponible sur : <https://www.defensemagazine.com/article/caesar-howitzer-the-french-national-pride-works-have-begun-on-its-successor>

<sup>3</sup> Kirkegaard, J. F. (2025, 12 mars). *Ukraine : European democracy's affordable arsenal*. *Bruegel*. Consulté le 11 juillet 2025. Disponible sur : <https://www.bruegel.org/policy-brief/ukraine-european-democracys-affordable-arsenal>



## Recommandations

- **Favoriser la co-production de matériel militaire avec l'Ukraine sur le modèle danois**, afin de s'inspirer des innovations ukrainiennes et renouveler la Base Industrielle et Technologique de Défense ;
- **Se positionner rapidement comme partenaire** mais surtout comme **client des industries**, afin de travailler avec les Ukrainiens, sans pour autant les voir comme des concurrents ;
- **Trouver des solutions pour réduire la distorsion de concurrence créée par les avantages offerts aux entreprises ukrainiennes ;**
- **Accorder une vigilance particulière aux partenariats conclus avec les entreprises pouvant bénéficier de ces avantages, et notamment pénaux.** Subsidiairement, établir une liste des personnes morales et physiques concernées par cette réforme ;
- **Suivre de près l'évolution du partenariat entre l'Ukraine et le Danemark** : premier point d'importation de technologies militaires ukrainiennes en Europe ;
- **Surveiller l'évolution des projets de loi**, notamment leur version finale une fois votée ainsi que le pouvoir accordé, dans les faits, au procureur général.

### **Nota bene : État de l'adoption des projets de loi**

Une fois un projet de loi enregistré auprès du Parlement, il est transmis à un comité principal, ainsi qu'à des comités secondaires (centre de lutte contre la corruption, commission du budget...) pour examen et avis, sur la base duquel une décision d'inscription à l'ordre du jour est prise. Trois lectures s'ensuivent. La première consiste à discuter des principes fondamentaux, de la structure ainsi que des dispositions du projet de loi, afin de l'adopter comme base et l'envoyer en deuxième lecture. Il peut également être retourné aux députés pour révisions, ou encore être rejeté. La deuxième lecture prévoit une discussion plus précise, article par article, avec la possibilité de voter sur des parties individuelles, des paragraphes, des sous-paragraphes, etc. Une fois l'examen terminé, le projet de loi peut alors être adopté entièrement en vue d'une troisième lecture, ou partiellement, et renvoyé en deuxième lecture. La troisième lecture consiste à corriger, clarifier et harmoniser le texte, mais sans en modifier le contenu. Le projet peut alors être adopté dans son ensemble et envoyé pour signature au Président de l'Ukraine, approuvé et soumis à un référendum, ou encore rejeté. À tout moment, le texte peut être adopté dans sa version finale après la première ou seconde lecture s'il ne nécessite aucune révision.

Projet de loi N° 13420	Projet de loi N°13421	Projet de loi N°13422	Projet de loi N°13423
- Adopté comme base en première lecture avec la révision de certaines dispositions - En attente de la deuxième lecture	- Adopté comme base en première lecture avec la révision de certaines dispositions - En attente de la deuxième lecture	- En première lecture	- Avis défavorable à l'inscription à l'ordre du jour : ne répond pas aux exigences de la législation contre la corruption - En cours de modifications



## Sommaire

<b>Contexte .....</b>	<b>5</b>
<b>Dispositif légal .....</b>	<b>7</b>
<b>1- Projet de loi N°13420 sur les amendements au code fiscal de l'Ukraine et à d'autres lois ukrainiennes .....</b>	<b>9</b>
<b>2- Projet de loi N°13421 modifiant l'article XXI "Dispositions finales et transitoires" du Code des douanes de l'Ukraine .....</b>	<b>11</b>
<b>3- Projet de loi N°13422 modifiant l'article VI "Dispositions finales et transitoires" du Code budgétaire de l'Ukraine .....</b>	<b>13</b>
<b>4- Projet de loi N°13423 sur les amendements au Code pénal de l'Ukraine et au Code de procédure pénale de l'Ukraine .....</b>	<b>13</b>
<b>Conclusion .....</b>	<b>15</b>



## Contexte

L'Ukraine est une république démocratique à régime semi-présidentiel et parlementaire. En temps de paix, son organisation politique repose sur une séparation souple des pouvoirs entre l'exécutif (le président), le judiciaire, et le législatif (parlement monocaméral : la Verkhovna Rada).

Cependant, le pays est sous un régime spécial depuis l'instauration de la **loi martiale le 24 février 2022** en réponse à l'invasion russe, par le décret N°64/2022<sup>4</sup>, approuvé par la loi N°2102/IX<sup>5</sup>. Ce régime a pour conséquence de conférer à l'État, au commandement militaire et aux autorités locales des pouvoirs élargis pour organiser la défense du pays, et entre autres<sup>6</sup> :

- **Le renforcement des contrôles de sécurité** : L'État peut instaurer des couvre-feux, renforcer les contrôles d'identité ou encore limiter les déplacements ;
- **L'interdiction des élections** : L'organisation d'élections ou de référendums est interdite, prolongeant ainsi les mandats présidentiel et parlementaire jusqu'à la levée de la loi martiale, afin de garantir la continuité des pouvoirs ;
- **Des restrictions politiques** : Certaines organisations et partis politiques jugés hostiles ou collaborant avec l'ennemi peuvent être interdits ;
- **Un pouvoir accru de l'armée** : Les autorités militaires disposent de prérogatives élargies pour organiser la défense ou encore l'évacuation des civils ;
- **Une mobilisation générale** : un service militaire obligatoire a été mis en place, interdisant aux hommes âgés de 18 à 60 ans de quitter le territoire, sauf cas particulier.

Concernant le marché de l'armement en Ukraine, il repose sur une forte supervision étatique, une industrie nationale dynamique et décentralisée, et sur des partenariats internationaux, dont l'objectif principal demeure pour l'instant l'importation, et non l'exportation.

**En effet, depuis la mise en place de la loi martiale en 2022, l'industrie ukrainienne fait face à une interdiction de facto d'exporter du matériel militaire**, les licences n'étant plus délivrées. Trois raisons principales expliquent cette interdiction :

- **Une technique** : les commandes étrangères pourraient nuire à la production de matériel pour les forces ukrainiennes, notamment en matière de limites temporelles ;
- **Une politique** : les Ukrainiens, et certains partenaires étrangers, pourraient ne pas comprendre pourquoi l'industrie exporte alors même que le pays manque de matériel militaire ;
- **Une pratique** : réserver la production à l'effort de guerre. Pourtant, l'exportation du matériel manque à gagner pourrait participer à préserver le secteur de la défense ukrainienne.

<sup>4</sup> Sur l'introduction de la loi martiale en Ukraine, Décret du Président de l'Ukraine n° 64/2022 (2022) (Ukraine). Disponible sur : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>

<sup>5</sup> Sur l'approbation du décret du Président de l'Ukraine « Sur l'introduction de la loi martiale en Ukraine », Loi de l'Ukraine n° 2102-IX (2022) (Ukraine). Disponible sur : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>

<sup>6</sup> *Les ukrainiens sont contre les élections en temps de guerre. Pourquoi ?* (2022, 11 mars). Ukraïner. Consulté le 9 juillet 2025. Disponible sur : <https://www.ukraïner.net/fr/ukrainiens-elections-guerre/>



Seulement, l'État étant devenu le seul client, ces industries font face à un défi économique majeur du fait de l'inexploitation, pour certaines, de plus de la moitié de leurs capacités de production : Kiev ne représentant qu'un contrat global de 6 milliards de dollars en 2025<sup>7</sup>, pour un potentiel global industriel de 20 milliards.

**C'est pourquoi, à l'été 2025, un groupe de 128 députés majoritairement issus du parti « Serviteur du peuple »<sup>8</sup>, parti de Volodymyr Zelensky, a proposé un ensemble de quatre projets de loi.** Cette initiative vise la création d'un statut juridique spécial nommé « Cité de la défense », qui permettrait aux entreprises concernées d'à nouveau exporter, mais surtout de bénéficier d'intérêts fiscaux, budgétaires, pénaux et douaniers. **L'étude de ces projets de loi par le Parlement est en cours.** L'objectif est triple :

- **Lever tous les obstacles administratifs au développement de l'industrie de défense afin que cette dernière devienne le moteur du développement de l'économie du pays, et de maximiser l'apport de cette industrie à l'effort de guerre ;**
- Soutenir l'industrie de défense nationale en lui ouvrant de nouvelles opportunités économiques, alors que la demande interne reste forte, mais avec un budget étatique faible et une capacité de production en augmentation.
- Générer des recettes pour financer l'effort de guerre et la reconstruction du pays à long terme.

Il s'agira ainsi, après la présentation du **dispositif légal**, d'observer dans le détail ces quatre projets de loi, en étudiant d'abord le **projet de loi N°13420 sur les amendements au code fiscal de l'Ukraine et à d'autres lois ukrainiennes (1)**, puis le **projet de loi N°13421 modifiant l'article XXI "Dispositions finales et transitoires" du Code des douanes de l'Ukraine (2)**, avant de s'intéresser au **projet de loi N°13422 modifiant l'article VI "Dispositions finales et transitoires" du Code budgétaire de l'Ukraine (3)**, et enfin au **projet de loi N°13423 sur les amendements au Code pénal de l'Ukraine et au Code de procédure pénale de l'Ukraine (4)**.

---

<sup>7</sup> Stasyuk, A. (2024, 11 octobre). « *Nous parlons exclusivement d'excédents.* » *L'Ukraine peut-elle autoriser les exportations d'armes et à quelles conditions ?* Andriy Stasyuk. Suspilnie media. Consulté le 10 juillet 2025. Disponible sur : <https://suspilne.media/856147-mova-jde-viklucno-pro-nadliski-ci-moze-ukraina-vidkriti-eksport-zbroi-ta-za-akih-umov/>

<sup>8</sup> Annexe 1



## Dispositif légal

### Droit ukrainien :

- Décret N° 64-2022 du 24 février 2022 sur l'introduction de la loi martiale en Ukraine<sup>9</sup> ;
- Loi N° 2102-IX du 24 février 2022 sur l'approbation du décret du président de l'Ukraine "Sur l'introduction de la loi martiale en Ukraine"<sup>10</sup> ;
- Loi N° 549-IV du 20 février 2003 sur le contrôle de l'État sur les transferts internationaux de biens militaires et à double usage<sup>11</sup> ;
- Résolution N°1807 du Cabinet des ministres de l'Ukraine du 20 novembre 2003 sur l'approbation de la procédure de contrôle de l'État sur les transferts internationaux de biens militaires<sup>12</sup> ;
- Résolution N°86 du Cabinet des ministres de l'Ukraine du 28 janvier 2004, sur l'approbation de la procédure de contrôle de l'État sur les transferts internationaux de biens à double usage<sup>13</sup> ;
- Résolution N° 1378 du Cabinet des ministres de l'Ukraine du 12 décembre 2022 sur la liste des marchandises dont les transferts internationaux (importations) ne sont pas soumis à la loi ukrainienne sur le contrôle de l'État sur les transferts internationaux de biens militaires et à double usage<sup>14</sup> ;
- Code fiscal de l'Ukraine du 2 décembre 2010<sup>15</sup> ;
- Code des douanes de l'Ukraine du 13 mars 2012<sup>16</sup> ;
- Code budgétaire de l'Ukraine du 8 juillet 2010<sup>17</sup> ;
- Code pénal de l'Ukraine du 5 avril 2001<sup>18</sup> ;
- Code de procédure pénale de l'Ukraine du 13 avril 2012<sup>19</sup> ;
- Loi N° 3926-IX du 22 août 2024 sur les modifications du code des douanes ukrainien concernant la mise en œuvre de certaines dispositions du code des douanes de l'Union européenne<sup>20</sup> ;
- Projet de loi N°13420 sur les amendements au code fiscal de l'Ukraine et à d'autres lois ukrainiennes<sup>21</sup> ;
- Projet de loi N°13421 modifiant l'article XXI "Dispositions finales et transitoires" du Code des douanes de l'Ukraine<sup>22</sup> ;
- Projet de loi N°13422 modifiant l'article VI "Dispositions finales et transitoires" du Code budgétaire de l'Ukraine<sup>23</sup> ;

<sup>9</sup> Disponible sur : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#n2>

<sup>10</sup> Disponible sur : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>

<sup>11</sup> Disponible sur : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/549-15/ed20251004#Text>

<sup>12</sup> Disponible sur : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1807-2003-%D0%BF#Text>

<sup>13</sup> Disponible sur : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/86-2004-%D0%BF#Text>

<sup>14</sup> Disponible sur : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1378-2022-%D0%BF#Text>

<sup>15</sup> Disponible sur : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

<sup>16</sup> Disponible sur : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>

<sup>17</sup> Disponible sur : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

<sup>18</sup> Disponible sur : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

<sup>19</sup> Disponible sur : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>

<sup>20</sup> Disponible sur : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3926-20#Text>

<sup>21</sup> Annexe 2

<sup>22</sup> Annexe 3

<sup>23</sup> Annexe 4



- Projet de loi N°13423 sur les amendements au Code pénal de l'Ukraine et au Code de procédure pénale de l'Ukraine<sup>24</sup>.

## 1- Projet de loi N°13420 sur les amendements au code fiscal de l'Ukraine et à d'autres lois ukrainiennes

Ce projet propose plusieurs changements relatifs au Code fiscal de l'Ukraine (2011), à la loi « *Sur le contrôle par l'État des transferts internationaux de biens militaires et à double usage* » (2003), et enfin, à la loi « *Sur l'enregistrement par l'État des personnes morales, des entrepreneurs individuels et des organisations publiques* ». Concrètement, il crée le statut juridique spécial accordant aux entreprises des avantages prévus par les quatre projets de loi, leur permet, sous certaines conditions, d'exporter à nouveau, et leur octroie de nombreux avantages fiscaux. **Son objectif est ainsi de permettre aux entreprises d'exporter, avec des contraintes fiscales limitées, afin d'améliorer leur efficacité. Ces apports représentent un défi pour les entreprises françaises et européennes, qui vont devoir faire face au débarquement de nouvelles entreprises ukrainiennes sur le marché de l'armement mondial, mais sans pour autant bénéficier des mêmes avantages fiscaux ; ces derniers étant projetés pour s'appliquer jusqu'au 1er janvier 2036.**

**Concernant la modification du code fiscal de l'Ukraine, il prévoit la création d'une liste des entreprises de l'industrie de la défense**, bénéficiant alors du statut de résident de la « *Cité de la défense* ». Pour en relever, les personnes morales doivent soumettre une demande en ce sens auprès du ministère de la Défense, et garantir le respect de **plusieurs conditions cumulatives** :

- Pour l'année civile précédente, la part du revenu net provenant de la fourniture de biens / travaux / services à des fins de défense doit être d'au moins 90 % du revenu total ;
- Être assujettie à l'impôt sur les sociétés ;
- Être enregistrée sur le territoire et/ou conformément à la législation d'un État étranger ;
- Ne pas avoir le statut d'entreprise, d'institution ou d'organisation à but non lucratif ;
- Ne pas avoir enfreint les exigences de la législation relative à la divulgation d'informations sur les bénéficiaires effectifs et/ou à la présentation d'informations sur la structure de propriété d'une entité juridique ;
- Ne pas avoir comme propriétaire direct ou indirect d'actions, un État reconnu par la Verkhovna Rada (le Parlement) comme un État agresseur, ou une entité juridique enregistrée selon le droit de cet État, ou même une personne physique citoyenne de cet État et/ou qui y réside en permanence ;
- Ne pas avoir un capital détenu à 25% ou plus, directement ou indirectement, par des personnes morales enregistrées dans des pays figurant sur la liste des pays qui ne coopèrent pas dans la lutte contre le blanchiment de capitaux ;
- Ne pas être soumise à des mesures économiques spéciales ou d'autres mesures restrictives ukrainiennes ou internationales reconnues par l'Ukraine ;
- Ne pas être déclarée en faillite ou en cours de cessation d'activité ;
- Ne pas avoir d'arriérés de paiements d'impôts ;
- Ne pas avoir été tenu responsable, au cours des douze (12) derniers mois, d'un retard dans l'exécution des obligations découlant d'un contrat de fourniture de biens, de

<sup>24</sup> Annexe 5



travaux ou de services pour les besoins des forces de défense pendant une période supérieure à 60 jours civils.

Une fois l'entreprise inscrite sur le registre, elle est tenue de respecter les exigences précédentes, mais également, sous peine d'exclusion, de garantir :

- L'absence de violation de l'obligation de soumettre en temps voulu et dans leur intégralité des rapports au ministère de la Défense ;
- L'absence de violation de l'obligation de payer en temps voulu et intégralement la redevance de licence en cas d'exportation de biens militaires et à double usage, y compris les technologies militaires).

Le Cabinet des ministres<sup>25</sup> est responsable de l'établissement des procédures relatives à l'inscription, la modification et l'expulsion. Cependant, seul le ministère de la défense est responsable des inscriptions, exclusions, modifications et du contrôle du respect des exigences. Les décisions de refus d'inscription et d'exclusion de la liste peuvent faire l'objet d'un recours en justice.

Également, **ce projet de loi prévoit, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2036, plusieurs avantages fiscaux pour les entreprises inscrites sur la liste :**

- Une exonération de l'impôt sur les sociétés à condition que les bénéficiaires soient réinvestis au cours de l'année suivante pour l'effort de guerre (la création ou le rééquipement de la base matérielle et technique, l'introduction de nouvelles technologies...), et que l'entreprise ne paie pas de dividendes (à l'exception de ceux versés en faveur de l'État) ;
- Une exonération de l'impôt foncier ;
- Une exonération de l'impôt sur les biens immobiliers, autres que les terrains ;
- Une exonération de l'impôt environnemental ;
- Le maintien des autres avantages fiscaux en cours.

Enfin, ce projet propose la possibilité, pour les entreprises figurant sur la liste, de pouvoir déposer une demande de relocalisation auprès du ministère de la Défense. Selon le texte, la délocalisation signifie « le transfert de l'emplacement physique des installations de production d'une entreprise du complexe militaro-industriel avec un changement de localisation de l'entité juridique ».

**Concernant la modification de la loi « Sur le contrôle par l'État des transferts internationaux de biens militaires et à double usage », le projet distingue deux situations dans lesquelles un exportateur inclus dans la liste pourra exporter, en échange d'une redevance :**

- Dans l'hypothèse de biens militaires et à double usage : l'exportation est soumise à l'acquisition d'une licence ;
- Dans l'hypothèse de technologies militaires aux fins de fabrication de produits militaires hors d'Ukraine : il est nécessaire que ces opérations soient effectuées au profit d'une filiale étrangère enregistrée dans un pays avec lequel un accord international a été conclu, et auquel le ministère de la Défense ukrainien est partie. Une procédure simplifiée d'obtention de licence sera prévue pour l'exportation de technologies militaires.

---

<sup>25</sup> Le Cabinet des ministres de l'Ukraine est composé du Premier ministre de l'Ukraine, du premier vice-premier ministre, des vice-premiers ministres et des ministres.



**Le Danemark s'est d'ailleurs d'ores et déjà imposé comme premier partenaire ukrainien bénéficiant de ce second régime. En effet, l'accord de coopération signé avec Kiev le 4 juillet 2025, prévoit l'installation d'industries ukrainiennes de production sur le sol danois, et la co-production de matériel militaire.** Au-delà du fait de donner au Danemark une longueur d'avance en matière de connaissance de la technologie militaire ukrainienne, ce partenariat soulève la question de la cobelligérance. Ces installations seraient les premières à se situer en dehors du territoire ukrainien, leur conférant ainsi la protection de l'OTAN face aux frappes russes : Copenhague en étant membre depuis 1949, ce qui n'est pas le cas de l'Ukraine. Ainsi, il est nécessaire pour la France de s'intéresser à ce modèle économique, afin qu'elle puisse s'inspirer des nouvelles technologies militaires ukrainiennes. **De plus, l'Hexagone représente lui aussi un territoire qui serait protecteur de ces installations, tant par sa situation géographique plus éloignée que le Danemark vis-à-vis de la Russie, que par son industrie de défense plus développée, et qui n'aura que tendance à se développer davantage au regard de la revue stratégique 2025.**

**Concernant enfin la modification de la loi « Sur l'enregistrement par l'État des personnes morales, des entrepreneurs individuels et des organisations publiques »,** le projet prévoit que les informations figurant sur la liste des entreprises du complexe industriel de défense sont des informations restreintes, et ne seront donc pas publiques.

**Ainsi, on constate une réelle volonté d'alléger toutes les contraintes pouvant peser sur les industries de la défense (impôts, taxes, longues procédures...), afin de maximiser leur apport à l'effort de guerre, mais surtout de les aider à se développer davantage, notamment par la réouverture des exportations.**

## **2- Projet de loi N°13421 modifiant l'article XXI "Dispositions finales et transitoires" du Code des douanes de l'Ukraine**

**Ce projet de loi, comme celui concernant les avantages fiscaux, vise à réduire les freins à l'efficacité de l'industrie de défense ukrainienne, en leur accordant cette fois des simplifications procédurales en matière de placement de marchandises sous certains régimes douaniers.**

La loi ukrainienne N° 3926-IX du 22 août 2024, « *Sur les modifications du code des douanes ukrainien concernant la mise en œuvre de certaines dispositions du code des douanes de l'Union européenne* », adoptée dans le cadre de la mise en œuvre des exigences de la législation de l'Union européenne, a introduit certaines modifications dans la procédure d'accomplissement des formalités douanières, pour les marchandises placées sous les régimes douaniers d'importation (en termes de régime de destination finale), d'admission temporaire, de transformation sur le territoire douanier et de transformation hors du territoire douanier. En effet, cette loi a instauré une autorisation de placement de marchandises sous un régime douanier, affectant ainsi les délais de procédures, en particulier pour les marchandises destinées à l'effort de guerre.



Le projet de loi prévoit ainsi que **le placement des marchandises des entités concernées, sous les 4 régimes précédemment cités, pourra se faire à condition d'obtenir une autorisation fondée sur la déclaration en douane, selon des modalités simplifiées :**

- Les interdictions de délivrance d'autorisation sur le fondement de la déclaration en douane, normalement prévues à l'article 73-1 du code des douanes, ne s'appliquent plus ;
- La durée de validité de l'autorisation pour les régimes mentionnés est déterminée en tenant compte des conditions d'exécutions et des délais des opérations sur les marchandises sous le régime douanier concerné, sans application de la limite générale des 180 jours à compter de la date d'achèvement du dédouanement, normalement prévue par l'article 73-2 du code des douanes ;
- Les entités concernées sont dispensées de fournir : les informations sur l'emplacement des marchandises et de leurs mouvements entre différents endroits du territoire douanier de l'Ukraine, ainsi que les informations sur l'emplacement de la documentation comptable, commerciale et de transport de l'entreprise ;
- La possibilité de mettre en œuvre des mesures visant à évaluer la conformité des entités concernées sur les lieux de travail des agents des douanes, sans se rendre dans les installations de l'entreprise.

**Si ces mesures semblent seulement représenter un allègement des contraintes administratives, la troisième, relative à la dispense de fourniture de certaines informations, peut en réalité permettre d'éviter certaines complications liées à la localisation des marchandises et leur transport (espionnage, piratage, destruction...). En effet, il sera toujours plus facile d'accéder à des informations répertoriées qu'à des informations non communiquées.**

Seront concernées par ces implications, pendant toute la durée de la loi martiale et un an après sa fin, les marchandises :

- Des entreprises bénéficiant du statut de résidant de la « Cité de la défense » ;
- Du ministère de la défense ;
- Des forces armées de l'Ukraine et d'autres formations militaires constituées conformément à la législation ukrainienne ;
- Des organes répressifs, de renseignement ou des structures spéciales dotées de fonctions de maintien de l'ordre, ayant pour mission la défense de l'État selon la Constitution et les lois ukrainiennes.

**Encore une fois, on observe une volonté affichée d'octroyer des facilités administratives au profit de l'industrie de défense, et notamment en modifiant certaines procédures douanières (suppression d'informations nécessaires, autorisation basée sur la déclaration...), afin de permettre aux entreprises et autres entités d'être plus efficaces.**

### **3- Projet de loi N°13422 modifiant l'article VI "Dispositions finales et transitoires" du Code budgétaire de l'Ukraine**



Si le projet de loi N°13420 « *Sur les amendements au code fiscal de l'Ukraine et à d'autres lois ukrainiennes* » prévoit la possibilité, pour les entreprises qui bénéficieront du statut de résident de la « Cité de la défense », de faire une demande de relocalisation, ce projet de loi propose des modifications visant à soutenir celle-ci. **Cet atout budgétaire, comme ceux fiscaux et douaniers, sera un élément de plus à prendre en compte pour les entreprises françaises dans l'environnement concurrentiel du marché de l'armement mondial.**

Il prévoit ainsi que 50% de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, payé par les entreprises concernées ayant fait une demande de relocalisation auprès du ministère de la Défense, soit versé au fonds spécial du budget de la collectivité territoriale ayant été choisie pour la relocalisation des entreprises, et affecté au soutien de ces dernières.

Également, ce projet prévoit la suppression du versement de subventions vers l'État, de la part des collectivités territoriales sélectionnées pour ces relocalisations.

**Une fois de plus, ce projet souhaite assurer la continuité du développement des entreprises de l'industrie de la défense, en favorisant leur relocalisation vers des zones plus sûres, et en faisant en sorte d'en atténuer les inconvénients, notamment économiques.**

#### **4- Projet de loi N°13423 sur les amendements au Code pénal et au Code de procédure pénale de l'Ukraine**

Ce projet de loi vise à introduire des modalités spécifiques de poursuites pénales à l'encontre des entreprises bénéficiant du statut de résident de la « Cité de la Défense » et de leurs dirigeants. **Si l'objectif affiché est de garantir la bonne exécution des contrats d'État relatifs aux marchés publics de défense, il permet surtout de protéger les entreprises face à l'hypothèse d'une victoire russe dans le conflit. Cependant, ce projet n'est pas sans risque, et présente de nombreuses portes ouvertes en matière de corruption.**

**Concernant la modification du Code pénal, le projet propose d'exclure l'illégalité pénale d'un acte commis au cours de l'exécution d'un contrat d'État relatif aux marchés publics de défense, et ce dans 2 cas :**

- S'il a été commis par les fonctionnaires de personnes morales bénéficiant du statut particulier, qu'il visait la bonne exécution de ce contrat, était nécessaire à la réalisation d'un objectif utile au renforcement de l'industrie de la défense, et ne créait pas de menace pour la vie d'autrui ni de risque de catastrophe environnementale ;
- S'il a été commis par des fonctionnaires de personnes morales avant leur inclusion dans la liste des entreprises du complexe de l'industrie de la défense, à condition que l'acte ait été commis pendant la loi martiale, et qu'il visait la bonne exécution du contrat.

La suppression de l'illégalité de ces actes peut avoir plusieurs sens. Tout d'abord, cet apport pourrait être motivé par le fait d'éviter toute possibilité de pression sur les dirigeants des entreprises bénéficiant du statut juridique spécial. **Mais sur le fondement de la non-rétroactivité de la loi pénale, cet apport pourrait aussi créer une protection des**



**dirigeants des entreprises en cas de défaite par l'Ukraine dans le conflit.** En effet, cette réforme compliquerait la tentative, pour la Russie, d'inculper ces dirigeants, s'ils sont couverts par une loi ukrainienne au moment des faits : les lois russes ne pouvant alors pas s'appliquer en raison du principe de non rétroactivité de la loi pénale. Mais rien n'est jamais certain avec la Russie.

**Également, le texte prévoit qu'une personne morale inscrite sur la liste des entreprises bénéficiant du statut spécial, ne peut pas faire l'objet de mesures pénales pendant toute la durée de son inscription sur cette liste, y compris si l'acte à l'origine de ces mesures a été commis avant son inscription sur la liste.** Cependant, n'est pas mentionné ici la période de loi martiale concernant la date de survenance de l'acte. Ainsi, il semblerait que le projet propose l'impossibilité de mesures pénales à l'encontre d'une personne morale bénéficiant du statut spécial, pour les actes pénalement répréhensibles survenus après, mais aussi avant la loi martiale. Le texte n'indique pas non plus si l'inscription sur la liste des entreprises bénéficiant du statut juridique spécial vaut effet suspensif du délai de prescription pénale. Dans la positive, les personnes morales pourraient alors faire l'objet de procédures pénales une fois le régime de la loi martiale levée, mais dans la négative, les faits pénalement répréhensibles pourraient alors arriver à prescription pendant la durée d'inscription de l'entreprise sur la liste. Cette seconde hypothèse reviendrait à accorder, à certaines entreprises, une sorte d'amnistie.

**Concernant la modification du code de procédure pénal,** un régime juridique particulier est prévu pour les procédures visant les entreprises listées et leurs fonctionnaires, pendant toute la durée de la loi martiale et pendant les 3 années suivantes.

Tout d'abord, en cas de soupçon d'infraction, c'est le procureur général qui inscrit cette information dans le registre unifié des enquêtes préliminaires. Ce dernier doit également préalablement approuver l'acte officiel de notification de suspicion.

Ensuite, avant toute décision procédurale ou judiciaire, les enquêteurs, procureurs et juges doivent vérifier si l'entreprise est inscrite ou non sur la liste définie par le ministère de la défense. Dans la positive, toute demande visant à instruire une infraction doit être accompagnée d'une preuve d'inscription sur cette liste.

Pour les demandes d'actes coercitifs (arrestation, détention, perquisition), celles-ci doivent mentionner que l'individu visé travaille pour une entreprise de la défense. Dans l'hypothèse où une mesure coercitive aurait été prise avant l'inscription de l'entreprise sur la liste, cette dernière peut demander un réexamen dans un délai de 30 jours après son inscription sur la liste du ministère de la défense. Le procureur général est alors chargé d'examiner cette demande, sans mention précise de délai. La décision peut alors être contestée devant un tribunal.

Pour les sanctions pénales non financières, dans l'hypothèse où certaines auraient été prises contre une entreprise avant son inscription sur la liste du ministère de la défense, elles peuvent, à la demande de l'entreprise visée, être levées par le tribunal qui a pris la décision. Ce dernier doit alors statuer dans un délai de 5 jours après réception de la demande.

**On constate ainsi que ce projet semble vouloir protéger les entreprises bénéficiant du statut de résident de la « Cité de la défense » et son personnel, en leur accordant, dans**



certaines situations, et sous certaines conditions, une immunité pénale, et en imposant un contrôle renforcé et justifié sur les poursuites pénales les visant. Également, il accorde une place prépondérante au procureur général sur ces procédures, en lui accordant le pouvoir d'approuver l'acte officiel de notification de suspicion.

**Ce projet est le plus critiqué des 4, notamment par le centre anticorruption ukrainien<sup>26</sup>.** En effet, est principalement dénoncé le risque de la légalisation de la corruption dans le secteur de la défense, pour un cercle d'entreprise prédéfini par le ministère de la Défense ; liste qui ne sera d'ailleurs pas accessible au public. Ce dernier se transformerait alors en organisme pouvant accorder une immunité contre les poursuites pénales. Également, dans le second cas d'abolition de la responsabilité pénale, cela reviendrait à créer une amnistie, ou une immunité rétroactive, pour certaines personnes et entreprises. Enfin, la concentration absolue des pouvoirs entre les mains du Procureur général empêcherait le Bureau national de lutte contre la corruption d'Ukraine (NABU), et le Bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption (SAP) d'exercer leurs prérogatives, puisque leurs enquêtes seraient désormais soumises à l'autorisation du Procureur. Tout de même, la procédure d'inscription des entreprises sur la liste des bénéficiaires de ces avantages est stricte, et requiert la réunion de nombreuses conditions, ce qui limite le risque de corruption.

## Conclusion

L'objectif de ces projets de loi est clair : **lever les obstacles administratifs à l'efficacité de l'industrie de défense afin que cette dernière devienne le moteur du développement de l'économie du pays.** Qu'ils soient douaniers, fiscaux, budgétaires ou pénaux, les avantages prévus par ces projets visent tous à faciliter les exportations de matériel militaire. Le retour de l'industrie ukrainienne sur le marché de l'armement mondial, trois ans après le début du conflit, va représenter un concurrent de poids pour la France, mais aussi pour tous nos partenaires européens, qui devront rivaliser face à des entreprises bénéficiant d'avantages conséquents. Si le Danemark s'est déjà positionné, Paris va également devoir rapidement faire de même pour ne pas prendre de retard technologique.

---

<sup>26</sup> Les députés de Zelensky offrent une amnistie totale pour les crimes liés à l'achat d'armes : 126 députés ont enregistré le projet de loi n° 13423. (2025, 1 juillet). Centre de la lutte contre la corruption. Consulté le 11 juillet 2025. Disponible sur : <https://antac.org.ua/news/nardepy-zelenskoho-proponuiut-povnu-amnistiiu-za-zlochyny-v-zakupivliakh-zbroi-126-nardepiv-zareiestruvaly-zakonoproiekt-13423/>