



HAL
open science

**La naissance d'une diplomatie européenne : vers la mise
en place du Service européen pour l'action extérieure :
le regard polonais**

Marcin Kulczyk

► **To cite this version:**

Marcin Kulczyk. La naissance d'une diplomatie européenne : vers la mise en place du Service européen pour l'action extérieure : le regard polonais. Science politique. Université de Strasbourg, 2014. Français. NNT : 2014STRAG026 . tel-01168673

HAL Id: tel-01168673

<https://theses.hal.science/tel-01168673v1>

Submitted on 26 Jun 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ÉCOLE DOCTORALE 519 Sciences humaines et sociales

– perspectives européennes (ED SHS-PE)

UMR7367 « Dynamiques Européennes »

THÈSE présentée par :

Marcin KULCZYK

soutenue le : **30 septembre 2014**

pour obtenir le grade de : **Docteur de l'université de Strasbourg**

Discipline/ Spécialité : Histoire contemporaine

**La naissance d'une diplomatie
européenne : vers la mise en place du
Service européen pour l'action
extérieure.**

Le regard polonais

THÈSE dirigée par :

Monsieur ROMER Jean-Christophe Professeur des universités, Université de Strasbourg

RAPPORTEURS :

Madame BADEL Laurence

Professeur des universités, Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Monsieur PARZYMIES Stanisław

Professeur émérite, Université de Varsovie

AUTRES MEMBRES DU JURY :

Monsieur MESTRE Christian

Professeur des universités, Université de Strasbourg

À ma chère Maman
Mojej kochanej Mamie

Ut unum simus ! In varietate concordia

Remerciements

Au moment de mettre le point final à cette thèse, mes pensées vont à toutes les personnes qui m'ont soutenu tout au long de ce travail de longue haleine.

Mes remerciements vont d'abord à Monsieur le Professeur Jean-Christophe Romer qui a dirigé ces travaux. Toujours à mon écoute, prodiguant conseils et critiques constructives, il m'a permis de donner un axe directeur à ma thèse. Ses réflexions sur l'Europe d'aujourd'hui et ses anecdotes sur l'Europe d'autrefois resteront gravées dans ma mémoire.

Je voudrais remercier aussi cordialement Monsieur le Professeur Stanislaw Parzymies qui a immédiatement accepté cette coopération avec l'Université de Strasbourg, manifestant inlassablement son intérêt pour cette recherche en codirigeant ce travail dans les faits. M'accueillant régulièrement à son séminaire doctoral à l'Université de Varsovie, il m'a permis d'échanger avec ses doctorants. Sa profonde connaissance des relations franco-polonaises a enrichi mon travail.

Je remercie tous les membres du jury de soutenance : Madame le Professeur Laurence Badel qui m'a permis de faire une première publication et de présenter mes travaux à ses étudiants à l'Université de Paris I, ainsi que Monsieur le Professeur Christian Mestre pour son regard juridique sur ce travail.

Je remercie également Monsieur Maciej Popowski qui a supervisé mon stage à la Représentation permanente de la Pologne auprès de l'UE à Bruxelles en janvier 2007, suscitant ainsi mon intérêt pour la diplomatie européenne.

J'aimerais remercier aussi toutes les personnes rencontrées dans le cadre de cette thèse, universitaires comme diplomates. Leurs opinions m'ont permis de me lancer dans cette recherche, surtout à l'époque où la mise en place du SEAE était encore très incertaine. Je remercie tout spécialement les diplomates du ministère des Affaires étrangères de Varsovie qui m'ont facilité l'accès aux documents dévoilant la position de la Pologne lors des négociations du SEAE.

J'aimerais exprimer ma reconnaissance à la Fondation Robert Schuman qui m'a fait confiance en me décernant sa bourse qui m'a ainsi permis d'entamer cette recherche.

Un grand merci à tous mes amis, à Didier pour les premières corrections et à Martin de m'avoir offert un cadre de rencontres avec des personnalités politiques européennes.

Merci infiniment à toute ma famille, à mes parents et à mes beaux-parents, à mes frères et sœurs, à mes beaux-frères pour leur amour et leur soutien constant.

Enfin, j'aimerais remercier tout spécialement mon épouse Priscille qui donne sens à ma vie. Son amour et sa présence m'ont donné le courage nécessaire pour terminer cette thèse. Il serait difficile de compter les heures qu'elle a passées à corriger ces pages. Sans elle ce travail n'aurait pas pu se réaliser. C'est pour elle que je dois à présent écrire un nouveau chapitre de ma vie.

Sommaire

Introduction générale.....	26
Partie I. La genèse d'une diplomatie européenne.....	65
Chapitre 1. Les prémices de la présence européenne sur la scène internationale.....	69
Chapitre 2. Les débuts de la montée en puissance des Communautés européennes sur la scène internationale.....	103
Chapitre 3. Le lancement d'une politique étrangère européenne.....	173
Partie II. Le visage de la diplomatie européenne – le Haut Représentant pour la PESC.....	249
Chapitre 1. La fonction du Haut Représentant pour la PESC.....	253
Chapitre 2. Vers la fonction d'un ministre des Affaires étrangères de l'UE.....	365
Partie III. L'appareil de la diplomatie européenne – le Service européen pour l'action extérieure.....	433
Chapitre 1. La mise en place du Service européen pour l'action extérieure.....	437
Chapitre 2. Le regard de la Pologne sur la diplomatie de l'UE.....	523
Conclusion générale.....	625

Liste des organigrammes

Organigramme 1. Les institutions européennes de l'Union d'États (plan Fouchet), projet du 19 octobre 1961.....	89
Organigramme 2. Le système décisionnel de la Coopération politique européenne en 1973.....	111
Organigramme 3. Le système décisionnel de la CPE en 1980	123
Organigramme 4. Le Secrétariat général du Conseil de l'UE (novembre 2003).....	280
Organigramme 5. Les organes de la PESC/PESD.....	285
Organigramme 6. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union dans l'architecture institutionnelle du traité constitutionnel.....	399
Organigramme 7. La proposition d'organisation du SEAE selon le Parlement européen (mars 2010).....	468
Organigramme 8. La proposition d'organisation du SEAE selon le Parlement européen (avril 2010).....	469
Organigramme 9. La proposition d'organisation du SEAE retenue par le Haut Représentant de l'Union (23 juillet 2010).....	473
Organigramme 10. La structure d'une délégation de l'UE après la mise en place du SEAE.....	518
Organigramme 11. La délégation de l'Union européenne au Burkina Faso.....	519
Organigramme 12. La délégation de l'Union européenne en République du Congo.....	520
Organigramme 13. La délégation de l'Union européenne en République centrafricaine.....	520
Organigramme 14. La structure du SEAE (octobre 2012).....	535
Organigramme 15. Les catégories du personnel au MAE et dans les missions à l'étranger (état en 2012 et état proposé).....	620

Liste des tableaux

Tableau 1. Les déclarations des Neuf entre 1973 et 1980.....	120
Tableau 2. Les Secrétaires généraux du Conseil (1952-2009).....	273
Tableau 3. Interventions des Représentants spéciaux de l'Union européenne devant le Parlement européen en 2007.....	293
Tableau 4. Comparaison des dispositions relatives à la fonction d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union entre le traité constitutionnel (TCE) et le traité de Lisbonne.....	428
Tableau 5. Les réseaux diplomatiques dans le monde selon le nombre de représentations diplomatiques à l'étranger par État (sans le Saint Siège).....	442
Tableau 6. Plan d'action pour la formation du personnel du Service extérieur 2003-2007...	446
Tableau 7. La procédure de recrutement au sein du SEAE.....	490
Tableau 8. Le niveau de représentation des douze nouveaux États membres au sein de la Commission européenne et dans la DG RELEX et les délégations de l'Union (en %).....	529
Tableau 9. La représentation des États membres au sein du <i>Corporate and Policy Boards</i>	536
Tableau 10. La représentation des États membres sur les postes de directeurs de département.....	537
Tableau 11. La représentation des États membres parmi les chefs des groupes de travail...	538
Tableau 12. Les experts nationaux détachés par État membre.....	538
Tableau 13. La structure du personnel du SEAE.....	539
Tableau 14. La représentation des États membres parmi les chefs de délégation de l'UE...	540
Tableau 15. La représentation des femmes sur les postes de direction au siège du SEAE et dans les délégations de l'Union selon leur nationalité (sans groupes de travail).....	544
Tableau 16. La liste des représentations diplomatiques de la République de Pologne dont le personnel a été renforcé pour la période de la présidence au Conseil de l'UE.....	572
Tableau 17. Réseaux diplomatiques en Zone euro et USA.....	578
Tableau 18. Les thèmes des 13 éditions du Programme diplomatique européen (2000-2013).....	598
Tableau 19. Le programme de formation dans le cadre de l'application diplomatique et consulaire 2013.....	614

Liste des graphiques

Graphique 1. Les votes des États membres de la CEE au sein des Nations Unies 1973-1987.....	114
Graphique 2. Des scénarios du développement institutionnel du SEAE.....	454
Graphique 3. La citoyenneté des chefs de délégation de l'UE (état au 14 juin 2010).....	528
Graphique 4. Le niveau de représentation par État membre dans la DG RELEX.....	530
Graphique 5. Le niveau de représentation par État membre dans les délégations de l'UE...	530
Graphique 6. Le personnel de la DG RELEX et RELEX DEL selon le sexe.....	543

Liste des cartes

Carte 1. Carte géopolitique du Caucase.....	347
Carte 2. Les délégations de l'UE dans le monde (février 2013).....	504
Carte 3. La zone couverte par le petit trafic frontalier entre la Pologne et l'oblast de Kaliningrad.....	574
Carte 4. Les ambassades des États membres de l'UE dans les États tiers (août 2011).....	576
Carte 5. Les missions diplomatiques des États tiers en Pologne en 2012.....	579
Carte 6. Les missions diplomatiques de la Pologne dans le monde en 2008.....	581
Carte 7. Les missions diplomatiques de la Pologne dans le monde en 2011.....	581

Liste des annexes

Annexe 1. Document de réflexion du Praesidium de la Convention européenne, « Action extérieure de l'UE », CONV 161/02, Bruxelles, 3 juillet 2002.....	683
Annexe 2. Mandat du Groupe de travail VII sur l'action extérieure de la Convention, CONV 252/02, Bruxelles, 10 septembre 2002.....	699
Annexe 3. Rapport final du Groupe de travail VII « Action extérieure de l'UE », CONV 459/02, Bruxelles, 16 décembre 2002.....	707
Annexe 4. <i>Agreement between the Government of New Zealand and the Commission of the European Communities on the Establishment and the Privileges and Immunities of the Delegation of the Commission of the European Communities in New Zealand</i> , Bruxelles, 10 mars 2004.....	743
Annexe 5. <i>Polish remarks on the creation of the European External Action Service</i> , Ministère des Affaires étrangères, Varsovie, 5 octobre 2009.....	749
Annexe 6. Document du Ministère des Affaires étrangères de la République de Pologne présentant la position de la Pologne sur la création du Service européen pour l'action extérieure, Varsovie, 2010.....	753
Annexe 7. <i>Visegrad Group non-paper on the organization and functioning of the EEAS</i> , Ministère des Affaires étrangères, Varsovie, 16 février 2010.....	761
Annexe 8. Rapport de la présidence du Conseil européen sur le Service européen pour l'action extérieure, Bruxelles, 23 octobre 2009.....	765
Annexe 9. Traité sur l'Union européenne (version consolidée du traité de Lisbonne), Recueil des articles concernant la politique extérieure de l'UE, Federico Santopinto, rapport du GRIP 2010/1.....	777
Annexe 10. Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du Service européen pour l'action extérieure, 2010/427/UE, JOUE, n° L 201, 3 août 2010.....	799
Annexe 11. Lettre des ministres des Affaires étrangères et de la Défense de la France, de l'Allemagne et de la Pologne à Catherine Ashton, Haute Représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, Paris, Berlin, Varsovie, 6 décembre 2010.....	813
Annexe 12. Décision de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité du 23 mars 2011 fixant le régime applicable aux experts nationaux détachés auprès du Service européen pour l'action extérieure, 2012/C 12/04, JOUE, n° C 12, 14 janvier 2012.....	821
Annexe 13. Projet de propositions pour la réforme de la loi sur le service extérieur polonais, Ministère des Affaires étrangères, Varsovie, 21 novembre 2012.....	833
Annexe 14. SEAE : Rapport d'examen 2013, Résumé des propositions de changement.....	857
Annexe 15. Diplomates des États membres au sein du SEAE en proportion du personnel AD, 2013.....	865
Annexe 16. Organigramme du SEAE, 15 avril 2014.....	869

Liste des sigles et acronymes

- ACP – Pays d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
- ADM – Armes de destruction massive
- AELE – Association européenne de libre-échange
- AFRI – Annuaire français de relations internationales
- AIDCO – *EuropeAid Cooperation Office*
- AIEA – Agence internationale de l’énergie atomique
- ANC – Congrès national africain (*African National Congress*)
- APC – Accord de partenariat et de coopération
- ARYM – Ancienne République Yougoslave de Macédoine
- ASA – Accord de stabilisation et d’association
- ASEAN – Association des nations de l’Asie du Sud-Est (*Association of Southeast Asian Nations*)
- ASEM – *Asia Financial Crisis Trust Fund*
- AUE – Acte unique européen
- BERD – Banque européenne pour la reconstruction et le développement
- CAEM ou Comecon – Conseil d’assistance économique mutuelle
- CAG/RELEX – Conseil des Affaires générales/Relations extérieures
- CCN – Comité consultatif sur les nominations (*Consultative Committee on Appointments to the European External Action Service, CCA*)
- CDU/CSU – Union chrétienne démocrate d’Allemagne/Union chrétienne-sociale en Bavière (*Christlich Demoratische Union Deutschlands/Christlich-Soziale Union in Bayern*)
- CECA – Communauté européenne du charbon et de l’acier
- CED – Communauté européenne de défense
- CEDEAO – Communauté économique des États de l’Afrique de l’Ouest
- CEE – Communauté économique européenne
- CEFTA – Accord de libre-échange centre-européen (*Central European Free Trade Agreement*)
- CEI – Communauté des États indépendants
- CEPOL – Collège européen de police (*European Police College*)
- CFA – Centre franco-autrichien pour le rapprochement en Europe
- CGTU – Confédération générale du travail unitaire

CIG – Conférence intergouvernementale
CIVCOM – Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises
COPS – Comité politique et de sécurité
COREPER – Comité des Représentants permanents
COREU – Correspondants européens
CMUE – Comité militaire de l'UE
CPE – Communauté politique européenne
CPE – Coopération politique européenne
CSCE – Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
CVCE – Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe
DEA – Dialogue euro-arabe
DG – Direction générale
DG RELEX – Direction générale des Relations extérieures
DTP – *Diplomatic Training Programme*
ECMM – Mission d'observation de la Communauté européenne (*European Community Monitor Mission*)
ECU – Unité de compte européen (*European Currency Unit*)
EEA – École européenne d'administration (*European Administrative School*)
EIPA – *European Institute of Public Administration*
EMM – Europe méridionale et méditerranéenne
EMUE - État-major de l'Union européenne
END – Experts nationaux détachés
ENTRi – *Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management*
ESSEC IRENÉ – Institut de recherche et d'enseignement sur la négociation en Europe
EUBAM Rafah – *European Union Border Assistance Mission*
EUMM – *European Union Monitoring Mission*
EURATOM – Communauté européenne de l'énergie atomique
FAO – Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*)
FED – Fonds européen de développement
FINUL – Force intérimaire des Nations Unies au Liban
FORPRONU – Force de protection des Nations Unies

FND – Fonctionnaires nationaux détachés

FRR – Force de réaction rapide

GAERC – Conseil des Affaires générales et Relations extérieures

GATT – Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (*General Agreement on Tariffs and Trade*)

GRIP – Groupe de recherche et d’information sur la paix et la sécurité

GUAM (Géorgie, Ukraine, Azerbaïdjan, Moldavie) Organisation pour la démocratie et le développement économique

IDS – Initiative de défense stratégique

IESUE – Institut d’études de sécurité de l’Union européenne

IFDT *International Forum on Diplomatic Training*

IFOR – *Implementation Force*

ILPER – *Interinstitutional Learning Programme on External Relations*

IPA – Instrument de préadhésion

JAI – Justice et Affaires intérieures

JED – Jeunes experts en délégation

JOCE – Journal officiel des Communautés européennes

JOUE – Journal officiel de l’UE

JPD – Jeunes professionnels en délégations

KFOR – Kosovo Force

KOR – Comité de défense des ouvriers (*Komitet Obrony Robotników*)

MAE – Ministère des Affaires étrangères

MAEE – Ministère des Affaires étrangères et européennes

MAP – *Membership Action Plan*

MGIMO Institut d’État des relations internationales de Moscou

MKS – Comité de grèves inter-entreprises (*Międzyzakładowy Komitet Strajkowy*)

MONUC – Mission d’observation en République démocratique du Congo

MPUE – Mission de police de l’Union européenne

NAT – Nouvel Agenda transatlantique

OCDE – Organisation de coopération et de développement économiques

OECE – Organisation européenne de coopération économique

OLAF – Office européen de lutte antifraude

OLP – Organisation de libération de la Palestine
OMC – Organisation mondiale du commerce
ONU – Organisation des Nations Unies
ONUDI – Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
OPEP – Organisation des pays exportateurs de pétrole
OSCE – Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN – Organisation du traité de l’Atlantique Nord
OUA – Organisation de l’Unité africaine
PAC – Politique agricole commune
PAP *Polska Agencja Prasowa*
PC – Parti Communiste
PCUS – Parti communiste de l’Union soviétique
PDE – Programme diplomatique européen
PESC – Politique étrangère et de sécurité commune
PESD – Politique commune de sécurité et de défense
PEV – Politique européenne de voisinage
PHARE – Pologne, Hongrie, Assistance à la restructuration économique (*Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economies*)
PIB – Produit intérieur brut
PiS – Droit et Justice (*Prawo i Sprawiedliwość*)
PISM – Institut polonais des Affaires internationales (*Polski Instytut Spraw Międzynarodowych*)
PO – Plate-forme civique (*Platforma Obywatelska*)
POUP – Parti ouvrier unifié polonais
PPI – Protocole sur les privilèges et immunités
PSDC – Politique de sécurité et de défense commune
PZPR – Parti ouvrier unifié polonais (*Polska Zjednoczona Partia Robotnicza*)
RDA – République démocratique allemande
RDC – République démocratique du Congo
RFA – République fédérale d’Allemagne
RNB – Revenu national brut
ROP – Réseau de recherche sur les opérations de paix

RSUE – Représentant spécial de l’Union européenne

SADC – Communauté de développement de l’Afrique australe (*Southern African Development Community*)

SEAE – Service européen pour l’action extérieure

SES – Stratégie européenne de sécurité

SFIC – Section française de l’Internationale communiste

SFOR – Force de stabilisation (*Stabilization Force*)

SGC – Secrétariat général du Conseil

SGCI – Secrétariat général du Comité interministériel

SITCEN – Centre de situation conjoint de l’Union européenne

SLD – Alliance de la gauche démocratique (*Sojusz Lewicy Demokratycznej*)

SME – Système monétaire européen

SPD – Parti social-démocrate d’Allemagne (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*)

STF – *Strategic Training Framework*

TACIS – *Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*

TFUE – Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne

TREVI – Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence internationale

TSC – Traité de sécurité collective

TUE – Traité sur l’Union européenne

TVA – Taxe sur la valeur ajoutée

UA – Union africaine

UE – Union européenne

UEF – Union européenne des fédéralistes

UEM – Union économique et monétaire

UEO – Union de l’Europe occidentale

UKIE – Office du Comité d’intégration européenne (*Urząd Komitetu Integracji Europejskiej*)

UNEF – Force d’urgence des Nations Unies (*United Nations Emergency Force*)

UNESCO – Organisation des Nations unies pour la science, l’éducation et la culture

UPI – Union paneuropéenne internationale

URSS ou Union soviétique – Union des républiques socialistes soviétiques

USA – États-Unis d’Amérique (*United States of America*)

**« La loi du monde n'est pas,
et ne peut pas être distincte de la loi de Dieu.
Or, la loi de Dieu, ce n'est pas la guerre, c'est la paix. »**

Victor Hugo, *Discours d'ouverture*, Congrès de la paix, Paris, 21 août 1849

Introduction générale

La diplomatie européenne de ce début de XXI^{ème} siècle constitue un sujet de recherche actuel qui ouvre sur des horizons nouveaux à explorer. En raison de son caractère pluridisciplinaire, elle se doit de dépasser les classifications traditionnelles. En effet, elle présente un intérêt pour des chercheurs de différents domaines scientifiques tels que politologues, historiens, juristes, sociologues, spécialistes des relations internationales et des études européennes, sans parler des diplomates eux-mêmes. C'est la raison pour laquelle, même traitée sous un angle particulier, la diplomatie européenne demande à être étudiée dans ses différents aspects. Tel doit être également le regard à adopter par l'histoire contemporaine qui s'intéresse à elle en tant que fruit du processus d'intégration européenne depuis la Seconde Guerre mondiale. S'agissant d'une matière relevant de l'histoire récente, voire de l'actualité qui évolue en permanence, une analyse historique est donc ardue en raison d'un manque de recul temporel suffisamment grand pour avoir un regard neutre, mais aussi à cause du difficile accès aux sources premières, et notamment aux archives, qui peut rendre la recherche quelque peu fragmentée. Tout cela doit être pris en compte dans notre thèse. Il n'en reste pas moins que la diplomatie européenne est un domaine fascinant qui n'a pas encore montré tous ses visages.

C'est là la principale raison de notre intérêt pour le sujet de cette thèse dont le choix remonte à 2007, au moment où se décidait le sort du traité constitutionnel. La mise en place d'un service diplomatique européen était donc incertaine. Le choix du sujet était ainsi un pari sur l'avenir, fondé cependant sur une lecture politologique de l'histoire de la construction européenne. La décision d'enquêter sur la naissance d'une diplomatie européenne a été en effet le prolongement logique d'une réflexion personnelle sur le processus d'institutionnalisation de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) entamée deux ans auparavant dans un mémoire à l'Institut des sciences politiques de Strasbourg, puis dans le cadre d'un master en Histoire des relations internationales à l'Institut des hautes études européennes de l'Université de Strasbourg¹. C'était également le fruit de la découverte des institutions européennes à travers plusieurs stages effectués au Parlement européen, au Conseil de l'Union européenne (UE) et dans les représentations permanentes de la Pologne auprès de l'UE et auprès du

¹ L'Institut des hautes études européennes a été intégré au sein de l'Institut d'études politiques de Strasbourg en 2013.

Conseil de l'Europe. Cet aspect de la diplomatie nationale inscrite dans le cadre européen a suscité un intérêt pour la conduite d'une politique étrangère nationale dans le cadre d'une politique communautaire et pour le développement des relations diplomatiques à travers une institution. La possibilité d'assister de l'intérieur aux réunions des nombreux organes et groupes de travail de la PESC au sein du Conseil de l'UE a également enrichi notre regard sur la pratique diplomatique de l'UE. Cette réflexion a ainsi porté dès le départ sur le développement d'une pratique et d'un appareil diplomatique de l'Union européenne dans la perspective du renforcement de sa politique étrangère à travers des réformes institutionnelles successives. Elle a coïncidé également avec le débat lancé lors de la Convention européenne sur la nécessité d'un service diplomatique européen placé sous l'autorité d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union. Une progression vers une forme plus consolidée de la représentation extérieure de l'UE sur la scène internationale était donc envisagée. Telle a été la ligne directrice de notre réflexion. Toutefois, vu l'actualité du sujet, il a été impossible de prévoir son aboutissement et d'en tirer par conséquent des conclusions définitives. Il suffit de noter que la décision fixant l'organisation et le fonctionnement du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), appellation officielle du service diplomatique de l'UE prévue déjà en 2004 par le traité établissant une Constitution pour l'Europe, n'intervient que le 26 juillet 2010. C'est la raison pour laquelle notre étude ne se limite pas seulement à la question de la mise en place du SEAE, mais s'intéresse à tout le processus d'intégration politique menant à la naissance d'une diplomatie européenne. Toutefois il ne s'agit pas de présenter de manière exhaustive le cadre de la coopération diplomatique en Europe au début du XXI^{ème} siècle mais de se concentrer sur le phénomène du développement d'une structure diplomatique concrète, celle de l'UE, même si le terme général de « diplomatie » avec sa dimension « européenne » mérite d'être approfondi.

La diplomatie est l'art de la représentation et de la négociation au service de la paix sur le terrain changeant et complexe des relations internationales. Il est pourtant difficile d'établir une définition synthétique de la diplomatie qui, par sa nature, est multidisciplinaire. Les définitions varient en fonction des aspects qui y sont mis en avant². Étymologiquement, le

² *Le Petit Robert* fait remonter le terme « diplomatie » à 1790 et le définit de la manière suivante : « 1. Branche de la politique qui concerne les relations entre les États : représentation des intérêts d'un gouvernement à l'étranger, administration des affaires internationales, direction et exécution des négociations entre États. 2. Habileté, tact dans la conduite d'une affaire ». Voir *Le Petit Robert. Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, éd. 2012, p. 744. *Le Petit Larousse* distingue quatre aspects de la diplomatie : « 1. Science, pratique des relations internationales, 2. Carrière, fonction d'un diplomate. 3. Ensemble des

terme « diplomatie » vient du latin *diploma* (document officiel présenté sur un feuillet plié en deux) qui est issu du grec ancien *διπλωμα* ('diploma' – tablette pliée en deux) et dérivé de *διπλούς* ('diplóos' – double). Dans l'ancienne Grèce, le diploma avait une forme de tablette pliée en deux dont une partie, celle contenant l'instruction, était cachée aux personnes non destinées à la connaître. Ce document officiel donnait une légitimité pour une mission particulière aux légats, représentants du souverain. Toutefois, le mot « diplomatie » n'apparaît qu'à la fin du XVIII^{ème} siècle pour désigner les pratiques établies en Europe pour préserver un équilibre des forces entre les puissances politiques et éviter ainsi la guerre.

En effet, la diplomatie est une invention européenne. Ses origines remontent au temps des Princes, bien avant l'émergence des États-nations³, voire même à l'Antiquité. Il est vrai que dans les cités grecques existait déjà l'institution des proxènes : ces citoyens étrangers avaient pour mission de protéger leurs concitoyens dans une autre cité que la leur. Par la suite, la pratique d'envoyer des légats s'est répandue dans l'Empire romain et dans l'Église catholique. Cette dernière dispose d'ailleurs aujourd'hui, grâce au fait que le Saint Siège est sujet de droit international, de l'un des plus vastes et des plus anciens services diplomatiques au monde, opérant depuis le V^{ème} siècle. En outre, le modèle actuel de réseau diplomatique de relations entre les États trouve ses racines dans l'Empire byzantin et en Italie où apparaissent au XV^{ème} siècle les premières formes de représentation diplomatique permanente entre les différentes républiques italiennes (Venise, Milan, Gênes, Florence). La pratique des « ambassades » se répand dès le début du XVI^{ème} siècle comme le montre le cas de la France : c'est sous le règne de François I^{er} qu'elle ouvre ses représentations régulières en Europe, aussi bien dans les pays voisins (Suisse, Angleterre) que loin de ses frontières (Danemark, Pologne, Portugal)⁴. Depuis la fin du XVI^{ème} siècle, les monarchies européennes cherchent à établir par des moyens diplomatiques une paix durable sur le continent. Les traités de Westphalie (1648), marquant la fin de la guerre de Trente Ans, témoignent de cette volonté de créer en Europe un système international durable. La garantie de la stabilité politique sur la scène internationale devient ainsi la mission première de cette diplomatie européenne qui connaît son apogée au

diplomates. 4. Habileté, tact dans les relations avec autrui ». Voir *Le Petit Larousse illustré*, Paris, éd. 2006, p. 368.

³ Voir Lucien Bély, *L'art de la paix en Europe : Naissance de la diplomatie moderne XVI^e-XVIII^e siècle*, Paris, Presses universitaires de France (PUF), 2007, 742 p.

⁴ Voir Jean Zeller, *La diplomatie française vers le milieu du XVI^e siècle : d'après la correspondance de Guillaume Pellicier, évêque de Montpellier, ambassadeur de François I^{er} à Venise (1539-1542)*, Genève, Slatkine Reprints, 1969, 414 p.

XIX^{ème} siècle avec le Concert européen. Mais l'idée d'une diplomatie européenne conçue en termes d'institution commune des États est encore lointaine.

Il faut souligner toutefois qu'au-delà de la pratique et de l'art de la représentation extérieure, et à la différence de la diplomatie des siècles passés où le métier de diplomate pouvait parfois se conjuguer avec celui d'homme politique, la diplomatie moderne est avant tout un appareil technique⁵. C'est la raison pour laquelle elle doit être distinguée de la politique étrangère. La première est la mise en œuvre de la seconde par l'intermédiaire des diplomates, alors que la politique étrangère correspond aux choix stratégiques et politiques en matière de relations extérieures qui relèvent de la compétence des dirigeants politiques. Cette distinction est essentielle pour comprendre la relation entre un diplomate et un politique⁶. Dans le contexte de la naissance d'une diplomatie européenne, cette différenciation est également la clé pour saisir le rapport entre le lancement d'une politique étrangère et la mise en place d'un service diplomatique de l'UE. La diplomatie n'est qu'un outil technique pour réaliser la volonté politique, tout comme la monnaie est un instrument de politique monétaire ou l'armée un moyen de la défense. Bien évidemment, une tension permanente est à prévoir entre une direction politique et un appareil administratif. Néanmoins si la volonté et la vision politiques manquent, le bureaucratique peut prendre le dessus. Telle est aussi la spécificité de la diplomatie européenne. Reste à savoir dans quelle mesure la mise en place d'un service diplomatique peut contribuer au développement d'une vision politique en matière de relations extérieures et si la définition d'une politique étrangère est une condition *sine qua non* de l'existence d'une institution diplomatique censée être l'instrument de sa mise en œuvre. Ce débat sur la nature du rapport réciproque entre la politique étrangère et la diplomatie ressemble au paradoxe de l'œuf et de la poule et évoque la question de l'origine, c'est-à-dire, au fond, de la naissance.

La naissance d'une diplomatie européenne est un processus inscrit dans l'histoire de la construction européenne, ce qui présuppose un avant et un après. Ainsi la diplomatie européenne n'est pas simplement une création sortie du néant mais une longue marche vers une existence autonome. Selon la terminologie biologique, la naissance est le fruit d'une conception suivie d'une période de gestation qui permet à un être de se développer et

⁵ Voir Christian Graeff, « Le métier de diplomate d'hier à demain », *Pouvoirs*, n° 88, janvier 1999, p. 17-32.

⁶ À titre de comparaison, on pourrait appliquer la célèbre formule de Carl von Clausewitz au sujet de la guerre en affirmant que la diplomatie est « une simple continuation de la politique avec d'autres moyens » et qu'« elle n'est pas seulement un acte de la politique, mais un véritable instrument de celle-ci ». Voir Eric Weil, « Guerre et politique selon Clausewitz », *Revue française de science politique*, 1955, n° 2, p. 296.

d'acquérir au moment de l'accouchement la plénitude de la personnalité, y compris juridique. En transposant ce raisonnement sur l'histoire de la construction européenne, on peut s'apercevoir que des périodes correspondant à différentes étapes d'une naissance se succèdent lorsqu'il est question d'une diplomatie européenne moderne.

On assiste tout d'abord à la conception de l'idée d'une Europe politique au service de la paix. En effet, malgré son histoire marquée par des guerres interminables, l'Europe est ce continent où l'idée de la paix universelle se développe de manière tout à fait particulière. Sans entrer dans le débat sur les racines philosophiques et culturelles de cette Europe, il suffit de rappeler dans ce contexte *Le projet de paix perpétuelle* d'Emmanuel Kant (1795), l'une des plus grandes œuvres de la philosophie politique européenne, ou d'évoquer le fameux discours de Victor Hugo prononcé au Congrès de la paix à Paris le 21 août 1849 dans lequel le projet « des États-Unis d'Europe » a été dessiné pour la première fois : « Un jour viendra où vous France, vous Russie, vous Italie, vous Angleterre, vous Allemagne, vous toutes, nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse identité, vous vous fondrez étroitement dans une unité supérieure »⁷. L'idée de cette unité européenne, portée d'abord par quelques célèbres intellectuels, s'est fait progressivement une place auprès des hommes politiques. Il faut souligner le rôle du comte Richard Coudenhove-Kalergi, auteur de *Pan-Europe* (1923), et de son Union paneuropéenne internationale (UPI) dans la promotion du projet des États-Unis d'Europe étendus « du Portugal à la Pologne »⁸. La vision d'une alliance des pays européens unis par un lien fédéral est également promue le 5 septembre 1929 devant l'Assemblée générale de la Société des Nations par Aristide Briand, président du Conseil français, et suivie d'un mémorandum français sur l'organisation d'un régime d'Union fédérale européenne présenté le 17 mai 1930. Il faut malheureusement attendre la fin de la Seconde Guerre mondiale pour que l'idée européenne puisse prendre chair sous la forme des Communautés européennes. Dans ce contexte, la déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950 est le manifeste fondateur d'une Europe politique au service de la paix. La diplomatie européenne va jaillir de cette idée d'Europe réconciliée avec le monde et avec elle-même.

Il faudra cependant du temps pour que germent les premières formes de représentation extérieure européenne. Toutes les tentatives de projets politiques « tout faits » se soldent par un échec : la Communauté politique européenne, la Communauté européenne de défense ou

⁷ Victor Hugo, *Quatorze discours*, Paris, Librairie Nouvelle, 8e éd., 1851, p. 18.

⁸ Claudio Giulio Anta, *Les pères de l'Europe. Sept portraits : Avec une présentation d'Arturo Colombo*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2007, p. 21.

encore le projet français d'une Europe des nations (le plan Fouchet) ne sont que « des fausses couches » de la construction européenne. Ainsi le développement des relations extérieures des Communautés européennes se fait à petits pas, à la marge de l'intégration économique en quelque sorte. L'ouverture des premières délégations de la Commission dans les pays tiers à partir du milieu des années 1950 marque le début de la présence européenne sur l'échiquier diplomatique international. Mais il faut attendre le lancement de la Coopération politique européenne (CPE) en 1970 pour que la marche vers une diplomatie européenne démarre vraiment. Les premiers résultats de cette coopération sont encourageants mais il ne s'agit pour l'instant que de la diplomatie déclaratoire. La CPE manque en outre d'un cadre institutionnel permanent. Ce n'est qu'avec l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen (AUE) qu'un Secrétariat de la CPE est mis en place en janvier 1987. Chargé d'assurer la continuité des activités diplomatiques des Communautés européennes, il servira d'embryon pour le développement du centre de gravité politique de la diplomatie européenne. C'est une amorce d'europanisation des politiques étrangères des États membres au sein d'une structure communautaire.

À vrai dire, jusqu'à la fin des années 1980, la diplomatie européenne n'a jamais dépassé le stade de la coopération multilatérale classique. C'est seulement après 1989 et la chute du communisme en Europe de l'Est que les États membres des Communautés européennes décident d'introduire des éléments de diplomatie communautaire dans leur coopération politique à caractère intergouvernemental. Face à la redéfinition géopolitique du continent, l'Europe communautaire ne peut plus rester un non-acteur diplomatique si elle veut promouvoir son modèle de développement politique et économique et façonner ainsi son voisinage direct. Un cadre institutionnel ancré dans l'architecture communautaire est donc nécessaire pour lancer une politique étrangère européenne. Il s'agit de traduire son pouvoir d'attraction économique en termes de puissance politique. La création de l'Union européenne le 1^{er} novembre 1993, avec sa structure en trois piliers reflétant trois dimensions politiques d'une puissance (économique, extérieure et intérieure) donne un nouvel élan pour qu'un mécanisme d'influence directe sur le monde extérieur prenne corps. Ce développement s'est réalisé parallèlement sur deux « pieds » correspondant aux premier et deuxième piliers de l'UE, à savoir le pilier communautaire regroupant les Communautés européennes et le pilier intergouvernemental, c'est-à-dire la Politique étrangère et de sécurité commune. La diplomatie européenne s'imprègne ainsi dès l'origine de deux logiques d'intégration : l'une communautaire, l'autre intergouvernementale. Tout d'abord, le premier « pied » de la

diplomatie européenne est bâti sur le Service extérieur unifié créé en 1994 au sein de la Commission et placé sous l'autorité du Commissaire aux Relations extérieures. Le principe de rotation des fonctionnaires entre les délégations de la Commission et la centrale située à Bruxelles y est introduit à l'image des services diplomatiques nationaux. C'est un premier germe de service diplomatique de l'Union. Cette diplomatie est surtout l'expression de l'UE en tant que puissance économique. L'ambition est néanmoins de donner à l'UE une dimension de puissance politique pouvant se traduire par une capacité de médiation grâce aux instruments diplomatiques et par une capacité autonome de gestion des crises par des moyens civils et militaires. Le développement de cette dimension opérationnelle de l'UE se réalise dans le cadre de la PESC qui devient le second « pied » de la diplomatie européenne grâce au processus de son institutionnalisation et avec le lancement des premières opérations de paix. Le traité d'Amsterdam (1997) lui ajoute encore une tête par la création du poste de Haut Représentant pour la PESC. La diplomatie européenne prend alors un visage, même s'il n'en est pas le seul. Cette innovation constitue un réel progrès pour accroître la visibilité internationale de l'UE, mais elle ne résout pas le problème majeur de la diplomatie européenne qu'est la dispersion de ses moyens. En effet, pour parler véritablement d'une diplomatie européenne, il lui faut un corps unique.

La mise au monde de la diplomatie de l'UE n'est donc pas achevée. Il s'agit en effet d'un passage vers une vie autonome. L'accouchement est difficile. Les discussions concernant les solutions à adopter pour répondre aux problèmes structurels de la diplomatie européenne se déroulent entre février 2002 et juillet 2003 lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe qui prépare le projet d'un traité constitutionnel. La création d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union et la mise en place du Service européen pour l'action extérieure sont envisagées. L'enjeu est grand, car pour la première fois dans l'histoire, la diplomatie européenne a la chance de devenir un véritable service réunissant l'ensemble des acteurs de la politique étrangère européenne, à savoir des fonctionnaires provenant du Conseil et de la Commission, ainsi que des diplomates nationaux délégués. Cependant le climat politique en Europe n'est pas favorable à une solution de type fédéral, même si les dirigeants européens y tiennent : le traité établissant une Constitution pour l'Europe signé par les chefs d'État et de gouvernement le 29 octobre 2004 à Rome est rejeté dans les référendums en France et aux Pays-Bas. Toutefois, malgré ce nouvel échec de projet d'une Europe politique, les dispositions en matière de politique étrangère sont restées à l'ordre du jour. D'intenses débats sur le statut du SEAE entre la Commission, le Haut Représentant pour la PESC et les États

membres se poursuivent pendant la phase de ratification du traité constitutionnel entre mars et juillet 2005 et démontrent que la définition du statut du SEAE présente un véritable enjeu de pouvoir pour toutes ses composantes. Mais l'accouchement définitif n'a été possible qu'après une phase de réflexion préparant le terrain pour un nouveau traité de l'UE dit simplifié.

La décision finale de mettre en place le Service européen pour l'action extérieure sous l'autorité du Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité est ainsi prise lors de la négociation du traité de Lisbonne qui entre en vigueur le 1^{er} décembre 2009. Le SEAE doit concrétiser le droit de légation actif et passif de l'UE qui découle de la reconnaissance explicite de la personnalité juridique de celle-ci dans le traité de Lisbonne. C'est également un instrument de négociation et de conclusion de traités dans l'arène internationale. Le cadre juridique du SEAE, son organisation et son mode de fonctionnement sont toutefois soumis à une nouvelle négociation. Même si la décision politique la plus importante est déjà prise, la définition du statut du SEAE ne se limite pas à un arrangement technique. Au contraire, malgré l'abandon de toute référence propre à un État ou une fédération dans le traité de Lisbonne, des solutions qui sont présentées comme institutionnelles et techniques révèlent d'importants enjeux politiques et diplomatiques. Il s'agit notamment de définir des rapports de force entre les différentes composantes du SEAE et d'établir un nouvel équilibre entre les États membres. L'abandon de la symbolique ne signifie pas automatiquement l'abandon du contenu de la réforme. Dans le cas de la mise en place du SEAE, l'esprit de la réforme est modifié mais le corps demeure *a priori* le même. Reste à savoir si l'épanouissement du même corps sera à son tour un point de départ pour le développement d'une culture diplomatique commune, l'élément probablement le plus intéressant de la naissance d'une diplomatie.

Ainsi la décision fixant l'organisation et le fonctionnement du SEAE du 26 juillet 2010 devient l'acte fondateur de la diplomatie de l'UE. C'est l'aboutissement d'une longue marche avec de nombreux virages, déviations et parfois fausses routes vers une structure éminemment diplomatique. La mise en place de cette diplomatie européenne présente un grand nombre de questions concernant sa plus-value et son évolution à venir. Tout d'abord elle interroge sur la question de savoir comment l'UE peut s'affirmer en tant que puissance politique grâce aux nouveaux moyens diplomatiques. Il s'agit de voir comment l'outil technique qu'est la diplomatie peut produire une volonté commune et comment il peut renforcer la capacité d'action européenne sur la scène internationale. En effet, l'UE est une puissance de nature « post-nationale » ou « postmoderne » reposant sur le dépassement ou du

moins le partage des souverainetés nationales. Elle est un nouveau type d'acteur international dans un monde « de plus en plus interdépendant » mais qui, en dépit de l'apparition d'acteurs nouveaux, reste essentiellement westphalien, c'est-à-dire attaché à la prévalence de l'État-nation et à la défense de ses intérêts⁹. La question qui se pose est alors de savoir si l'UE peut concilier les deux approches de sa présence sur l'échiquier international que sont la multilatéralisation des échanges et la défense des intérêts communs dans une logique de rapports de force et de réciprocité. La mise en place d'un appareil diplomatique européen peut-elle contribuer au dépassement des souverainetés étatiques en matière de politique étrangère ? Peut-elle aider à surmonter les rivalités internes entre les différents acteurs de la politique étrangère européenne et comment ? Est-il d'ailleurs possible de conjuguer les intérêts de tous ces acteurs, qu'ils soient étatiques ou institutionnels ? La mutualisation des moyens diplomatiques est-elle la solution pour que la diplomatie européenne représente une véritable opportunité pour l'Europe politique ? Car en réalité, comme l'affirme Maxime Lefebvre, diplomate français spécialisé dans les questions européennes, c'est là le cœur d'un paradoxe : « donner corps à un besoin d'Europe, à un processus de coordination et de mutualisation, à une action commune en profondeur et sur le long terme ; sans pour autant disposer des outils classiques de l'État westphalien, comme peuvent en bénéficier les États-Unis »¹⁰.

Si l'objectif de la diplomatie européenne est d'aider les États membres à augmenter leur influence et leurs capacités de coercition dans l'arène internationale et d'en faire une plus-value, la question de la dynamique d'intégration qui pousse à la création d'une telle diplomatie se pose également. Car si un lien indéniable existe entre la volonté d'avoir une vision stratégique commune et un appareil bureaucratique permettant de la mettre en pratique, une corrélation est également à établir entre la logique d'approfondissement et d'élargissement de la coopération diplomatique. Il semble que l'approfondissement de la coopération diplomatique puisse résulter de l'élargissement de ses structures comme la création même d'une diplomatie européenne peut traduire le développement d'une analyse commune du monde. En effet, comme entre les logiques politique et bureaucratique, une certaine tension existe entre les dynamiques d'élargissement et d'approfondissement de la diplomatie européenne : entre l'extension quantitative et l'investissement qualitatif de

⁹ Maxime Lefebvre, « Comment mieux affirmer la diplomatie européenne ? », *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n° 202, 18 avril 2011, p. 1-2.

¹⁰ *Ibid.*, p. 1.

l'appareil diplomatique de l'UE. Cela résulte du fait que « l'élargissement entraîne une hétérogénéisation et l'approfondissement, à son tour, une homogénéisation institutionnelle plus forte »¹¹. À l'instar de la polémique qui a traversé l'UE au sujet de son élargissement au détriment de l'approfondissement de l'intégration européenne, un débat est à entrevoir entre les partisans de l'élargissement du champ d'action de la diplomatie européenne par l'extension de ses structures et l'intégration de nouveaux acteurs, et les militants d'un appareil plus restreint mais bien intégré dans l'architecture institutionnelle européenne. Il semble cependant qu'une relation de réciprocité existe entre les deux approches : l'élargissement d'une structure diplomatique demande l'approfondissement d'une vision du monde extérieur pour que l'appareil soit efficace, de même que l'approfondissement de la vision commune mène à l'élargissement des champs de coopération mais aussi du service diplomatique lui-même au final. C'est pourquoi il est intéressant d'observer la naissance de la diplomatie européenne de l'UE dans une perspective d'élargissement, certes institutionnel, mais également géographique. En effet, chaque élargissement de l'UE lui a apporté une vision spécifique du monde extérieur et a entraîné le développement de relations diplomatiques avec de nouvelles zones géographiques avec lesquelles certains nouveaux États membres avaient déjà des liens plus approfondis. Ainsi l'élargissement géographique de l'UE a toujours été un facteur d'approfondissement de sa politique étrangère dans un domaine spécifique.

Pour mieux saisir tous ces enjeux liés à la naissance d'une diplomatie européenne et pour sortir du débat purement théorique, il est nécessaire de poser un regard concret sur tout le processus d'intégration européenne en matière de politique étrangère. Au-delà d'une approche générale et très technique, semblable à celle que pourrait avoir un fonctionnaire européen, il semble opportun de donner à notre analyse un regard national ouvrant de nouveaux questionnements. Il s'agit en effet de la diplomatie : un instrument de représentation, de promotion et de défense des intérêts d'un État. Cette dimension extérieure de la diplomatie typique pour un État est aussi très présente dans la diplomatie européenne. Mais dans cette dernière, il y a aussi une dimension intérieure : la diplomatie européenne se conçoit en tant que moyen d'assurer un certain équilibre entre les différents pays européens sur l'échiquier diplomatique européen. Cependant, si la diplomatie européenne d'autrefois avait pour objectif

¹¹ Richard Stock, « La tension entre l'élargissement et l'approfondissement de l'Union européenne », notice n° 97, Centre européen Robert Schuman, 2012, p. 3, disponible sur le site Internet du Centre européen Robert Schuman : <http://www.centre-robert-schuman.org/userfiles/files/97%20-%20Notice%20et%20exercices%20-%20Tension%20entre%20l%27elargissement%20et%20l%27approfondissement%20-%20version%20finale%20.pdf>

de préserver cet équilibre à l'intérieur du continent, la diplomatie européenne contemporaine, tout en gardant cet aspect interne, s'intéresse davantage au monde extérieur. En effet, le but de sa mise en place est la défense d'un intérêt commun de l'UE. Finalement, si la mise en place d'une diplomatie européenne doit avoir du sens, il faut qu'elle devienne un multiplicateur d'influence pour les différents pays qui la composent et que l'impact de son action soit plus grand que s'il s'agissait d'une action séparée de chaque État. La différence entre une action diplomatique classique et une action diplomatique communautaire permet de saisir la vraie valeur ajoutée de la diplomatie européenne. C'est pourquoi nous avons décidé d'intégrer à notre analyse la vision d'un État membre portant un intérêt accru pour toute la communauté européenne : notre choix s'est porté sur la Pologne.

Le regard polonais sur la naissance d'une diplomatie européenne et la mise en place du SEAE est important pour plusieurs raisons. Tout d'abord la Pologne est un grand pays européen situé au cœur du continent et qui a été longtemps absent du processus d'intégration européenne, mais qui a toujours appartenu à l'Europe et au cercle de la culture occidentale en général. Il s'agit donc du regard d'un État qui, au-delà de son appartenance à l'Europe géographique, fait son retour à l'Europe politique. Le fait que la Pologne ait été victime de la division du continent européen après la Seconde Guerre mondiale et qu'elle n'ait pas pu participer dès l'origine à la construction d'une Europe politique au service de la paix apporte à notre analyse un regard externe. En effet, la Pologne a pu voir de l'extérieur la diplomatie européenne à l'œuvre. Elle a pu constater l'importance de l'action diplomatique concertée des Européens dans les années 1970 et en expérimenter les limites au moment où elle en aurait eu le plus besoin, notamment pendant l'établissement de la loi martiale en Pologne en décembre 1981. Ayant été le premier et l'un des principaux bénéficiaires d'aide européenne en tant que pays associé à l'UE, la Pologne a pu ainsi réaliser l'importance d'une unité et d'une solidarité européenne face à toutes sortes de défis, qu'ils soient économiques ou politiques, au moment de sa grande transformation après l'effondrement du système communiste. En outre, mettant le cap à l'Occident, elle a sollicité également un engagement politique des Européens en faveur de l'élargissement de ses structures aux pays de l'Europe centrale et orientale. Elle a ainsi été l'initiatrice extérieure d'une politique étrangère européenne. D'ailleurs la PESC a été en quelque sorte une tentative de réponse politique de l'UE à ces aspirations venant des pays de l'Europe centrale et orientale. Sans y participer de l'intérieur, la Pologne a pu développer sa propre vision de la politique étrangère européenne en mettant en avant le principe de solidarité et en acceptant une interdépendance comme moyen de multiplication d'influence.

En effet, la Pologne ne s'est pas contentée d'observer passivement les événements. Il faut souligner que l'étincelle qui a fait tomber le communisme en Europe a jailli de Pologne. Varsovie a été le premier pays de la région à demander à être réintégré dans les structures économiques, politiques et militaires occidentales. Pour sortir du cloisonnement géopolitique entre l'Allemagne et la Russie, la Pologne a décidé de rejoindre le bloc occidental, de se forger progressivement sa propre position sur la scène internationale et de jouer sa carte de pays à mi-chemin entre grands et petits États. Elle a utilisé également la diplomatie régionale pour renforcer sa position de leader de l'Europe centrale. Elle s'est ainsi présentée dès le départ en tant qu'avocat des pays de la région en voie d'intégration européenne, souhaitant faire le pont entre les nouveaux et les anciens membres de l'UE, exigeant d'ailleurs que la porte de l'UE reste ouverte non seulement à quelques favoris, mais aussi à tous les pays européens qui les souhaiteraient. La même stratégie est employée par la Pologne quant aux questions de sécurité européenne pour lesquelles elle privilégie une approche à mi-chemin entre atlantisme et européisme¹² et où elle souhaite participer activement au développement de la Politique de sécurité et de défense commune de l'UE lancée en 1999, tout en défendant l'OTAN en tant que pilier de la sécurité européenne. On peut ainsi observer que le code de déontologie de la diplomatie polonaise s'est développé autour de trois devoirs : solidarité, ouverture au voisinage oriental et maintien de l'Alliance atlantique comme garant de la sécurité européenne. Ces trois éléments fondent le socle de l'action diplomatique polonaise en Europe depuis 1989, même si une certaine évolution allant dans le sens d'un plus grand pragmatisme fondé sur une *Realpolitik* est à remarquer¹³.

Cette position polonaise à mi-chemin entre différentes logiques est également à observer dans le débat sur la mise en place d'un service diplomatique européen. À l'image de sa position géographique à mi-chemin entre l'Ouest et l'Est, entre grands et petits États, entre nouveaux et anciens États membres, la Pologne s'est toujours exprimée en faveur d'une Europe forte mais pas fédérale, essayant de concilier les logiques communautaire et intergouvernementale. Ce positionnement se retrouve notamment lors du débat sur l'ancrage institutionnel du Haut Représentant de l'Union et sur la composition du SEAE. La Pologne a toujours soutenu le développement des mécanismes ayant pour but de renforcer la politique étrangère de l'UE et sa sécurité collective. Elle s'est toutefois opposée à des solutions

¹² Voir Stanisław Parzymies, « Entre atlantisme et européisme : l'approche stratégique polonaise », *Revue Défense Nationale*, n° 737, février 2011, p. 65-78.

¹³ Voir David Cadier, « Après le retour à l'Europe : les politiques étrangères des pays d'Europe centrale », *Politique étrangère*, 2012, n° 3, p. 573-584.

« exclusives » pouvant mettre de côté une partie des États membres et s’opposant par là même au principe de solidarité européenne. Varsovie s’est notamment opposée au projet d’une « Europe à deux vitesses », d’où sa virulente défense des mécanismes institutionnels permettant à un pays de s’opposer à ce genre de solution (par exemple la défense du compromis Ioannina, maintien d’un Commissaire par État membre). Elle a manifesté aussi son scepticisme envers toute référence fédérale pouvant suggérer que l’UE acquerrait une identité étatique. Il faut néanmoins souligner que le scepticisme de la Pologne à l’égard d’une Europe fédérale est surtout venu du fait qu’elle ne voulait pas se retrouver en dehors du noyau dur de l’intégration politique, bien plus que de la crainte qu’un jour l’Europe pourrait devenir une grande puissance sur l’échiquier international.

Le fait d’introduire un regard national dans l’analyse de la création de la diplomatie européenne permet aussi de mieux relever les enjeux que présente une institution communautaire pour la défense des intérêts d’un État. Il s’agit d’une approche pragmatique. Elle permet de concrétiser la réflexion et d’éviter de rester ainsi dans un débat purement théorique. L’exemple de la Pologne permet d’analyser les cas pratiques dans lesquels la diplomatie européenne a pu démontrer sa plus-value. Cette approche permet d’observer ses interactions avec la diplomatie nationale, ses points forts et ses faiblesses. De vrais champs de coopération en matière de politique étrangère en Europe peuvent être illustrés par des exemples dans lesquels la diplomatie polonaise a pu prendre part à l’action diplomatique européenne, voire se placer à l’avant-garde de la diplomatie du XXI^{ème} siècle.

Le regard polonais est également crucial pour la diplomatie européenne en ce que la frontière orientale de la Pologne constitue en même temps la frontière extérieure de l’UE, d’où ce regard très orienté sur le voisinage direct de l’Europe, et tout naturellement sur le voisinage oriental. La Pologne, par son expertise et par son activisme, aspire à devenir un véritable spécialiste et créateur de la Politique européenne de voisinage (PEV). Avec l’assistance de Stockholm, Varsovie a été notamment l’initiatrice du Partenariat oriental lancé en 2009. Le plus grand atout de la Pologne est fort probablement son savoir-faire en Europe de l’Est qui représente sa vraie contribution à la diplomatie européenne. Mais cet apport ne se limite pas uniquement à la dimension orientale de la politique étrangère européenne. La Pologne a aussi démontré lors de sa présidence au sein du Conseil de l’UE (deuxième semestre 2011), dans le contexte post-« printemps arabe », qu’elle porte un intérêt croissant pour la rive sud de la Méditerranée et pour la promotion des valeurs européennes en générale. Effectivement, différentes initiatives visant à promouvoir son modèle de développement

politique fondé sur la démocratie et le respect des droits de l'homme, en particulier des minorités nationales, témoignent de cet élément porteur de la diplomatie polonaise qu'est la défense des valeurs démocratiques : ce que la création récente du Prix Solidarité¹⁴ confirme.

En effet, la Pologne est le pays dont la montée en puissance au sein de l'UE après son adhésion le 1^{er} mai 2004 est la plus spectaculaire. Après les premières années d'apprentissage difficile des règles de la diplomatie européenne et d'assimilation au processus décisionnel au sein des institutions européennes, Varsovie s'est efforcée d'abandonner l'étiquette de « frein » à l'intégration politique européenne et essaie de rompre avec l'image d'État isolé sur la scène internationale, incapable d'agir en concertation, si ce n'est lorsqu'il s'agit de former des alliances « contre » pour empêcher l'adoption de solutions jugées trop audacieuses, comme lors de la négociation du traité établissant une Constitution pour l'Europe. Le lancement de l'idée du Partenariat oriental témoigne de cette volonté de passer à un rôle plus constructif, celui d'initiateur et de « bon-élève ». Dans ce contexte, il suffit de rappeler l'engagement de la Pologne dans la gestion de crises dans le voisinage proche de l'UE mais également bien au-delà de ses frontières (comme en Afrique notamment), militant en faveur d'une politique européenne en matière d'énergie et soutenant le développement des capacités militaires de l'UE (initiatives prises notamment dans le cadre du Triangle de Weimar). Un des éléments qui expliquent le renforcement de la position de la Pologne au sein de l'UE est sa situation économique : grâce aux réformes engagées, la forte croissance de son produit intérieur brut (PIB) et sa politique budgétaire de rigueur mais mesurée, elle traverse relativement bien la crise financière qui touche l'Europe à partir de 2008. Tout cela a contribué au renforcement de la position stratégique de la Pologne auprès de ses partenaires européens. Elle devient un des acteurs pivot de l'UE, aspirant désormais à être l'un des principaux instigateurs de la politique européenne étrangère. Cet aspect s'est aussi reflété dans la bataille que la Pologne a menée pour être bien représentée au sein du SEAE.

¹⁴ Varsovie a fondé en 2014 le Prix Solidarité pour marquer le 25^{ème} anniversaire des premières élections partiellement libres en Pologne, le 4 juin 1989, qui ont précipité la chute du communisme dans ce pays et dans la région. Ce prix accordé pour la défense de valeurs démocratiques et doté d'un million d'euros est composé de trois tranches : 250.000 euros revenant directement au lauréat, 750.000 euros servant à financer des programmes d'aide que le lauréat désigne et 50.000 euros servant à organiser son voyage d'étude à travers la Pologne. Le premier lauréat de ce prix inspiré par ailleurs du Prix Nobel de la Paix est le leader historique des Tatars en Crimée, Moustafa Djemilev. Voir « 4 czerwca po raz pierwszy przyznana zostanie Nagroda Solidarności, depesza PAP z 16 stycznia 2014 r. [Le prix Solidarité sera attribué pour la première fois le 4 juin, dépêche de l'Agence polonaise de presse du 16 janvier 2014] », disponible sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères de la Pologne à Varsovie : http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/aktualnosci/msz_w_mediach/4_czerwca_po_raz_pierwszy_przyznana_zostanie_nagroda_solidarnosci__depesza_pap_z_16_stycznia_2013_r_

La Pologne est également ce pays qui a mis en avant l'idée d' « une diplomatie assistante » visant à mutualiser les moyens diplomatiques de l'UE et de ses États membres. En effet, Varsovie a essayé de nouer dès le départ de bons contacts avec le Haut Représentant pour la PESC, puis avec le Haut Représentant de l'Union pour accéder au « levier bruxellois ». De l'autre côté, la diplomatie polonaise s'est voulue l'assistante de celle de l'UE, comme lorsque le ministre polonais des Affaires étrangères a conclu un arrangement avec le Haut Représentant de l'Union pour le représenter dans un certain nombre d'États tiers pendant la présidence polonaise au Conseil de l'UE au deuxième semestre de l'année 2011. La Pologne a assuré la représentation locale de l'Union dans des pays où celle-ci n'avait pas de représentant et a porté secours aux ressortissants européens dans plusieurs pays d'Afrique du Nord et du Proche-Orient secoués par des crises. D'ailleurs l'évolution de la présence polonaise dans le monde et le besoin d'une redéfinition des relations intereuropéennes ont conduit la Pologne à réorganiser son réseau diplomatique, également en fonction du réseau diplomatique européen. Ainsi, Varsovie a été à l'initiative des « maisons de Visegrad », une formule de présence diplomatique régionale s'inscrivant dans le concept plus large des « ambassades communes » visant à mettre en réseau les appareils diplomatiques des États membres de l'UE. Tout cela prouve que la contribution polonaise peut éclairer d'une lumière nouvelle la diplomatie européenne dans son objectif d'opérationnalisation.

La Pologne est donc ce pays qui a passé par toutes les étapes d'intégration : de pays candidat à membre à part entière. Le regard polonais présente ainsi deux approches complémentaires : l'une théorique et vue de l'extérieur, l'autre pratique et vue de l'intérieur. Cela permet de mieux saisir les enjeux de cette diplomatie européenne, de privilégier la réflexion sur une vision politique de l'action diplomatique de l'UE et sur des méthodes permettant d'inscrire les instruments diplomatiques dans la logique de réalisation de cette vision. Pour la Pologne la diplomatie européenne doit être justement un instrument d'exercice d'une politique étrangère commune. Il ne s'agit pas de se limiter à la représentation extérieure de l'UE, mais de définir, promouvoir et protéger un intérêt européen commun dans les relations avec le monde extérieur. La Pologne veut à présent participer pleinement à la définition de la politique étrangère européenne et être l'un des membres les plus actifs de l'Union. L'engagement de la Pologne dans les dossiers brûlants, tels la guerre en Géorgie et les crises en Ukraine, montre la volonté polonaise de faire de l'UE un acteur présent sur le terrain. Cela prouve également sa « niche de spécialité ».

Dans cette perspective se posent de nombreuses questions : comment un État peut-il façonner la politique étrangère de l'UE ? Quels sont ses moyens d'influence sur la définition d'une politique étrangère et sur sa conduite ? La diplomatie de l'UE peut-elle devenir un multiplicateur d'influence pour ses États membres ? Quelle peut être la place des États dans la nouvelle diplomatie ? Quelle peut être la place de la diplomatie bilatérale à l'heure de la diplomatie européenne ? Quel peut être le rôle des services diplomatiques nationaux à l'heure du service européen ? Comment assurer une cohérence entre les deux ? Comment faire converger des intérêts nationaux différents au sein d'une politique, comment les réaliser par le biais d'un appareil ? La composition du SEAE par les diplomates nationaux mènera-t-elle à l'eupéanisation des services diplomatiques nationaux ou plutôt à une certaine renationalisation de la diplomatie européenne ? Grâce à la socialisation des diplomates provenant de différents milieux, assistera-t-on à une « bruxellisation » des diplomates nationaux délégués au SEAE ? Verra-t-on apparaître une culture diplomatique européenne commune ? La mise en place de la diplomatie européenne provoque-t-elle des mouvements tectoniques au sein des diplomaties nationales ? Comment parler d'une seule voix au sein des organisations internationales où la diplomatie nationale côtoie la diplomatie européenne ? La mutualisation des moyens diplomatiques par l'UE et ses États membres est-elle conciliable avec l'idée du transfert d'un certain nombre des moyens diplomatiques des capitales vers Bruxelles ? La conduite de la politique étrangère par les États membres doit-elle se faire en retrait par rapport à la diplomatie européenne ? Dans quelle mesure l'UE est-elle capable de concilier les intérêts de ses États au sein d'une institution et de parler d'une seule voix ? La diplomatie européenne au service des États signifie-t-elle la limitation au plus petit dénominateur commun ou présente-t-elle un cadre de dépassement de leurs visions distinctes ? L'arrivée des diplomates nationaux dans le SEAE signifie-t-elle une plus grande professionnalisation de la diplomatie européenne ? Sera-t-elle davantage « politisée » et moins « bureaucratisée » ? Ce ne sont là que quelques interrogations concernant les rapports entre la nouvelle diplomatie européenne et les appareils des États, c'est-à-dire autant de questions dont les réponses s'articuleront autour de ce qui sera l'axe directeur de ce travail, à savoir la relation, pour ne pas dire les rivalités de pouvoir, entre volonté politique et bureaucraties.

Il est vrai que la diplomatie européenne est une source de multiples interrogations. Des thèses contradictoires peuvent apparaître à son sujet entre ceux qui mettent en doute son existence et son utilité et ceux qui proclament son opérationnalité et ses gains d'échelle dans

tous les secteurs de la politique étrangère européenne. Toutefois, entre l'infériorisation et la majoration de l'importance de la diplomatie européenne pour l'assise internationale de l'UE et la réalisation des intérêts vitaux de ses États membres, il y a aussi la voie du réalisme politique qui permet de voir la véritable force et les limites réelles d'une diplomatie européenne commune. La diplomatie de l'UE n'est en effet pas une fin en soi, mais un moyen d'assurer la représentation commune des États membres de l'UE sur la scène internationale et d'en faire un acteur non-étatique incontournable dans les plus importants dossiers internationaux, fort de la force conjuguée de ses États membres et de ses institutions. L'idée est donc de venir en aide aux États là où leur diplomatie nationale est insuffisante et de leur donner une échelle de grandeur dans un monde de plus en plus interdépendant mais peu coopératif. La diplomatie européenne conçue en ce sens devient un multiplicateur des influences distinctes et un outil permettant de faire de l'UE un acteur mondial sur l'échiquier international.

L'étude de la diplomatie européenne en ce début du XXI^{ème} siècle demande une méthodologie particulière. Vu l'actualité du sujet, l'accès aux sources diplomatiques datant d'après le début des années 1980 est très difficile et souvent impossible. En effet, les Archives historiques des institutions de l'UE situées à l'Institut universitaire européen de Florence ne sont ouvertes au public qu'après une période de trente ans. Notre recherche est donc fondée sur d'autres types de sources que nous pouvons inscrire dans quatre approches différentes présentes dans notre thèse : il s'agit des approches historico-politologique, technique, théorique et empirique.

Tout d'abord une approche historico-politologique permet de faire une relecture de l'histoire de la construction européenne sous l'angle du développement de sa dimension diplomatique afin de situer la naissance de la diplomatie européenne dans le contexte de son époque. Au-delà du rappel historique des relations internationales en Europe après la Seconde guerre mondiale, notre étude se concentre sur le processus d'intégration européenne en matière de politique étrangère. Il s'agit d'analyser des faits qui ont eu un impact sur la mise en place d'une coopération politique et diplomatique au sein de l'Union européenne. Cette approche est fondée principalement sur de grands ouvrages consacrés à l'histoire de la construction européenne après 1945. Il suffit d'évoquer des ouvrages de référence de Marie-Thérèse Bitsch, Gérard Bossuat, Pierre Gerbet, Józef Kukulka ou encore Stanisław Parzymies

et Jean-Christophe Romer pour n'en citer que quelques-uns¹⁵. La particularité de notre analyse est l'introduction du regard polonais dans une approche historique générale. La vision polonaise de la politique étrangère européenne occupe une place importante dans notre thèse. Notre lecture historique est enrichie également d'une approche politologique étant donné que la naissance de la diplomatie européenne est issue de l'expression d'une volonté politique à chaque étape de son développement. Il est donc naturel d'étudier ce processus sous l'angle de la situation politique en Europe aux différents stades de la marche vers un service diplomatique européen. On peut rappeler ici les marchandages politiques entre les différents pays autour du système de vote au sein du Conseil, de l'élargissement des coopérations renforcées dans le domaine de la PESC, de la création d'une fonction d'un ministre des Affaires étrangères de l'UE ou encore de la composition du SEAE qui se sont toujours terminés en dernière minute par des ajustements en raison d'un arrangement politique entre les dirigeants européens défendant différents intérêts et points de vue. Même des nominations de personnes à des postes influents au sein de la diplomatie européenne ont eu une importance stratégique, comme le montre les exemples de Javier Solana et de Catherine Ashton. Cette analyse politologique est grandement alimentée par l'étude de la presse et de plusieurs sites Internet consacrés à l'actualité internationale en Europe, dont le blog *Bruxelles2* relatant la mise en place du SEAE et qui mérite d'être mentionné comme une source d'informations inédites¹⁶.

La deuxième méthode, complémentaire par rapport à l'approche historico-politologique, est une approche technique qui permet d'analyser de manière détaillée les progrès concrets réalisés en direction de la création d'une diplomatie européenne. Elle est fondée sur l'analyse des traités fondateurs des Communautés européennes, puis de l'Union européenne et de leurs modifications suivantes, sous l'angle du développement de la

¹⁵ Marie-Thérèse Bitsch, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Bruxelles, Complexe, 4^e édition complétée et mise à jour, 2004, 401 p. ; Gérard Bossuat, *Histoire de l'Union européenne. Fondations, élargissements, avenir*, Paris, Belin, 2009, 411 p. ; Pierre Gerbet, *La construction de l'Europe*, Paris, Armand Colin, 2007, 584 p. ; Józef Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945-2000 [Histoire contemporaine des relations internationales 1945-2000]*, Varsovie, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2003, 906 p. ; Stanisław Parzymies, *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945-2004 [Relations internationales en Europe 1945-2004]*, Varsovie, Wydawnictwo Akademicki Dialog, 2004, 430 p. ; Jean-Christophe Romer, *Détente et rideau de fer*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1984, 177 p. ; Jean-Christophe Romer, *Le monde en crises depuis 1973 : Triomphe et décadence de la bipolarité*, Paris, Ellipses, 1997, 272 p.

¹⁶ Le blog Bruxelles2 est un site électronique d'information francophone consacré à « l'Europe politique ». Il a été fondé par Nicolas Gros-Verheyde, journaliste franco-hongrois spécialisé dans les questions de politique étrangère et de défense européennes et correspondant à Bruxelles, sous forme de blog journalistique qui s'est peu à peu transformé en une source d'informations plus complète, notamment sur les coulisses de la diplomatie européenne. Voir le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/>.

coopération politique et de la définition d'une politique étrangère communautaire. Notre étude fait référence à de nombreux documents officiels des institutions européennes (Commission, Conseil et Parlement) publiés dans le Journal officiel de l'UE (JOUE). Parmi les sources consultées se trouvent également des communiqués de presse du Haut Représentant pour la PESC et des communications du Haut Représentant de l'Union. Le regard technique est fondé sur l'analyse des dispositions juridiques introduites dans différents projets et propositions visant à renforcer l'action extérieure de l'UE et son appareil diplomatique. Cela recouvre des sources primaires telles des résolutions du Parlement européen, des propositions et des rapports de sa Commission des Affaires étrangères, des communications de la Commission européenne sur la mise en place du SEAE, des rapports du Conseil européen sur le SEAE ou encore les positions du Groupe de travail VII « Action extérieure » de la Convention européenne. Une analyse détaillée de la décision du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du SEAE s'inscrit également dans cette approche. L'analyse de l'évolution du débat sur la mise en place d'un service diplomatique serait incomplète sans l'étude des documents officiels et des mandats de négociations pour les Conférences intergouvernementales (CIG) donnés par les gouvernements européens et par le gouvernement polonais en premier lieu, des positions nationales, de nombreux documents de type *non-paper* au sujet du développement des capacités diplomatiques de l'UE ainsi que des interventions des représentants polonais au sein de la Convention européenne à toutes les étapes des négociations du traité établissant une Constitution pour l'Europe. Une place importante est réservée à l'étude des documents officiels du ministère des Affaires étrangères (MAE) de Pologne à Varsovie et de l'Office du Comité d'intégration européenne (*Urząd Komitetu Integracji Europejskiej - UKIE*), notamment à travers sa revue *Monitor Integracji Europejskiej* (dès 2004 *Monitor Europejski*) recensant des documents officiels et des instructions de l'administration centrale en Pologne. Toute cette recherche technique et quantitative doit démontrer les progrès réalisés dans le domaine de la PESC et l'étendue du débat sur la diplomatie européenne.

Notre étude est fondée également sur la complémentarité des approches théorique et empirique. La première doit éclairer notre analyse par une réflexion sur le sens du fonctionnement d'une diplomatie européenne, de la place de l'UE sur l'échiquier diplomatique international ou encore sur les moyens à adopter pour renforcer sa politique étrangère. Ainsi l'étude d'ouvrages consacrés à l'UE en tant qu'acteur international et sujet du droit international, à la politique étrangère de l'UE et à ses relations extérieures renforce notre

regard théorique sur la diplomatie européenne. Un autre support important est l'analyse d'articles scientifiques dans des revues francophones et anglophones consacrées aux relations internationales et aux études européennes, notamment *Annuaire français des relations internationales (AFRI)*, *Cahiers de Chaillot*, *Le Courrier des pays de l'Est*, *EU Diplomacy Papers* du Collège d'Europe, *Foreign Affairs*, *Politique étrangère*, *Relations internationales*, *Revue Défense nationale*, *Questions internationales*. Le regard polonais est fondé sur la lecture de périodiques en langue polonaise, notamment *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, *Przegląd Europejski*, *Przegląd Stosunków Międzynarodowych*, *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej*, *Sprawy Międzynarodowe*, *Stosunki Międzynarodowe*. Notre réflexion est influencée par des analyses publiées dans des bulletins et des rapports de l'Institut polonais des Affaires internationales (*Polski Instytut Spraw Międzynarodowych – PISM*), de l'Institut des relations internationales de l'Université de Varsovie (*Instytut stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego*) et de l'Institut des Affaires publiques (*Instytut Spraw Publicznych*), de même que par des *policy papers* de différents *think tanks*, notamment la Fondation Robert Schuman, la Fondation Casimir Pulaski et la Fondation Stefan Batory.

Quant à l'approche empirique, elle vise à confronter cette vision théorique à la réalité et à la pratique diplomatique en Europe. En effet, notre réflexion est aussi le fruit de plusieurs entretiens avec des acteurs de la politique en Europe (diplomates, fonctionnaires et parlementaires européens, militaires) et des représentants du monde académique, réalisés dans les ministères des Affaires étrangères à Varsovie et à Paris, dans les institutions européennes et à la marge de conférences et colloques scientifiques ayant trait à la problématique de la présence diplomatique de l'UE sur la scène internationale. La liste exhaustive de ces entretiens se trouve en bibliographie. Il convient toutefois de préciser que ces derniers ne sont pas nécessairement rapportés directement dans notre thèse pour des raisons de confidentialité mais qu'ils ont surtout servi de point de départ pour notre étude en orientant notre réflexion à un moment où la mise en place du SEAE ne paraissait encore qu'une lointaine perspective. L'accès à un certain nombre de documents officiels présentant la position de la Pologne au sujet du SEAE a été également rendu possible grâce à ces entretiens.

La diplomatie européenne reste un sujet paradoxalement peu étudié dans sa globalité. Les premiers ouvrages de référence sur les relations extérieures des Communautés européennes datent des années 1970, mais peu de publications sont consacrées aux aspects proprement diplomatiques de la coopération européenne sur l'échiquier international. Si une

réflexion sur l'émergence d'une diplomatie européenne a été menée, elle a porté surtout sur la nature de la présence européenne et la portée de son action sur la scène internationale. En outre, la dynamique de l'institutionnalisation de la PESC avec son volet civilo-militaire, ainsi que la capacité de l'UE à être un acteur du terrain et à gérer les crises, ont été des thèmes porteurs pour de nombreux chercheurs. Cependant la diplomatie européenne en tant que service extérieur ne devient véritablement un objet de recherche qu'à la fin des années 1990.

Notre étude s'inscrit dans une analyse de l'UE en tant qu'acteur international global cherchant à devenir une puissance avec tous ses aspects de *hard power*. Mais si la diplomatie européenne est atypique et demeure un objet particulièrement intéressant, c'est bien parce qu'elle se différencie des autres diplomaties caractérisant les grandes puissances mondiales comme les États-Unis, la Russie, la Chine, l'Inde ou le Brésil. En effet, l'UE est avant tout une « puissance civile »¹⁷, selon l'expression forgée dans les années 1970 par François Duchêne, dont la vocation est de pacifier les relations internationales par la diffusion de formes civiles d'action. Son pouvoir vient de sa capacité à mettre en place des règles et des normes de comportement international, ce que Ian Manners a développé en termes de « puissance normative »¹⁸. Joseph Nye préfère parler dans ce contexte de *soft power* pour souligner que la puissance de l'UE repose principalement sur son pouvoir d'attraction et de séduction¹⁹. Si des différences existent entre ces approches, il faut constater que le point commun est de considérer l'UE comme un acteur international à part entier, capable de se positionner sur la scène mondiale en se proposant comme un modèle à suivre, misant davantage sur son pouvoir d'attraction économique et culturel que sur sa capacité de coercition. Le terme de « puissance tranquille »²⁰ traduit bien cette préférence de l'UE pour le droit international, la négociation diplomatique et le recours rationnel mais exceptionnel à la force. C'est pourquoi beaucoup d'auteurs mettent en évidence la primauté des liens économiques et institutionnels sur les moyens de pression diplomatiques et militaires

¹⁷ François Duchêne, « A new European Defence Community », *Foreign Affairs*, vol. 50, n° 1, octobre 1971, p. 69-82 ; François Duchêne, « The European Community and the Uncertainty of Interdependence », in Max Kohnstamm et Wolfgang Hager (dir.), *A Nation Writ Large ? Foreign Policy Problems before the European Community*, Londres, MacMillan, 1973, p. 1-21. La même interprétation de « puissance civile » se rencontre chez Kenneth Twitchett qui anticipait que l'influence des Communautés proviendra surtout du commerce et de la diplomatie et non de la force militaire. Voir Kenneth Twitchett (dir.), *Europe and the World: The External Relations of the Common Market*, Londres, Europa Publications, 1976, p. 1.

¹⁸ Ian Manners, « Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? », *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol. 40, n° 2, p. 235-258.

¹⁹ Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Oxford, Oxford Publicity Partnership, Public Affairs, 2004, 191 p.

²⁰ Bernard Adam (dir.), *Europe, puissance tranquille ? Rôle et identité sur la scène mondiale*, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), Bruxelles, Complexe, 2007, 190 p.

traditionnels en parlant notamment « de l'émergence de *soft diplomacy* combinant ressources économiques et ambitions politiques »²¹. Ce concept rejoint par ailleurs celui d'une « diplomatie coopérante » porteuse de normes et de valeurs qui caractériserait l'UE dans sa démarche de promotion des règles de la coopération multilatérale pour brider les rapports de puissance entre ses États membres. L'ouvrage *La politique internationale de l'Union européenne*²² de Franck Petiteville est dans ce contexte une contribution francophone remarquable où l'UE prend la dimension d'une puissance civile sans égal, combinant la diplomatie et le commerce, la coopération et les sanctions, ainsi que la médiation et le maintien de la paix.

Ainsi une littérature considérable, principalement anglo-saxonne, traite de la problématique de la nature et du rôle de l'UE dans les relations internationales. Parmi ces auteurs, l'universitaire américain Roy Ginsberg est le premier qui a anticipé dès 1989 les « gains d'échelle » de l'action extérieure des Communautés européennes pour la diplomatie de ses États membres²³. À travers une étude empirique de l'impact de l'influence internationale de l'UE sur la gestion de conflits, ses deux derniers ouvrages consacrés à l'UE en tant qu'acteur international et publiés à onze ans de décalage (*The European Union in International Politics : Baptism by Fire*²⁴ et *The European Union in Global Security : The Politics of Impact*²⁵ écrit en collaboration avec Susan Penksa) montrent bien le chemin que les Européens ont parcouru depuis le début des années 2000 pour structurer leur diplomatie et « armer » leur politique étrangère d'un outil militaire. Si Roy Ginsberg considère l'UE comme « acteur sécuritaire de niche », Xymena Kurowska et Fabian Breuer mettent l'accent sur le changement de rôle auquel l'UE s'est trouvée confrontée dans ces dernières années grâce au multilatéralisme efficace en devenant « une puissance civile militarisée »²⁶. Ce

²¹ Franck Petiteville, « Exporting Values ? EU External Cooperation as a Soft Diplomacy » in Michèle Knodt et Sebastiaan Princen (dir.), *Understanding EU's External Relations*, Londres, Routledge, 2003, p. 128. Voir Sieglinde Gstöhl, « The EU as a Norm Exporter ? », in Dieter Mahncke et Sieglinde Gstöhl (dir.), *Europe's Near Abroad : Promises and Prospects of the EU's Neighbourhood Policy*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2008, p. 279-293.

²² Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2006, 272 p.

²³ Roy Ginsberg, *Foreign Policy Actions of the European Community: the Politics of Scale*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989, 203 p.

²⁴ Roy Ginsberg, *The European Union in International Politics : Baptism by Fire*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001, 305 p.

²⁵ Roy Ginsberg et Susan Penksa, *The European Union in Global Security : The Politics of Impact*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, 270 p.

²⁶ Xymena Kurowska et Fabian Breuer (dir.), *Explaining the EU's Common Security and Defence Policy : Theory in Action*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, 256 p. Voir Franck Petiteville, « La politique étrangère

développement de la dimension sécuritaire de la puissance civile de l'UE fait l'objet de nombreuses analyses²⁷. Parmi celles-ci, l'ouvrage *International Relations and the European Union*²⁸ de Christopher Hill et Michael Smith peut être signalé : partant de deux positions initiales différentes²⁹, les deux auteurs parviennent au même constat que l'UE est une forme régionale de garantie de la paix dans le système des relations internationales.

En outre, suite au développement de la PESC/PESD, « le concept de *civilian power* paraît de plus en plus inapte à rendre compte de l'émergence d'une diplomatie européenne coercitive et éventuellement militaire »³⁰, comme le remarque Franck Petiteville. Désormais les auteurs s'interrogent donc plutôt sur la capacité de l'UE de conjuguer à moyen terme les aspects de puissance civile et diplomatico-militaire : Richard Whitman envisage une possible évolution de l'Union européenne vers le statut de « superpuissance »³¹, pendant que Karen Smith anticipe sa transformation en puissance diplomatico-militaire classique³². Parmi les auteurs francophones, Nicole Gnesotto, ancien directeur de l'Institut d'études de sécurité de l'UE, dénonce les lacunes de la puissance politique de l'UE tout en estimant qu'elle a le potentiel nécessaire pour devenir une véritable « puissance stratégique » dans le contexte de

européenne entre recherches empiriques, théorisation et essai d'interprétation », *Politique européenne*, 2013, n° 39, p. 205-206.

²⁷ Christopher Hill, « European foreign policy: Power bloc, civilian model, or flop? » in Reinhardt Rummel (dir.), *The Evolution of an International Actor. Western Europe's New Assertiveness*, Boulder, Westview Press, 1990, p. 31-55 ; Adrian Treacher, « From civilian power to military actor: The EU's resistable transformation », *European Foreign Affairs Review*, 2004, vol. 9, n° 1, p. 49-66 ; Stephan Keukeleire et Jenifer MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008, 392 p.

²⁸ Christopher Hill et Michael Smith (dir.), *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 469 p.

²⁹ Dans un article publié en 1993, Christopher Hill avait réalisé une tentative originale de conceptualisation du rôle international de l'UE autour de l'idée de *capability-expectations gap* « par l'écart entre le potentiel d'action internationale de l'UE et les attentes internationales dont elle est investie » (définition rapportée par Franck Petiteville, « L'Union européenne, acteur international "global" ? Un agenda de recherche », *Revue internationale et stratégique*, n° 47, septembre 2002, p. 154). Christopher Hill y préconisait la consolidation et l'extension des fonctions internationales de l'UE, considérant toutefois qu'au-delà de certaines gesticulations, l'UE sera incapable d'avoir une politique étrangère commune. De l'autre côté, Michael Smith démontrait la marche de l'UE vers une substantielle politique étrangère et une coopération diplomatique institutionnalisée. Voir Christopher Hill, « The Capability-Expectations Gap or Conceptualizing Europe's International Role », *Journal of Common Market Studies*, 1993, vol. 31, n° 3, p. 305-328 ; Michael Smith, « Diplomacy by Decree: The Legalization of EU Foreign Policy », *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n° 1, mars 2001, p. 79-104 ; Michael Smith, *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 291 p.

³⁰ Franck Petiteville, « L'Union européenne, acteur international "global" ? Un agenda de recherche », art. cit., p. 156.

³¹ Richard G. Whitman, *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*, Londres, Macmillan, 1998, 251 p.

³² Karen Smith, « The End of Civilian Power EU : A Welcome Demise or a Cause for Concern ? », *The International Spectator*, vol. 35, n° 2, avril-juin 2000, p. 11-28 ; Karen Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge, Polity Press, 2003, 274 p.

mondialisation où les rapports de forces ne sont pas uniquement d'ordre militaire, mais également financier, commercial et diplomatique³³. À son tour, Zaki Laïdi estime que l'UE est avant tout une « puissance par la norme » à qui même une force militaire ne suffirait pas à devenir *hard power* car cela nécessiterait une fédéralisation de la politique étrangère, option inconcevable sans la fédéralisation du système politique³⁴.

Parmi les auteurs polonais qui s'intéressent aux rôles de l'UE sur la scène internationale, Ryszard Zięba est celui qui identifie ceux-ci en fonction de leur caractère économique ou politique, en associant encore à ce dernier un rôle culturel. Il dénombre ainsi sept rôles différents, parmi lesquels ceux d'acteur diplomatique et de garant de la stabilité et de la sécurité internationale comme émanation de sa nature politique³⁵. Paweł Borkowski critique cette séparation dualiste des rôles de l'UE en dénonçant le fait que la diplomatie soit classée comme l'un des rôles et non pas comme un instrument d'exercice de plusieurs rôles à la fois³⁶. Il propose à son tour de concevoir les différents rôles de l'UE dans l'espace, y compris géographique, comme un système de cercles autour du pôle d'attraction qu'est l'UE elle-même³⁷. Cette vision se rapproche de celle de Roman Kuźniar, ancien directeur de l'Institut polonais des affaires internationales, qui propose une étude fondée également sur le critère de l'espace en identifiant trois rôles de l'UE dans les relations internationales : celui de puissance régionale traditionnelle, de stabilisateur de la sécurité dans l'espace plus large et de centre de l'influence globale sur le système international³⁸. Cependant Roman Kuźniar ne répond pas à la question de savoir comment l'UE peut réaliser tous ces modèles de sa présence sur la scène internationale. Par ailleurs, Dariusz Milczarek, directeur du Centre européen de l'Université de Varsovie, démontre que le concept de « puissance civile » ne correspond pas tout à fait à la réalité car il nécessite de prendre en considération l'évolution

³³ Nicole Gnesotto, « L'Europe politique a-t-elle un avenir ? », in Michel Rocard et Nicole Gnesotto, *Notre Europe*, Paris, Robert Laffont, 2008, p. 303-330 ; Nicole Gnesotto, *L'Europe a-t-elle un avenir stratégique ?*, Paris, Armand Colin, 2011, 224 p.

³⁴ Zaki Laïdi, *La norme sans la force : L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences politiques, 2005, 159 p.

³⁵ Ryszard Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych [L'Union européenne en tant qu'acteur des relations internationales]*, Varsovie, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2003, 244 p.

³⁶ Paweł Borkowski, « Tożsamość międzynarodowa UE w świetle koncepcji ról międzynarodowych [L'identité internationale de l'UE à la lumière des concepts de rôles internationaux] », *Przegląd Europejski*, 2009, n° 1, p. 69-84.

³⁷ *Ibid.*, p. 78.

³⁸ Roman Kuźniar, « Tożsamość międzynarodowa Europy (UE) [L'identité internationale de l'Europe (UE)] », in Edward Halizak et Stanisław Parzymies (dir.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej [L'Union européenne: le nouveau type de communauté internationale]*, Varsovie, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2002, p. 25-44.

de l'UE allant d'une puissance non-militaire « par défaut » vers une puissance non-militaire « par conviction » signifiant que même si la puissance de l'UE est fondée principalement sur les moyens diplomatiques et économiques, le pacifisme n'est pas son objectif ; le développement de la dimension sécuritaire est alors souhaitable³⁹. Pour Jan Zielonka, spécialiste des questions européennes à l'Université d'Oxford, la transformation de l'UE en puissance militaire est inconcevable car contraire au projet initial et à l'identité européenne enracinée dans la négociation et dans la diplomatie : la recherche de la paix constitue en quelque sorte l'ADN de la construction européenne. Le fait même que la PESC n'ait pas été conçue comme un moyen de défense et de maintien des rapports de force sur la scène internationale est l'argument principal en faveur de sa thèse qui est que l'UE cherche avant tout à exercer le *soft power*⁴⁰. Par ailleurs, Stanisław Parzymies, professeur à l'Université de Varsovie, considère l'UE comme un important acteur des relations internationales évoluant vers une puissance diplomatico-économique mais qui n'a toutefois pas vocation à devenir une puissance militaire, même avec le développement de la PESD. Cela serait la négation des valeurs sur lesquelles a été fondée l'UE et qu'elle a répandues à travers le monde mais constituerait aussi un danger pour l'efficacité de ses missions de paix, remettrait en cause la cohérence de l'OTAN et donc la défense efficace de tout l'Occident, sans parler des possibilités de réaction de la Russie et de relance de l'armement à l'échelle mondiale. Ainsi l'UE devrait rester fidèle à ce qui fait sa force, à savoir sa vision des relations internationales dominée par les négociations et la recherche du compromis, la primauté du droit et des valeurs normatives⁴¹.

Toutes ces tentatives de conceptualisation de la nature de l'UE dans les relations internationales apportent une vision théorique de la place de l'Europe dans le monde mais ne s'intéressent pas aux aspects pratiques de la « présence européenne »⁴² sur l'échiquier

³⁹ Dariusz Milczarek, « Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako "mocarstwa niewojskowego" [Le rôle international de l'Union européenne en tant que puissance "non-militaire"] », *Studia Europejskie*, 2003, n° 1, p. 33-54 ; Dariusz Milczarek (dir.), *Unia Europejska we współczesnym świecie [L'Union européenne dans le monde contemporain]*, Varsovie, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, 2005, 175 p.

⁴⁰ Jan Zielonka, *Explaining Euro-Paralysis: Why Europe is Unable to Act in International Politics*, Londres, Macmillan, 1998, 266 p. ; Jan Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Varsovie, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), 2007, p. 189-190.

⁴¹ Stanisław Parzymies, « Unia Europejska jako uczestnik stosunków międzynarodowych [L'Union européenne en tant qu'acteur des relations internationales] », in Stanisław Parzymies (dir.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych [La diplomatie ou la force ? L'Union européenne dans les relations internationales]*, Varsovie, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2009, p. 49-52.

⁴² La notion de « présence » de l'UE sur la scène internationale a été proposée en 1990 par David Allen et Michael Smith pour caractériser un mode de positionnement « diffus » mais néanmoins reconnu par les autres acteurs internationaux et générateur d'une certaine influence. Voir David Allen et Michael Smith, « Western

international ni à son appareil diplomatique. Il faut dire que si une analyse du développement de l'influence européenne sur le système des relations internationales a été lancée, elle s'est concentrée avant tout sur la dynamique de l'institutionnalisation de la PESC en tant qu'enceinte de coopération politique où une pratique diplomatique pouvait se développer. De nombreux ouvrages sont ainsi consacrés au développement institutionnel de la PESC et de la PESD, cette dernière étant un élément important d'une politique étrangère européenne, bien que marginal pour notre thèse. Partant, Fabien Terpan analyse surtout « l'incidence des développements institutionnels de la PESC/PESD sur la capacité de l'UE à gérer les conflits », Yves Buchet de Neuilly « met l'accent sur les rivalités bureaucratiques qui ont conduit les acteurs de la CPE/PESC à ériger celle-ci en « intégration alternative » à la Communauté européenne » et Ramses Wessel perçoit la PESC « comme constitution d'un ordre juridique spécifique situé à la jonction du droit communautaire et du droit international »⁴³. Romain Yakemtchouk s'intéresse aux limites inhérentes à la PESC et à la voie qui pourrait mener à la définition d'une politique commune, mais certainement pas unique⁴⁴. Parmi les chercheurs polonais, Ryszard Zięba⁴⁵ et Beata Chmiel⁴⁶ considèrent le processus d'institutionnalisation de la PESC/PESD comme le moyen efficace permettant à l'UE de définir sa politique étrangère. Witold Góralski⁴⁷ souligne à son tour l'importance de la PESC comme instrument d'intégration déterminant l'attitude des États membres par rapport au développement des capacités diplomatiques et militaires de l'UE dans un domaine qui reste traditionnellement le leur.

Europe's Presence in the Contemporary International Arena », *Review of International Studies*, 1990, vol. 16, n° 1, p. 19-37.

⁴³ Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne*, op. cit., p. 15-16. Voir Fabien Terpan, *La Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 540 p. ; Yves Buchet de Neuilly, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005, 255 p. ; Ramses Wessel, *The European Union's Foreign and Security Policy: A Legal Institutional Perspective*, La Haye, Kluwer Law International, 1999, 382 p.

⁴⁴ Romain Yakemtchouk, *La politique étrangère de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2005, 482 p.

⁴⁵ Ryszard Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej [La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne]*, Varsovie, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 2007, 280 p.

⁴⁶ Beata Chmiel, *Instytucjonalizacja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii europejskiej [L'institutionnalisation de la politique étrangère et de sécurité commune]*, Toruń, Adam Marszałek, 2002, 161 p.

⁴⁷ Witold M. Góralski, « Rozwój i ewolucja systemu decyzyjnego Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej [Le développement et l'évolution du système décisionnel de la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne] », in Stanisław Parzymies (dir.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych [La diplomatie ou la force? L'Union européenne dans les relations internationales]*, op. cit., p. 54-84.

Une approche intéressante pour la naissance de la diplomatie européenne est celle de Ben Tonra⁴⁸ qui s'intéresse aux dynamiques de l'eupéanisation des diplomaties nationales dans le cadre institutionnel européen. Il considère la PESC/PESD comme un processus d'apprentissage, de socialisation et de diffusion des idées. En fondant sa démonstration sur de solides recherches empiriques prenant pour exemple le Danemark, l'Irlande et les Pays-Bas, « il avance que la PESC/PESD conduit à changer non seulement les stratégies des acteurs diplomatiques nationaux, mais aussi leurs préférences et leurs identités à l'échelle mondiale »⁴⁹. D'autres études portent sur l'eupéanisation des politiques étrangères des États membres de l'UE⁵⁰ : notamment Michael Smith étudie la CPE/PESC comme un processus de socialisation des États membres à la pratique d'une politique étrangère européenne par la création de normes diplomatiques communes. Le phénomène de la socialisation des diplomates européens provenant de différents milieux est également au cœur de notre réflexion sur l'apparition d'une culture diplomatique commune suite à la mise en place du SEAE.

Quant à l'émergence d'une diplomatie communautaire, cette question demeure longtemps à la marge des recherches consacrées au fonctionnement et au développement de la CPE dans la perspective du lancement d'une politique étrangère européenne⁵¹. Ifestos Panayiotis, diplomate grec travaillant auprès des Communautés européennes à la fin des

⁴⁸ Ben Tonra, *The Europeanisation of National Foreign Policy: Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*, Aldershot, Ashgate, 2001, 305 p.

⁴⁹ René Schwok, « Politique internationale de l'Union européenne et identité européenne : apports et limites des approches constructivistes », *Relations internationales*, 2009, vol. 3, n° 139, p. 82.

⁵⁰ Voir Reuben Wong, « The Europeanization of Foreign Policy », in Christopher Hill et Michael Smith (dir.), *op. cit.*, p. 134-153 ; Özlem Terzi, « Europeanisation of Foreign Policy in EU Member and Candidate Countries : A Comparative Study of Greek and Turkish Cases », *Politique européenne*, 2005, n° 17, p. 113-136 ; Florian Güssgen, « The Missing Link : the Non-Europeanization of Foreign Services », *Politique européenne*, 2002, n° 8, p. 109-129. Des études similaires ont trait à la socialisation militaire et au développement d'une « culture stratégique commune ». Voir Niagalé Bagayoko-Penone, « L'eupéanisation des militaires français : Socialisation institutionnelle et culture stratégique », *Revue française de science politique*, 2006, vol. 56, n° 1, p. 49-77.

⁵¹ Plusieurs ouvrages présentent l'évolution de la Coopération politique européenne à partir des années 1970 dans une approche historique : Philippe de Schoutheete, *La coopération politique européenne*, Bruxelles, Labor, 2^e éd. (1^{ère} éd. 1980), 1986, 334 p. ; David Allen, Reinhardt Rummel et Wolfgang Wessels, *European Political Cooperation : Towards a Foreign Policy for a Western Europe*, Londres, Butterworth Scientific, 1982, 184 p. ; Christopher Hill, *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, Londres, The Royal Institute of International Affairs, 1983, 207 p. ; Elfriede Regelsberger, Philippe de Schoutheete, Simon Nuttall, *et al.*, *The External Relations of European Political Cooperation and the Future of EPC*, Florence, European University Institute, 1985, 57 p. ; Johan De Vree, Peter Coffey, Richard Lauwaars, *et al.*, *Towards a European Foreign Policy*, Dordrecht, Boston, Lancaster, Martinus Nijhoff, 1987, 388 p. ; Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger et Wolfgang Wessels (dir.), *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe ?*, Dordrecht, Boston, Londres, Martinus Nijhoff, 1988, 381 p. ; Simon Nuttall, *European Political Cooperation*, Oxford, Oxford University Press, 1992, 342 p.

années 1980, est l'un des premiers à s'interroger sur la possibilité de transformer la CPE en une forme de « diplomatie supranationale »⁵². À travers une imposante étude, il démontre que la CPE est un cadre utile et efficace pour la diplomatie déclaratoire commune mais qu'elle demeure inadéquate par rapport à l'action collective. C'est seulement ces dernières années que deux études ont démontré que les origines de cette diplomatie européenne qui a pris corps avec la mise en place du SEAE remontent à la coopération politique des années 1970. *European Foreign Policy during the Cold War*⁵³ de Daniel Möckli est ainsi la première étude exhaustive de la CPE dans la période 1969-1974. Ce travail fondé sur des entretiens avec les acteurs de cette époque et sur des archives historiques solides démontre que la diplomatie européenne du début des années 1970 a été un véritable succès qui a malheureusement rapidement montré ses limites. Le deuxième ouvrage⁵⁴ est celui que Maria Găinar a consacré à la CPE et à la présence des Neuf sur la scène internationale dans les années 1973-1980 et qui complète cette recherche historique des origines de la diplomatie européenne du XXI^{ème} siècle. Il situe la CPE comme la première expérience de diplomatie commune des Européens après la Seconde Guerre mondiale : elle a permis aux Communautés européennes de s'affirmer en tant qu'entité sur l'échiquier international.

Au-delà de cette approche historique, les premières études consacrées à la présence proprement diplomatique des Communautés européennes sur la scène internationale et dans les enceintes internationales sont publiées à partir de la fin des années 1960. Plusieurs ouvrages consacrés aux relations extérieures des Communautés européennes peuvent être répertoriés, ceux-ci ayant pour ambition de présenter l'état des relations diplomatiques avec différents pays tiers⁵⁵. Le politologue Jean Salmon est l'un des premiers à étudier la coopération diplomatique dans le cadre des représentations permanentes auprès des

⁵² Ifestos Panayiotis, *European Political Cooperation towards a Framework of Supranational Diplomacy ?*, Brookfield, Aldershot Avebury, 1987, 635 p. Voir Alfred Pijpers, *The Vicissitudes of European Political Cooperation: Towards a Realist Interpretation of the EC's collective Diplomacy*, Amsterdam, [s. l.], 1990, 268 p.

⁵³ Daniel Möckli, *European Foreign Policy during the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*, Londres – New York, I.B. Tauris, 2009, 476 p.

⁵⁴ Maria Găinar, *Aux origines de la diplomatie européenne : Les Neuf et la Coopération politique européenne de 1973 à 1980*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, Euroclio n° 64, 2012, 642 p.

⁵⁵ Jean Raux, *Les relations extérieures de la Communauté économique européenne*, Paris, Cujas, 1966, 558 p. ; Constantin Stephanou (dir.), *La Communauté européenne et ses États membres dans les enceintes internationales*, Paris, PUF, 1985, 194 p. ; Louis Balmond et Jacques Bourrinet, *Les relations extérieures de l'Union européenne*, Paris, PUF, 1995, 127 p. ; Charles Zorgbibe, « Les Communautés et l'Union européenne dans leurs relations extérieures », *Revue politique et parlementaire*, 2003, n° 1022, p. 39-56 ; Ana Mar Fernandez Pazarin, « Les États membres et la représentation extérieure de l'UE », *Annuaire français de relations internationales*, 2009, vol. X, p. 583-594.

Communautés européennes⁵⁶. Il constate que les missions diplomatiques des États membres deviennent des petites structures de pression sur les institutions communautaires. Le rôle de ces structures dans le processus décisionnel est encore limité. Comme l'a montré une récente étude consacrée au rôle de la Représentation permanente des Pays-Bas à Bruxelles dans les années 1960, cette forme de diplomatie nationale auprès des Communautés européennes avait pour mission d'être « un œil et une oreille » des gouvernements nationaux en servant de « centre de coordination ultime »⁵⁷. Dans un registre similaire, l'analyse consacrée par Véronique Dimier au rôle des délégations de la Commission européenne dans les pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) entre 1964 et 2004 démontre que les fonctionnaires européens ont commencé très tôt à dépasser leurs fonctions techniques en devenant des sortes de « préfets d'Europe »⁵⁸, « [premièrement], à travers leur tâche d'information et de relais, [en venant] à être impliqués dans des rôles politiques de représentation, ce qui ne devait pas tarder à soulever quelques problèmes de protocole. Deuxièmement, leur rôle technique impliquait également de négocier, conseiller préalablement les chefs d'État africains pour les convaincre que tel projet ne serait pas accepté par la Commission et inversement »⁵⁹. Enfin dans un article publié en 1999, Michael Bruther⁶⁰ évalue la particularité des délégations de la Commission européenne avec tous leurs handicaps politiques et structurels en résumant leur statut à celui d' « ambassades sans État ». Il considère que leur spécificité est la diplomatie « axée sur le consommateur » contribuant à la modernisation et à la transformation de la pratique diplomatique à la veille du XXI^{ème} siècle. David Spence⁶¹ présente par ailleurs de manière assez complète le Service extérieur de la Commission et sa politique étrangère.

Il est vrai que l'une des particularités de la diplomatie européenne est sa dimension fortement commerciale et axée sur les relations extérieures économiques. C'est la raison pour

⁵⁶ Jean Salmon, « Les représentations et missions permanentes de la CEE et de l'EURATOM », in Michel Virally, Pierre Gerbet et Jean Salmon (dir.), *Les missions permanentes auprès des organisations internationales*, tome I, Bruxelles, Bruylant, 1971, p. 728-733

⁵⁷ Jan-Willem Brouwer, « "La coordination par la concertation". L'élaboration de la politique européenne des Pays-Bas et le fonctionnement de la représentation permanente à Bruxelles dans les années 1960 », in Laurence Badel, Stanislas Jeannesson et N. Piers Ludlow (dir.), *Les administrations nationales et la construction européenne : Une approche historique (1919-1975)*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2005, p. 357-374.

⁵⁸ Véronique Dimier, « Préfets d'Europe : le rôle des délégations de la Commission dans les pays ACP », *Revue française d'administration publique*, 2004, vol. 3, n° 111, p. 433-445.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 437.

⁶⁰ Michael Bruther, « Diplomacy without a State: The External Delegations of the European Commission », *Journal of European Public Policy*, 1999, vol. 6, n° 2, p. 183-205.

⁶¹ David Spence, « The Commission and the Common Foreign and Security Policy », in David Spence et Geoffrey Edwards (dir.), *The European Commission*, Londres, John Harper Publishing, 3^e éd., 2006, p. 356-395 ; David Spence, « The Commission's External Service », in David Spence et Geoffrey Edwards (dir.), *op. cit.*, p. 396-425.

laquelle, à partir des années 1990, les chercheurs commencent à s'intéresser à la diplomatie sectorielle de l'UE⁶². Mais cet intérêt va au-delà de la diplomatie commerciale et englobe tous les domaines dans lesquels la diplomatie européenne constitue une plus-value. Cette recherche est orientée à la fois par zone géographique et par thématique. Ainsi beaucoup d'ouvrages sont consacrés à la diplomatie régionale de l'UE, notamment à sa politique de voisinage avec la Méditerranée⁶³ et l'Europe de l'Est⁶⁴. La diplomatie préventive⁶⁵ ou des droits de l'homme⁶⁶ de l'Union européenne s'inscrivent dans le second registre.

Quant à la question d'un visage de la diplomatie européenne, les chercheurs se penchent sur le problème de la cohérence de la représentation extérieure européenne après la création du poste de Haut Représentant pour la PESC. Yves Buchet de Neuilly est le premier à analyser le phénomène de l'ascension du Haut Représentant pour la PESC sur l'échiquier diplomatique qu'il qualifie d'« irrésistible »⁶⁷. Cette reconnaissance de Javier Solana comme une figure incontournable de la diplomatie européenne n'est pourtant pas due à ses qualités personnelles mais à son positionnement international dans une pluralité d'espaces d'action européens. Yves Buchet de Neuilly considère d'ailleurs le Haut Représentant pour la PESC comme « une innovation aux effets incontrôlables », capable d'entrer dans le jeu de la politique étrangère européenne, de politiser davantage la diplomatie de l'UE et de mettre un terme au monopole de la Commission européenne dans les relations extérieures. Cette étude

⁶² Carol Cosgrove-Sacks (dir.), *The European Union and Developing Countries*, Basingstoke, Macmillan, 1999, 365 p.

⁶³ Dorothee Schmid, « Le partenariat euro-méditerranéen : le libre-échange pour politique étrangère », in Damien Helly et Franck Petiteville (dir.), *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 167-182 ; Justyna Zajac, *Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu [Les rôles de l'Union européenne dans la région de l'Afrique du Nord et du Proche-Orient]*, Varsovie, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, 2010, 354 p.

⁶⁴ Alice Landau, *La diplomatie internationale en Europe centrale*, Paris, L'Harmattan, 1998, 229 p. ; Paweł Borkowski, *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej [La politique du voisinage de l'Union européenne]*, Varsovie, Difin, 2009, 248 p.

⁶⁵ Christopher Hill, « The EU's Capacity for Conflict Prevention », *European Foreign Affairs Review*, 2001, vol. 3, n° 3, p. 315-333 ; Magdalena Macioszek, *Dyplomacja prewencyjna Unii Europejskiej w pozimnowojennej Europie [La diplomatie préventive de l'Union européenne en Europe après la guerre froide]*, Toruń, Adam Marszałek, 2003, 181 p.

⁶⁶ Philip Alston (dir.), *The EU and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 946 p. ; Karin Arts, « Development Cooperation and Human Rights: Turbulent times for EU Policy », in Marjorie Lister (dir.), *New Perspectives on European Union Development Cooperation*, Boulder, Westview Press, 1999, p. 7-27 ; Bertrand Badie, *La diplomatie des droits de l'homme*, Paris, Fayard, 2002, 354 p. ; Emmanuel Decaux, « La PESC et la diplomatie des droits de l'homme », in Alain Fenet et Anne Sinay-Cytermann (dir.), *Union européenne : intégration et coopération*, Paris, PUF, 1995, p. 223-244 ; Karen Smith, « The EU, Human Rights and Relations with Third Countries : Foreign Policy with an Ethical Dimension ? », in Karen Smith et Margot Light (dir.), *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 185-203.

⁶⁷ Yves Buchet de Neuilly, « L'irrésistible ascension du Haut représentant pour la PESC : une solution institutionnelle dans une pluralité d'espaces d'action européens », *Politique européenne*, 2002, vol. 4, n° 8, p. 13-31.

trouve une continuité dans le travail de Michel Mangenot qui perçoit le Secrétariat général du Conseil⁶⁸, suite à la nomination de Javier Solana, comme une « chancellerie du prince »⁶⁹ qui a su développer un pôle d'expertise indépendant de la Commission dans le processus décisionnel bruxellois, en particulier dans le domaine de la PESC. Cette concurrence entre le Secrétariat et la Commission deviendra un point central de la discussion⁷⁰ sur la cohérence de la représentation extérieure de l'UE stimulant l'apparition de différentes propositions visant à résoudre le problème structurel de la diplomatie européenne dû à la disparité de ses moyens. L'idée d'un Haut Représentant à double-casquette naîtra d'ailleurs de cette rivalité. En attendant, le Haut Représentant pour la PESC apparaît plutôt comme « un chef diplomate sans État »⁷¹, tel un reflet « des ambassades sans État » de la Commission évoquées par Michael Bruther. Ainsi, dix ans après l'entrée en scène du Haut Représentant pour la PESC, un seul ouvrage de référence consacré à l'institutionnalisation de la fonction de diplomate en chef de l'UE et à son action sur le terrain peut être répertorié : il s'agit de la publication d'Estelle Poidevin qui s'efforce de dresser le premier bilan de la fonction qui a donné un visage à la diplomatie européenne⁷². Par ailleurs, il convient de noter que d'autres études dédiées au rôle des Représentants spéciaux de l'UE dans la représentation extérieure de l'UE ont été réalisées⁷³. C'est donc dans cette perspective que s'inscrit la réflexion sur le « numéro de téléphone » de la diplomatie européenne après le traité de Lisbonne⁷⁴.

Cependant la marche vers la diplomatie européenne ne se limite pas à la question d'un visage et d'une voix de l'UE dans l'arène internationale. Il s'agit aussi de mettre en place un

⁶⁸ Le Secrétariat général du Conseil est un lointain successeur du Secrétariat de la Coopération politique européenne composé des diplomates nationaux qui a déjà fait l'objet d'une étude. Voir Pedro Sanchez da Costa Pereira, « The use of a Secretariat », in Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger et Wolfgang Wessels (dir.), *op. cit.*, p. 85-103.

⁶⁹ Michel Mangenot, « Une "chancellerie du prince". Le Secrétariat du Conseil dans le processus de décision bruxellois », *Politique étrangère*, 2003, vol. 3, n° 11, p. 123-142.

⁷⁰ Hylke Dijkstra, « Commission Versus Council Secretariat: An Analysis of Bureaucratic Rivalry in European Foreign Policy », *European Foreign Affairs Review*, 2009, vol. 14, n° 2, p. 431-450.

⁷¹ Violaine Hacker, « Javier Solana, chef diplomate de l'Union européenne », *Les Champs de Mars*, Paris, Centre d'études en sciences sociales, 2007, n° 18, p. 53-75.

⁷² Estelle Poidevin, *L'Union européenne et la politique étrangère. Le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune : moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009) ?*, Paris, L'Harmattan, 2010, 210 p.

⁷³ Giovanni Grevi, « Pioneering foreign policy : The EU Special Representatives », *Cahiers de Chaillot*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, n° 106, octobre 2007, 165 p. ; Cornelius Adebahr, *Learning and Change in European Foreign Policy : The Case of the EU Special Representatives*, DGAP-Schriften zur Internationalen Politik, Nomos, 2009, 267 p. ; Dorota Liszczyk, « Les représentants spéciaux de l'UE dans la nouvelle architecture institutionnelle de la politique étrangère et de sécurité commune », *Bulletin*, PISM, n° 114 (190), 6 septembre 2010, p. 344-345.

⁷⁴ Thierry Chopin et Maxime Lefebvre, « Après le traité de Lisbonne : l'Union européenne a-t-elle enfin un numéro de téléphone ? », *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n° 151, 30 novembre 2009, 8 p.

système de représentation composé d'une administration centrale et d'un réseau diplomatique : c'est la direction qui ressort de la négociation du traité établissant une Constitution pour l'Europe. Cette décision politique est suivie d'une réflexion académique : dès 2003 sont publiés plusieurs documents de type *policy papers*⁷⁵ visant à modeler le débat public sur le futur cadre d'un service diplomatique européen. Deux documents de ce genre méritent d'être cités : *Towards a European Diplomatic System ?*⁷⁶ publié par l'Institut néerlandais des relations internationales 'Clingendael' et *The EU Foreign Ministry and Union Embassies*⁷⁷ édité par le *think tank* britannique *Foreign Policy Centre*. Le premier document suggère que le projet européen lui-même et la réponse que les pays européens voudront donner aux nouveaux défis liés à la mondialisation seront déterminants pour la réussite de la synthèse entre les services diplomatiques des États membres et le cadre supranational de la Commission. Publié en juin 2005, tout juste après le rejet du traité constitutionnel en France et aux Pays-Bas, le second est une revue très complète des différentes questions liées à la mise en place du SEAE (son siège, les délégations de l'UE, le budget, la politique de recrutement et la formation des diplomates européens) qui s'achève par un certain nombre de recommandations, parmi lesquelles l'appel à la mise en place d'un service d'action extérieure même en cas d'échec du traité constitutionnel. Le document suggère en outre de ne pas tenir compte des arrangements bureaucratiques pour que le SEAE soit véritablement un service efficace, sans duplication de postes, avec un réseau diplomatique unique axé sur les politiques communautaires et la gestion de crises, sans toutefois traiter des affaires consulaires. Par ailleurs, le principe de rotation et la création d'une académie diplomatique sont recommandés.

Les chercheurs polonais ne sont pas restés à l'écart de ce débat académique autour du SEAE après la signature du traité constitutionnel. Une première contribution vient ainsi de

⁷⁵ Simon Duke, « A Foreign Minister for the EU : But Where's the Ministry? », *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, n° 89, novembre 2003, 18 p. ; Simon Duke, « The European External Action Service: A Diplomatic Service in the Making? », *FORNET CFSP Forum*, vol. 2, n° 4, juillet 2004, p. 4-7 ; Fraser Cameron, « The Future of the Common Foreign and Security Policy : Towards an EU Diplomatic Service », *European Policy Centre Commentary*, 23 juillet 2004 ; Andreas Maurer et Sarah Reichel, « The European External Action Service : Elements of a Three Phase Plan », *Stiftung Wissenschaft und Politik Comments*, n° 36, décembre 2004, 8 p. ; David Cronin, « Presidency intensifies diplomatic corps talks », *European Voice*, vol. 11, n° 16, 28 avril 2005 ; Brian Crowe, « Foreign Minister of Europe », *Foreign Policy Centre*, février 2005, 41 p. ; Giovanni Grevi et Fraser Cameron, « Towards an EU Foreign Service », *Issue Paper*, European Policy Centre, n° 29, 10 avril 2005, 29 p.

⁷⁶ Brian Hocking et David Spence, « Towards a European Diplomatic System ? », *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, n° 98, juin 2005, 17 p.

⁷⁷ Laura Rayner, « The EU Foreign Ministry and Union Embassies », *Foreign Policy Centre*, juin 2005, 45 p.

Jacek Czaputowicz⁷⁸ qui dessine les orientations de négociation pour les diplomates polonais dans un rapport publié par le Centre des relations internationales, *think tank* non-gouvernemental spécialisé dans la politique étrangère polonaise. Selon cette proposition, la position de la Pologne devrait être pragmatique et la mise en place du SEAE devrait se prolonger dans le temps. Le SEAE lui-même est perçu avant tout comme un outil de renforcement de la représentation extérieure des petits et nouveaux États membres disposant de moyens diplomatiques limités. Une deuxième contribution polonaise de valeur est la publication d'Olaf Osica et Rafał Trzaskowski, en collaboration avec Joanna Popielawska⁷⁹. À travers une analyse très complète, ces chercheurs envisagent les différents scénarios pour le SEAE et démontrent leurs implications potentielles pour les institutions européennes et les relations extérieures de l'UE. Cette réflexion académique sur la naissance du service diplomatique de l'UE se poursuit jusqu'à l'adoption du traité de Lisbonne mais reste très conceptuelle et spéculative⁸⁰.

Il faut donc attendre la mise en place du SEAE en 2010 pour que les premiers articles fondés sur des faits avérés soient publiés. Dans un premier temps, il s'agit principalement d'analyses du fonctionnement et de l'organisation interne du SEAE. Deux études de ce genre⁸¹ ont été publiées par l'Institut polonais des affaires internationales en août 2010 et en décembre 2012 : particulièrement intéressantes, elles démontrent la sous-représentation des nouveaux États membres dans les délégations de l'UE et aux différents niveaux du SEAE. Elles ont permis d'alerter l'opinion publique européenne sur le problème d'une représentation

⁷⁸ Jacek Czaputowicz, « Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej a Traktat Konstytucyjny [La politique étrangère et la diplomatie de l'Union européenne dans le traité constitutionnel] », *Raporty i Analizy*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, 2005, n° 4, 16 p.

⁷⁹ Olaf Osica et Rafał Trzaskowski (collab. Joanna Popielawska), « Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej [Le Service européen pour l'action extérieure. Les implications pour les institutions et les relations extérieures de l'Union européenne] », *Nowa Europa. Przegląd Natoliński*, 2009, numéro spécial 2(3), 72 p.

⁸⁰ Graham Avery, Antonio Missiroli (dir.), *et al.*, « The EU Foreign Service: How to Build a More Effective Common Policy », *EPC Working Paper*, European Policy Centre, n° 28, novembre 2007, 96 p. ; Brian Crowe, « The European External Action Service : Roadmap for Success », *Chatham House Report*, Royal Institute of International Affairs, 2008, 28 p. ; Natividad Fernandez Sola, « The European Union's External Action Service », *Working Paper*, Real Instituto Elcano, 2008, n° 46, 30 p.

⁸¹ Ryszarda Formuszewicz et Jakub Kumoch, « Analiza obsady stanowisk szefów delegatur Unii Europejskiej w przededniu powołania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych [Analyse sur la distribution des postes des chefs de délégation de l'Union européenne à la veille de la création du Service européen d'action extérieure] », *Polski Instytut Spraw Międzynarodowych*, Varsovie, août 2010, 31 p., disponible sur le site Internet : https://www.pism.pl/shop2/get_file.php?lang_id=4&id_product=2174

Ryszarda Formuszewicz et Dorota Liszczyk, « Personnel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do przeglądu? Bilans i wnioski z dotychczasowej polityki kadrowej [Le personnel du Service européen pour l'action extérieure à revoir ? Bilan et conclusions sur la politique actuelle des cadres] », *Polski Instytut Spraw Międzynarodowych*, Varsovie, décembre 2012, p. 11-12.

équitable de tous les États dans le nouveau service et de démontrer les causes de cette situation. En outre, la création du SEAE a suscité de nombreuses interrogations quant à l'efficacité de cet outil pour relever les principaux défis politiques et stratégiques liés à la représentation extérieure de l'UE. Pierre-Henri d'Argenson⁸² analyse ainsi l'impact du positionnement du Haut Représentant de l'UE dans une géographie institutionnelle pour l'affirmation du SEAE en tant que nouvelle institution de l'UE et déplore un penchement dangereux de Catherine Ashton vers la Commission européenne, au prix d'une certaine négligence de la dimension politique de sa fonction. Cet avis est partagé par Mathilde Lanathoua⁸³ qui dénonce aussi le manque de clarification de la représentation extérieure de l'UE et le remplacement de la critiquée Troïka par un quartet composé du Haut Représentant de l'Union et des trois présidents de la Commission, du Conseil de l'UE et du Conseil européen. Dans un registre critique se situe également l'article d'Ingeborg Gräsle⁸⁴, à la différence qu'elle soupçonne une trop grande mainmise des États membres sur le SEAE, notamment dans le contexte des nominations des chefs de délégation, ce qui est à son avis dommageable pour la communautarisation de la politique étrangère de l'UE. Dans ce contexte, le mémoire de Sandra Lesteven⁸⁵ publié dans les Cahiers Thucydide est une tentative d'analyse complète et objective de tous les défis de pouvoir liés à la mise en place du SEAE. Ce regard académique sur le renouvellement de la diplomatie européenne complète les récents articles d'Irnerio Seminatore⁸⁶, président de l'Institut européen des relations internationales à Bruxelles, et de Bastien Nivet⁸⁷, chercheur associé à l'Institut de relations internationales et stratégiques à Paris. Le premier essaie de formuler de vrais choix de demain pour le SEAE en affirmant que « l'UE ne sera une puissance complète que si elle intègre la

⁸² Pierre-Henri d'Argenson, « Les enjeux de la création du service diplomatique européen », *Politique étrangère*, 2010, n° 1, p. 125-134.

⁸³ Mathilde Lanathoua, « Le Service européen pour l'action extérieure : l'outil d'une politique étrangère commune ? », *Note*, Terra Nova, 27 juillet 2010, 11 p., disponible sur le site Internet : [http://www.tnova.fr/sites/default/files/100727%20-%20Service%20européen%20des%20affaires%20étrangères%20-%20Mathilde%20Lanathoua%20\(270\).pdf](http://www.tnova.fr/sites/default/files/100727%20-%20Service%20européen%20des%20affaires%20étrangères%20-%20Mathilde%20Lanathoua%20(270).pdf)

⁸⁴ Ingeborg Gräsle, « Analyse critique. La création du Service européen d'action extérieure », *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n° 194, 14 février 2011, 5 p.

⁸⁵ Sandra Lesteven, *La mise en place du Service européen pour l'action extérieure*, *Cahier Thucydide*, Université Paris II Panthéon-Assas, n° 11, mai 2011, 100 p. Disponible sur le site Internet : http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/11_SEAE.pdf

⁸⁶ Irnerio Seminatore, « Le traité de Lisbonne, le Service européen pour l'action extérieure et la politique globale de l'Union européenne : Le monde de demain et les vrais choix », *Revue Études internationales*, 2012, vol. 43, n° 2, p. 147-161.

⁸⁷ Bastien Nivet, « De l'institutionnalisation à l'opérationnalisation : le Service européen d'action extérieure (SEAE) au défi de renouveler la diplomatie européenne », *AFRI*, 2013, vol. XIV, p. 375-389.

dimension anticipatrice et proactive dans sa philosophie et dans sa diplomatie »⁸⁸. Le second reconnaît que le SEAE n'a pas résolu tous les obstacles politiques à l'émergence d'une politique étrangère européenne mais discerne « un potentiel de présence et d'action à exploiter »⁸⁹.

La diplomatie européenne est en marche. Son évolution intrigue et interroge sur l'avenir de la diplomatie du XXI^{ème} siècle où des dynamiques et des pratiques traditionnelles et modernes se croisent et s'entremêlent, où des logiques nationales et supranationales interfèrent et s'influencent. La création du SEAE a indéniablement provoqué des mouvements tectoniques au sein de l'architecture institutionnelle européenne et à l'intérieur des appareils diplomatiques nationaux. L'UE est devenue ainsi un « espace de test des nouvelles diplomaties »⁹⁰. Une conceptualisation du nouveau système diplomatique semble donc nécessaire : c'est ce qu'essaie de faire Caterina Costa dans son étude *The European Union Diplomatic Service*⁹¹. Il s'agit de l'une des deux monographies consacrées au SEAE qui ont pu être répertoriées jusqu'en 2013. L'UE peut-elle développer son propre modèle de diplomatie conciliant l'action unilatérale avec les relations bilatérales et multilatérales au sein d'une structure unique ? C'est là la problématique proposée dans le travail de Dieter Mahncke et Sieglinde Gstöhl⁹². Quoi qu'il en soit, le SEAE est reconnu comme un outil qui peut faire de l'UE un acteur diplomatique sur la scène internationale. Beaucoup de questions restent néanmoins ouvertes et un espace scientifique vaste reste ainsi à explorer. Cette thèse vise donc à apporter une contribution à cette réflexion en présentant la mise en place du SEAE à la lumière de la naissance d'une diplomatie européenne dans une approche à la fois globale et polonaise⁹³.

La présente étude est ainsi un voyage au cœur d'une institution en formation. La Pologne y est l'un des voyageurs qui passe du rôle d'observateur à celui d'acteur participant activement à la définition de l'itinéraire. Ce trajet se déroule en trois étapes qui correspondent aux trois parties de notre thèse. Il s'agit tout d'abord d'un parcours à travers l'histoire de

⁸⁸ Irnerio Seminatoro, art. cit., p. 155.

⁸⁹ Bastien Nivet, art. cit., p. 386.

⁹⁰ Philippe Moreau Defarges, « L'Union européenne, espace de test des nouvelles diplomaties », *Pouvoirs*, 1999, n° 88, p. 79-92.

⁹¹ Caterina Carta, *The European Union Diplomatic Service: Ideas, Preferences and Identities*, Londres et New-York, Routledge, 2012, 211 p.

⁹² Dieter Mahncke et Sieglinde Gstöhl (dir.), *European Union Diplomacy: Coherence, Unity and Effectiveness*, New-York, P.I.E. Peter Lang, 2012, 273 p.

⁹³ Voir Marcin Kulczyk, « La mise en place du Service européen pour l'action extérieure : le regard de la Pologne sur la naissance de la diplomatie européenne », *Cahiers de Fare*, n° 2, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 55-78.

l'intégration européenne, depuis l'appel à la création d'une Europe politique au service de la paix jusqu'à la mise en place d'un « instrumentarium » institutionnel et diplomatique de la politique étrangère de l'UE. La première partie de notre thèse est ainsi une rétrospective de la construction européenne consacrée à la genèse d'une diplomatie européenne (Partie I) et se compose de trois chapitres. Le premier présente les prémices de la présence des Communautés européennes sur la scène internationale jusqu'au lancement de la Coopération politique européenne au début des années 1970 (Chapitre 1). Nous y montrons comment est née une première forme de représentation extérieure de l'Europe communautaire et comment les échecs des projets d'une Europe politique ont été porteurs de leçons durables pour la construction européenne. Le deuxième chapitre est dédié à la montée en puissance de l'Europe communautaire dans l'arène internationale (Chapitre 2) grâce à la concertation diplomatique dans le cadre de la Coopération politique européenne à l'heure de la guerre froide. Nous y analysons comment la CPE est devenue une méthode d'apprentissage et de socialisation diplomatique permettant d'amorcer, sur un mode informel, une européanisation des diplomaties des États membres de la Communauté sur les grands enjeux internationaux des années 1970-1980. Sont aussi abordées les limites de cette diplomatie, essentiellement déclaratoire, à l'épreuve des crises. Enfin, le troisième chapitre est une étude du lancement d'une politique étrangère de l'UE (Chapitre 3). Il souhaite démontrer que la création de la PESC a été une tentative de réponse politique à la chute du communisme en Europe de l'Est et qu'elle a mené à la politisation systématique des relations extérieures communautaires. Toutefois elle a mis également la diplomatie européenne sur deux voies parallèles correspondant aux logiques communautaire et intergouvernementale d'intégration provoquant ainsi la dispersion des moyens diplomatiques de l'UE et laissant apparaître des clivages nationaux ou transnationaux dans les relations extérieures de l'UE. La première partie apporte ainsi une perspective historique de la diplomatie européenne du début du XXI^{ème} siècle permettant d'aboutir à un débat plus technique et stratégique sur la direction à prendre pour que l'UE puisse affirmer sa puissance sur la scène internationale.

Les deux autres parties de cette thèse, composées chacune de deux chapitres, s'intéressent à l'émergence d'un visage et d'un appareil diplomatique de l'UE visant à faire de celle-ci un acteur diplomatique à part entière. L'analyse est ici davantage empirique et a pour ambition d'exposer la plus-value de la diplomatie européenne dans le contexte de la mise en réseau des appareils diplomatiques. En effet, la deuxième partie fait halte au niveau du visage de la diplomatie européenne dont l'UE s'est dotée par la création du poste de Haut

Représentant pour la PESC (Partie II). Son premier chapitre précise le rôle du Haut Représentant pour la PESC sur l'échiquier diplomatique international et enseigne que grâce à son activisme dans la gestion de crises et à sa présence sur le terrain, il est devenu une figure incontournable du système diplomatique européen (Chapitre 1). L'analyse témoigne également de l'émergence d'un pôle politique de la diplomatie européenne au sein du Secrétariat général du Conseil comme concurrent à la Direction des Relations extérieures de la Commission. Le second chapitre est consacré à la fonction de ministre des Affaires étrangères de l'Union envisagée par le traité constitutionnel et qui a finalement trouvé son incarnation dans le poste du Haut Représentant de l'Union prévu par le traité de Lisbonne (Chapitre 2). Le débat sur l'ancrage institutionnel et sur le profil de cette fonction a été déterminant pour la création du SEAE comme un outil technique de la politique étrangère placé sous l'autorité du Haut Représentant de l'Union.

La troisième et dernière partie fait escale au cœur de la formation de l'appareil diplomatique de l'UE sous le regard polonais visant à la rendre à la fois plus concrète et plus problématique (Partie III). À la lumière de l'histoire administrative européenne, son premier chapitre traite de la mise en place du Service européen pour l'action extérieure, fruit d'une négociation diplomatique entre les États membres visant à les intégrer au mieux dans ce nouveau service (Chapitre 1). Y sont également étudiés un certain nombre d'aspects pratiques liés à la présence du SEAE sur le terrain. Le second chapitre de la troisième partie propose une vision polonaise de la diplomatie européenne (Chapitre 2). À travers ce regard sont analysés le fonctionnement et l'organisation du SEAE, les espaces potentiels de convergence et de mutualisation de la diplomatie multilatérale et bilatérale, l'évolution des réseaux diplomatiques des États membres face à l'existence du réseau des délégations de l'UE, ainsi que le transfert d'expérience et d'expertise entre les ministères des Affaires étrangères et le SEAE. Dans une perspective de professionnalisation de la diplomatie européenne, notre intérêt porte enfin sur l'émergence d'une culture diplomatique européenne, élément le plus intéressant à observer dans le contexte d'une inévitable socialisation des diplomates européens à venir.

La présente étude retrace ainsi la marche vers une diplomatie européenne à travers toutes les étapes du développement de la représentation extérieure de l'UE dans la perspective de l'émergence d'une diplomatie de réseaux et d'alliances multiples où la diplomatie européenne serait un multiplicateur d'influence des diplomaties nationales.

PARTIE I.

La genèse d'une diplomatie européenne

La diplomatie européenne a une longue histoire dont les origines remontent à l'Antiquité et au temps des Princes. Son développement coïncide avec l'apparition des États-nations. La diplomatie connaît son apogée au XIX^{ème} siècle lorsqu'elle est le synonyme du Concert européen qui permet de garantir la stabilité du continent, ce dernier pouvant ainsi répandre sa puissance dans le monde entier. Toutefois le déclenchement des deux conflits mondiaux dans la première moitié du XX^{ème} siècle renvoie cette vieille diplomatie européenne aux oubliettes. Les négociations diplomatiques avec Adolf Hitler à la conférence de Munich en septembre 1938, au prix du démantèlement de la Tchécoslovaquie, donnent seulement l'illusion de sauver la paix en Europe. Elles n'arrêtent ni le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale ni la folie du nazisme. Quelques années plus tard, les conférences de Potsdam et de Yalta en 1945 organisées par les Alliés pour rétablir la paix et mettre en place un nouvel ordre mondial après leur victoire dans la guerre contre l'Allemagne nazie, apportent également une paix fragile au prix de l'abandon de la moitié du continent européen au joug du communisme pour plusieurs longues dizaines d'années. Le recours aux négociations diplomatiques devient ainsi synonyme d'un jeu où les plus puissants prennent des décisions à la place des parties principalement concernées. La diplomatie européenne, pensée comme un instrument de défense des intérêts de toute la Communauté au nom de la solidarité entre les nations qui la forment (idée chère à la diplomatie polonaise), paraît n'être alors qu'un projet bien lointain pour ne pas dire utopiste.

Si la diplomatie en Europe a été réhabilitée depuis, un long chemin a dû être parcouru. La création des premières structures de la diplomatie communautaire est le fruit d'un rapprochement progressif entre les appareils diplomatiques des États membres. Dans un premier temps, cette mise en réseau des services nationaux a eu un caractère très pragmatique : la dimension institutionnelle a précédé la dimension politique. Malgré quelques avancées en vue d'une représentation européenne sur la scène internationale, notamment à la suite du lancement de la Coopération politique européenne, l'intégration en matière de diplomatie a été très limitée. Pour commencer à créer de vraies structures de la diplomatie européenne, il a fallu malheureusement tirer les leçons d'un certain nombre d'échecs, dont le plus significatif paraît celui de la guerre en ex-Yougoslavie dans les années 1990. C'est donc en réponse aux crises tant externes qu'internes à la construction européenne, que la mise en place d'un service diplomatique de l'Union européenne a été possible. Désormais, cette forme de diplomatie multilatérale ainsi que la diplomatie traditionnelle interétatique fonctionnent de front. Son organisation et son fonctionnement sont un véritable enjeu pour tous les acteurs de

la politique étrangère sur le continent européen. Cependant sa raison d'être ne saurait être objectivement ciblée sans lui donner une lecture historique. C'est pourquoi une première partie est consacrée aux origines de cette diplomatie européenne née après la Seconde Guerre mondiale. Elle porte sur le développement progressif de la représentation extérieure des Communautés européennes puis de l'UE à partir de leur création. Notre analyse vise à étudier le rôle des acteurs étatiques dans le processus d'intégration en matière de politique étrangère. Dans cette lecture historique, une place toute particulière est consacrée à la Pologne qui, longtemps absente de ce processus, a su marquer l'agenda diplomatique européen dès avant son adhésion à l'UE.

CHAPITRE 1.

Les prémices de la présence européenne sur la scène internationale

Les Communautés européennes qui naissent dans les années 1950 sont une tentative de réponse au rêve d'unité européenne. Malgré l'absence d'une dimension politique bien affirmée, l'intégration économique porte en elle-même le projet beaucoup plus ambitieux d'une communauté européenne en tant que forme d'intégration distincte sur le plan des relations internationales. En effet, les Communautés européennes ouvrent très rapidement leurs premières missions diplomatiques dans les pays tiers. Il est encore trop tôt pour parler alors d'une diplomatie européenne, mais une forme de représentation extérieure commune commence à apparaître, notamment dans le cadre des négociations du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) et des accords douaniers ou d'association avec des pays voisins. La Communauté économique européenne (CEE) forge progressivement l'image des six États membres en tant qu'ensemble. L'affirmation des Six sur la scène internationale, comme lors des négociations commerciales du Kennedy Round dans les années 1960, est un exemple de leur certain succès diplomatique. Mais les déceptions liées à l'impossibilité d'aboutir à un projet d'union politique marquent également cette époque. Ce ne sont que les prémices d'une représentation diplomatique commune de l'Europe communautaire sur la scène internationale.

I. Les origines de l'Europe politique

L'idée d'Europe en tant qu'ensemble géopolitique remonte à l'Antiquité. C'est le seul continent dont l'espace de civilisation commune recouvre une dimension géographique. Tous les peuples européens trouvent leurs origines spirituelles et culturelles dans le patrimoine de la philosophie grecque, de la loi romaine, de la vision chrétienne de la personne humaine et de la pensée politique des Lumières.

À travers l'Empire romain, l'Empire byzantin, l'Empire carolingien, le Saint Empire romain germanique et le concert européen du XIX^{ème} siècle, l'idée de l'Europe politique a été portée par la force, tout comme le mythique taureau avait enlevé la belle princesse Europe. Cette force a connu son apogée dans deux totalitarismes nés en Europe : le nazisme et le communisme. Ces deux systèmes ont voulu réaliser une sorte d'unité à la fois idéologique et politique, mais leur erreur tragique a été la négation de la diversité. Or l'Europe politique ne pouvait se construire qu'en respectant la diversité de ses nations tout en se référant à son patrimoine commun, son objectif principal étant de garantir la paix en Europe.

A. L'appel à la création des États-Unis d'Europe

Le premier appel à la création d'une nouvelle construction européenne après la Seconde Guerre mondiale vient du Congrès de l'Europe organisé à La Haye en mai 1948. Après trois ans d'intenses débats et rivalités entre les européistes, ce Congrès réunissant les mouvements pro-européens est organisé dans le but de trouver une synthèse de deux visions de l'Europe unie qui s'opposent : celle de l'Union européenne des fédéralistes (UEF)⁹⁴ orientée vers une Europe fédérale et non alignée, et celle d'une Union d'États d'Europe occidentale inspirée par le discours de Winston Churchill. Huit cents personnalités de plusieurs pays d'Europe représentant divers milieux (politique, ecclésiastique, industriel, syndical, économique, universitaire, artistique) participent à ce Congrès. La délégation française y est la plus nombreuse avec cent trente membres dont Paul Ramadier, Pierre-Olivier Lapie, Édouard Daladier, Paul Reynaud, Jacques Chaban-Delmas, François Mitterrand. Tout le monde est alors conscient qu'aucun projet ne pourra aboutir sans l'engagement de la France. D'ailleurs le président d'honneur du Congrès, Winston Churchill, avait déjà exprimé sa vision du rôle de la France en Europe dans son célèbre discours de Zurich sur les États-Unis d'Europe le 19 septembre 1946 : « Je vais maintenant vous dire quelque chose qui vous surprendra : le premier pas vers la reconstitution de la famille européenne doit être une association entre la France et l'Allemagne. C'est ainsi seulement que la France pourra reprendre sa direction culturelle générale de l'Europe. Il ne peut y avoir de renaissance de l'Europe sans une France spirituellement grande et sans une Allemagne spirituellement grande aussi »⁹⁵.

Parmi les délégués au Congrès, on trouve bon nombre de ceux qui façonneront par la suite la construction européenne : Konrad Adenauer et Walter Hallstein, Raymond Aron, Altiero Spinelli, Salvador de Madariaga, Denis de Rougemont, Duncan Sandys, Hendrik Brugmans, René Courtin. En quelque sorte, ce Congrès peut être vu comme une assemblée de diplomates prêts à partir dans tous les pays afin de promouvoir une même idée fixe : celle

⁹⁴ L'Union européenne des fédéralistes (UEF) voit le jour à Paris en décembre 1946. Présidée par le socialiste néerlandais Henri Brugmans, elle rassemble vite plus de 100 000 membres venus d'une cinquantaine de mouvements européens, y compris de mouvements en exil (Bulgarie, Hongrie, Roumanie). Elle développe un fédéralisme décentralisateur et populaire, mais sans réussir à imposer au Congrès de La Haye son idée de construire une fédération européenne.

⁹⁵ *Winston's Churchill's Speech at Zurich University. Zurich, 19 September 1946*, in Stanisław Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach. Wybór i opracowanie dokumentów Stanisław Parzymies [L'intégration européenne dans les documents. Choix et commentaire de Stanisław Parzymies]*, Varsovie, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), 2008, p. 57.

d'une Europe unie et réconciliée avec elle-même et avec le monde entier. Et même si le « rideau de fer » coupe déjà l'Europe en deux⁹⁶, quelques personnalités d'Europe de l'Est en exil sont remarquées. Parmi elles se trouve un certain Józef Retinger⁹⁷, d'origine polonaise, considéré parfois comme « éminence grise de l'Europe »⁹⁸. Ce polyglotte, diplômé en sciences politiques à la Sorbonne, proche collaborateur du Premier ministre polonais en exil entre 1940 et 1943 (Władysław Sikorski), ami personnel de la plupart des dirigeants européens de l'époque, est devenu le premier secrétaire général du Mouvement européen. C'est précisément ce mouvement issu du Comité international de liaison des Mouvements pour l'unité européenne qui a organisé le Congrès de La Haye et contribué à la création du Conseil de l'Europe, puis un peu plus tard du Collège d'Europe à Bruges.

Le Congrès de La Haye, débouchant sur la création du Conseil de l'Europe, préconise une Europe unie, la création d'une assemblée européenne délibérative désignée par les parlements nationaux, la rédaction d'une charte des droits de l'homme, l'installation d'une cour suprême de justice. Dans le « Message aux Européens » prononcé lors de la cérémonie de clôture du Congrès, Denis de Rougemont déclare clairement qu'« aucun de nos pays ne peut prétendre, seul, à une défense sérieuse de son indépendance »⁹⁹. C'est là que germe l'idée d'intégration politique remettant en cause des souverainetés nationales en matière de défense et demandant toujours un rapprochement des politiques étrangères.

⁹⁶ C'est Winston Churchill, le 5 mars 1946, qui a rendu populaire cette expression lors du fameux discours de Fulton (Missouri) en prononçant une phrase restée célèbre: « De Stettin sur la Baltique à Trieste sur l'Adriatique, un rideau de fer s'est abattu à travers le continent ». Il l'a employée pour la première fois dans un télégramme du 12 mai 1945 adressé à Truman pour lui faire part de ses craintes de voir les forces soviétiques s'avancer si elles le veulent jusqu'aux rives de l'Atlantique. Churchill a probablement repris l'expression du ministre roumain des Affaires étrangères Grégoire Gafenco, qui lui écrivait le 2 juillet 1940 sur la situation de son pays : « Nous ne parvenons plus à avoir la moindre nouvelle de nos compatriotes restés de l'autre côté de la ligne de démarcation, comme si un rideau de fer s'était abattu en travers de notre pays ».

⁹⁷ Józef Retinger (1888-1960), né à Cracovie, protégé du comte Władysław Zamoyski (illustre promoteur de la culture), docteur en sciences politiques à la Sorbonne (1908), restaurateur de l'indépendance polonaise durant la Première Guerre mondiale, conseiller politique au Mexique de 1918 à 1926, puis à Londres pour le compte de Władysław Sikorski et du parti socialiste polonais opposé à Józef Piłsudski. Pendant la Seconde Guerre mondiale, Józef Retinger entre en Pologne clandestinement en 1944. Il fonde le Mouvement européen en 1948 puis les conférences de Bilderberg (un groupe de personnalités du monde politique et des affaires à caractère confidentiel dans l'axe euro-atlantiste) en 1954.

⁹⁸ Voir Jan Pomian, *Józef Retinger. Życie i pamiątniki "szarej eminencji" [Joseph Retinger. La vie et les mémoires d'"une éminence grise"]*, Varsovie, Pelikan, 1990, p. 33.

⁹⁹ Denis de Rougemont. *Message aux Européens. La Haye, 7-10 mai 1948*, in Stanisław Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach [L'intégration européenne dans les documents]*, op. cit., p. 83.

B. Une construction européenne sous la tutelle des États-Unis d'Amérique

A côté de la dimension économique incarnée par le plan Marshall, la question de la défense devient à la fin des années 1940 un enjeu primordial pour l'avenir du continent européen. Après le coup de Prague (28 février 1948), l'échec d'une unification des quatre zones d'occupation de l'Allemagne et l'établissement par les Soviétiques d'un blocus de Berlin, la menace communiste en Europe de l'Ouest est perçue comme une réalité. Tout cela pousse les pays occidentaux, à savoir la France, la Grande-Bretagne et les pays du Benelux, à conclure une nouvelle alliance militaire. Celle-ci, connue sous le nom du traité de Bruxelles signé le 17 mars 1948, donne naissance à l'Union occidentale et préfigure la création de l'Union de l'Europe occidentale (UEO). Elle constitue également une étape importante vers une alliance militaire plus large. En effet, les alliés européens des États-Unis et le Canada négocient à ce moment-là à Washington le traité de l'Atlantique Nord. Signé le 4 avril 1949, il donne naissance à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et devient le principal système de défense collective dans l'hémisphère atlantique.

L'Europe se construit désormais sous la tutelle des États-Unis d'Amérique sur les plans tant militaire, qu'économique ou politique. Tous les projets de défense strictement européens se soldent par un échec. Sans parler encore du sort de la Communauté européenne de défense (CED), il faut rappeler que le Conseil de l'Europe créé par le traité de Londres du 5 mai 1949, traite alors des questions relatives à la défense. En août 1950, suite à la proposition de l'homme politique français Paul Reynaud, l'Assemblée consultative du Conseil demande la création d'un ministère européen de la défense. À cette époque, Winston Churchill suggère même la constitution d'une armée européenne comprenant des Allemands¹⁰⁰. Mais tous ces projets ambitieux lancés par le Conseil de l'Europe restent finalement sans suite, y compris celui d'« une autorité politique européenne dotée de fonctions limitées mais de pouvoirs réels ». Trois ans après sa création, il faut reconnaître que cette organisation n'est pas capable de jouer « le rôle de chef d'orchestre de l'unification européenne »¹⁰¹. En mettant l'accent sur les droits de l'homme, le Conseil de l'Europe évoluera assez rapidement vers une relativement « grande » Europe, malgré de modestes capacités d'intégration¹⁰².

¹⁰⁰ Marie-Thérèse Bitsch, *op. cit.*, p. 84.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 54-55.

¹⁰² *Ibid.*, p. 57.

Après la première vague d'enthousiasme pour les nouveaux États-Unis d'Europe, les thèses de Coudenhove-Kalergi (*Pan-Europa*) donnent l'impression de bénéficier d'un nombre d'adeptes encore plus grand aux États-Unis qu'en Europe elle-même. En effet, par le biais du président Harry Truman et de son Secrétaire d'État George Marshall, les Américains plaident pour la reconstruction de l'Europe sur des bases fédérales avec une place pour une Allemagne démocratique et pacifique. Ce projet politique se présente sous la forme d'un plan économique : le Programme de rétablissement européen, c'est-à-dire le célèbre plan Marshall. Cette aide est conditionnée par le critère de l'unité de l'Europe, les États devant arriver à une position commune en tenant compte de diverses conceptions : d'une part celle des Américains et des Français avec Jean Monnet, de l'autre celle des Britanniques et des Scandinaves. Pour les seize pays européens demandeurs de l'aide américaine, c'est l'une des premières leçons de politique étrangère européenne car cet exercice nécessite une réorganisation des appareils chargés des relations extérieures, tant sur le plan politique qu'économique. En France, où dès 1944 il incombe au Comité économique interministériel (réunissant surtout le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Economie nationale et le ministre des Finances) de conduire des négociations économiques avec les gouvernements étrangers, il faut créer un nouvel organisme « défini comme une administration de mission » : le Secrétariat général du Comité interministériel (SGCI) pour la coopération économique européenne¹⁰³. C'est à lui que sont confiés des dossiers tels que le plan Marshall ou encore les négociations au sein de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE). Comme le souligne Laurence Badel, « au moment de la mise en place de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, le SGCI conforta son rôle d'instance coordinatrice, mais surtout, la fonction de représentant de la France à Luxembourg échappa au ministère des Affaires étrangères, qui avait été peu associé au projet »¹⁰⁴. En effet, ce n'est que le début de l'institutionnalisation des affaires européennes au sein des administrations nationales, en particulier à l'intérieur des services diplomatiques.

En outre, du point de vue des relations internationales en Europe, le plan Marshall a encore une autre dimension diplomatique intéressante. Comme l'aide américaine est adressée à tous les pays européens, y compris aux deux États allemands, le plan Marshall vise une consolidation politique de l'Europe. Par l'intégration de l'Allemagne de l'Ouest dans la

¹⁰³ Laurence Badel, *Diplomatie et grands contrats. L'État français et les marchés extérieurs au XXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2010, p. 130-134.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 135.

construction européenne, le plan Marshall favorise la politique de réconciliation comme le moyen de trouver l'unité à la fois économique et politique de l'Europe. Cette politique prendra par la suite le visage du couple franco-allemand en tant que moteur d'intégration européenne. Malheureusement ce désir d'unité européenne n'a pu être réalisé que partiellement après la Seconde Guerre mondiale, la guerre froide et la division idéologique s'étant installées au cœur de l'action politique européenne. Les grands projets « tout prêts » n'ont donc que peu de chance d'aboutir. C'est une approche pragmatique qu'il a fallu privilégier, surtout pour rétablir des échanges commerciaux. Ainsi les pays occidentaux, pour pouvoir mieux distribuer l'aide américaine, créent l'Organisation européenne de coopération économique le 16 avril 1948.

De l'autre côté, en Europe de l'Est, les Soviétiques commencent à consolider le bloc communiste. Pour donner réponse au plan Marshall et à la doctrine Truman, Joseph Staline convoque une conférence des partis communistes européens à Szklarska-Poręba en Pologne (Basse Silésie)¹⁰⁵. Lors de cette rencontre est créé le Kominform, bureau d'information et de coordination des activités des partis communistes européens qui a pour but de centraliser leurs activités. L'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS ou Union soviétique) veut ainsi empêcher toutes les dérives qui pourraient avoir lieu dans tous les pays d'Europe orientale dominés par les régimes communistes. En effet, la Tchécoslovaquie dont le gouvernement de Front national avait déjà donné un accord de principe est obligée de refuser le plan Marshall, tout comme la Pologne pourtant également intéressée par le programme américain. Marie-Thérèse Bitsch constate que « le refus de l'Union soviétique, mise au pied du mur, conduit à la rupture entre les deux blocs et accélère leur cristallisation »¹⁰⁶.

Effectivement, l'Union soviétique regroupe autour d'elle les démocraties populaires en leur proposant la signature des accords bilatéraux appelés hâtivement « plan Molotov ». Le 25 janvier 1949 naît ainsi le Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM ou Comecon). C'est la réponse soviétique au plan Marshall et « le pendant de l'OECE »¹⁰⁷. Cependant, si

¹⁰⁵ Organisation centralisée du mouvement communiste international entre 1947 et 1956, le Kominform a servi de liaison entre les partis communistes européens, renforçant l'influence soviétique sur ces derniers. Preuve de l'eurocentrisme de l'organisation, les PC chinois et vietnamiens n'ont pas été invités à Szklarska-Poręba. 10 partis communistes européens ont été membres du Kominform : le Parti communiste de l'Union soviétique, le Parti communiste français, le Parti communiste italien, le Parti communiste bulgare, le Parti communiste hongrois (puis le Parti des travailleurs hongrois), le Parti ouvrier unifié polonais, le Parti communiste roumain, le Parti communiste tchécoslovaque, le Parti du travail d'Albanie, et le Parti communiste de Yougoslavie jusqu'à son exclusion en 1948 à la suite de la rupture Tito-Staline.

¹⁰⁶ Marie-Thérèse Bitsch, *op. cit.*, p. 36.

¹⁰⁷ *Ibid.*

l'OECE contribue à l'intégration économique et à la libéralisation du marché en Europe de l'Ouest, le CAEM n'est qu'une simple forme de consolidation politique du bloc communiste, sans la création d'un véritable marché international à l'Est. D'ailleurs, il suffit de noter que les statuts du CAEM sont publiés 10 ans après sa création.

II. La formation de l'Europe communautaire

« À la période des précurseurs où tout semblait encore possible (...), au début des années 1950 succède une période où les réalisations concrètes peuvent davantage trouver place. Les méthodes consensuelles et de type intergouvernemental (...) font place à des initiatives qui fondent des espoirs sur l'approche supranationale »¹⁰⁸. Ainsi se forme l'Europe communautaire, née du plan Schuman – un message de paix pour l'ensemble du continent européen. « Le rapprochement toujours plus grand entre la France et l'Allemagne, longtemps ennemis héréditaires, fait l'objet de toutes les attentions et entraîne dans sa suite plusieurs pays également tentés par l'aventure européenne »¹⁰⁹. Cet esprit de détente s'établit même avec l'Europe de l'Est après la mort de Joseph Staline, ce dont témoigne le plan Rapacki. Alors que l'Europe centrale et orientale vit sous la mainmise des régimes communistes satellisés autour de l'Union soviétique, les Six de l'Europe de l'Ouest décident de prendre leur destin en main et explorent peu à peu de nouvelles formes d'intégration sectorielle susceptibles de provoquer un effet d'entraînement. L'intégration économique devient ainsi une méthode de rapprochement politique.

A. La construction de l'Europe communautaire au service de la paix

Il n'est pas possible de comprendre le développement de la construction européenne, surtout dans sa dimension extérieure, sans s'intéresser à ses origines déontologiques. Il faut dire que le rayonnement international de l'Europe est intrinsèquement lié à sa mission

¹⁰⁸ *Premières organisations et coopérations dans l'Europe d'après-guerre – Introduction*, p. 3, disponible sur le site Internet du Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE) : http://www.cvce.eu/education/unit-content/-/unit/026961fe-0d57-4314-a40a-a4ac066a1801/9701ef0f-187a-497a-95f6-a67158a93ca2/Resources#5c1462d3-34f9-4e80-a3c5-3297763b2f86_fr&overlay

¹⁰⁹ *1950-1956 La formation de l'Europe communautaire*, p. 2, disponible sur le site Internet du CVCE : http://www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/8f43262b-ebe0-422f-afee-9b28a5ee451d#938cbecc-b463-4ffb-8b18-25d070cad571_fr&overlay

principale : servir la paix. La déclaration de Robert Schuman est l'acte fondateur de cette Europe qui souhaite éradiquer la guerre sur le continent européen et propager la paix dans le monde. L'Europe communautaire se construit à sa suite, de même que les autres projets d'Europe politique et de défense. Mais le contexte international est difficile : c'est la guerre froide. La situation reste tendue car la menace que l'Europe devienne le théâtre d'affrontements entre les puissances nucléaires est réelle. L'établissement de la détente dans les relations entre l'Ouest et l'Est est la seule solution pour éviter un conflit militaire en Europe. La diplomatie polonaise, par la voix de son ministre des Affaires étrangères Adam Rapacki, propose alors de créer une zone dénucléarisée en Europe centrale. Cette initiative, possiblement d'inspiration moscovite, s'inscrit dans cette volonté de bâtir une Europe pacifique et libre de revendications territoriales. Le problème de la reconnaissance internationale de la ligne Oder-Neisse comme frontière définitive entre la Pologne et l'Allemagne est au cœur de cette préoccupation.

1. La déclaration Schuman et les projets d'Europe politique et de défense

La réussite de l'intégration européenne, celle que nous connaissons soixante ans plus tard, trouve son origine dans la déclaration Schuman du 9 mai 1950. C'est l'acte fondateur de l'unité européenne. Toutefois cette déclaration n'aurait pas eu un tel succès sans le développement d'un esprit européen en France, en Allemagne et en Italie. Cinq ans après la guerre, il est significatif que « pour Adenauer et de Gasperi, l'acceptation des formes d'unité européenne sous une direction française [a] l'avantage de favoriser la révision du sort des deux pays vaincus et pour Schuman de sortir la France du conflit franco-allemand par le haut tout en résolvant des problèmes d'approvisionnement énergétique »¹¹⁰. La déclaration Schuman met en évidence que la construction européenne ne pourra se faire sans que soient d'abord posées des bases solides pour la paix en Europe. Car c'est seulement en formant une communauté de nations réconciliées que l'Europe pourra rayonner dans le monde. En cela se situent les origines idéologiques de la diplomatie européenne. Comme la France en Europe, selon Robert Schuman, l'Europe dans le monde a un rôle particulier à jouer : servir la paix¹¹¹.

¹¹⁰ Gérard Bossuat, *op. cit.*, p. 162.

¹¹¹ « La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques. En se faisant depuis plus de vingt ans le champion d'une Europe unie, la

L'originalité du plan Schuman réside dans le mélange d'une vision politique et d'un pragmatisme économique. D'après le ministre français des Affaires étrangères, « l'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait »¹¹². C'est cette devise qui fera désormais avancer la construction européenne et permettra d'abord de créer une union fonctionnaliste et supranationale autour du charbon et de l'acier. Il est intéressant de savoir que la déclaration Schuman a suscité un enthousiasme sans précédent dans les pays fondateurs des Communautés européennes. Ainsi en République fédérale d'Allemagne (RFA), au mois de juillet 1950, le Bundestag vote même une résolution demandant la création d'une autorité fédérale dotée de tous les pouvoirs supranationaux, y compris celui de décider d'une politique étrangère commune¹¹³. En France, Robert Schuman et Jean Monnet tiennent surtout à réaliser le point essentiel de la déclaration : la création d'une Haute Autorité établissant les bases communes du développement économique, « première étape de la Fédération européenne »¹¹⁴.

Le traité de Paris instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) est signé le 18 avril 1951 entre l'Allemagne¹¹⁵, la France, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Il marque le début du développement progressif de la présence de la CECA dans les relations internationales en tant que sujet du droit international. L'article 6 du traité dote la Communauté de la personnalité juridique : « dans les relations internationales, la Communauté jouit de la capacité juridique nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts »¹¹⁶. Les premières relations diplomatiques peuvent alors être établies. En 1953, les États-Unis envoient un observateur auprès de la CECA, la mission des États-Unis étant formellement ouverte en 1956 à Luxembourg. De même, une délégation de la Commission européenne est établie à Washington en 1954. Il est significatif que les premières relations diplomatiques soient nouées avec les États-Unis qui deviennent désormais une référence pour la construction européenne, du fait de la forme fédérale de cet État. Le rêve

France a toujours eu pour objet essentiel de servir la paix. L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre », Déclaration Schuman, Paris, le 9 mai 1950.

¹¹² *Déclaration de Robert Schuman. Paris, 9 mai 1950*, in Stanisław Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach [L'intégration européenne dans les documents]*, op. cit., p. 101.

¹¹³ Gérard Bossuat, op. cit., p. 162

¹¹⁴ *Déclaration de Robert Schuman. Paris, 9 mai 1950*, in Stanisław Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach [L'intégration européenne dans les documents]*, op. cit., p. 101.

¹¹⁵ Dans le contexte de l'intégration européenne jusqu'à la réunification allemande en 1990, le terme « Allemagne » désigne la République fédérale d'Allemagne (RFA) ; dès lors qu'on traite de l'Allemagne de l'Est, on précise qu'il s'agit de la République démocratique allemande (RDA).

¹¹⁶ *Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Paris, 18 avril 1951*, in Stanisław Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach [L'intégration européenne dans les documents]*, op. cit., p. 117.

d'unité européenne relève en quelque sorte de cette volonté de faire face aux États-Unis comme d'égal à égal.

À cette époque, l'idée du fédéralisme européen au sein de la Haute Autorité représentée par Jean Monnet est toujours bien forte, ce dont témoigne le message du premier *Bulletin* de la délégation de la CECA à Washington d'octobre 1954 intitulé *Towards a Federal Government of Europe* : « L'Europe est aujourd'hui sur le chemin de l'unification. Les finalités de ce progrès ne sont pas encore connues ni leur signification bien comprise »¹¹⁷. En effet, les fondateurs de la CECA espèrent construire d'autres structures qui aient les caractéristiques d'un véritable État fédéral européen. Cependant, contrairement à la vision européenne gradualiste des dirigeants français qui conçoivent la mise en place d'une Europe politique et militaire dans un avenir assez lointain, les fédéralistes changent de stratégie. Jean Monnet l'écrit dans ses *Mémoires* : « Les circonstances nous obligeaient à brûler les étapes : la fédération européenne devenait un objectif proche (...). Nous ne pouvions attendre comme nous l'avions envisagé que l'Europe politique vînt un jour couronner une construction progressive, car dès le départ, la défense commune ne se concevait que sans une autorité politique commune »¹¹⁸.

Ce changement de stratégie est le reflet de la situation internationale marquée par le déclenchement de la guerre de Corée et la menace d'une troisième guerre mondiale. Un réarmement occidental devient alors une urgence, en particulier un réarmement allemand que les anciens alliés, dont les Français, ne veulent accepter que dans un cadre européen. C'est pour cela que le 24 octobre 1950, quelques mois seulement après le plan Schuman, le président du Conseil René Pleven, inspiré par Jean Monnet, donne son nom au nouveau « plan Schuman élargi » préconisant la création d'une armée européenne placée sous la responsabilité d'un ministre européen de la Défense et disposant d'un budget propre. Le débat autour de la Communauté européenne de défense prend immédiatement de l'ampleur. Mais la négociation n'est pas facile car l'initiative de Pleven tente de « résoudre la quadrature du cercle » en prévoyant un certain réarmement allemand pour satisfaire les Américains, tout en évitant la création d'une Wehrmacht pour rassurer les Français et en faisant avancer l'intégration européenne pour séduire Allemands et européens¹¹⁹. Malgré les divergences de vue, la situation se débloque au début de l'été 1951, surtout lorsque les Américains et les

¹¹⁷ *Bulletin from the European Community for coal and steel*, octobre 1954, n° 1, p. 1, disponible sur le site Internet de Archive of European Integration (AEI): <http://aei.pitt.edu/43475/1/A7384.pdf>

¹¹⁸ Jean Monnet, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, tome 2, p. 504.

¹¹⁹ Marie-Thérèse Bitsch, *op. cit.*, p. 86.

Allemands se rallient au projet. Ainsi le traité créant la Communauté européenne de défense (organisation à caractère supranational comportant des institutions communes, des forces armées communes et un budget commun) peut être signé à Paris le 27 mai 1952.

Peu de temps après la signature du traité de Paris et bien qu'il ne soit pas encore ratifié, l'idée de la Communauté politique européenne (CPE), pensée comme une structure superposée à la CECA et à la CED, est lancée. Aspirant à n'être « ni une confédération, ni une fédération » mais « quelque chose de très différent d'une alliance classique », la CPE doit devenir une vraie autorité politique de la construction européenne¹²⁰. Au regard de l'apparition de l'Europe communautaire en tant qu'acteur des relations internationales, il est important de souligner le fait que dans le projet de la CPE, présenté le 10 mars 1953 à Strasbourg, apparaissent pour la première fois les dispositions relatives à la politique étrangère. Bien que limitée « dans les questions susceptibles d'engager l'existence, la sécurité ou la prospérité de la Communauté », la coordination de la politique extérieure des États membres (art. 1) est inscrite comme l'un des principaux objectifs¹²¹. Le Conseil exécutif (équivalent de la Haute Autorité) peut néanmoins mener une politique étrangère avec les États membres à la suite d'une décision unanime du Conseil de ministres nationaux (art. 69). La CPE doit être aussi compétente en ce qui concerne la négociation et la ratification des accords internationaux (art. 67 §1), ceux-ci devant être contraignants pour les États membres qui ne peuvent conclure de traités ou accords internationaux contraires aux engagements pris par la Communauté (art. 72).

Le projet de Communauté politique européenne, très enthousiasmant pour les mouvements fédéralistes, a été vivement critiqué dans la plupart des pays de la CECA. Étant étroitement lié à la ratification de la CED, il en subit le même sort. Le rejet de la CED par l'Assemblée nationale française le 30 août 1954 enterre pour de longues années toute intégration en matière de politique étrangère commune. Le gouvernement français qui était parmi les initiateurs de la CED et de la CPE doit finalement admettre le fait que la France n'est pas prête à accepter le principe de supranationalité dans les affaires militaires. Sortant de la guerre d'Indochine et aspirant à avoir l'arme nucléaire autonome, la France ne peut pas remettre sa politique de défense dans les mains de tous les Européens, ni d'ailleurs dans celles des États-Unis, d'autant plus que les réticences relatives au réarmement allemand persistent.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 89-90.

¹²¹ *Projet de statut de Communauté politique européenne. Strasbourg, 10 mars 1953*, in Stanisław Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach [L'intégration européenne dans les documents]*, op. cit., p. 159.

En outre, le climat politique en France n'est pas du tout favorable à une coalition aussi hétérogène des « anticédistes » comprenant les communistes, les gaullistes, la majorité de la droite classique, mais aussi une partie des radicaux et des socialistes, sans compter un bon nombre de militaires¹²².

L'échec de la CED marque les esprits européens pour longtemps, mais ouvre aussi la voie au retour des Anglais sur le continent. Cette fois-ci, le ministre français des Affaires étrangères Pierre Mendès France et son homologue britannique Anthony Eden présentent une solution alternative à la CED : l'élargissement du pacte de Bruxelles à l'Allemagne et à l'Italie. Ainsi le 23 octobre 1954 sont conclus les accords de Paris qui instituent l'Union de l'Europe occidentale. L'organisation sert de paravent commode pour le réarmement allemand dans l'OTAN et permet d'encadrer la présence anglaise sur le continent. Mais plutôt qu'un noyau de la future politique européenne, l'UEO devient une organisation endormie, contrairement aux attentes françaises et allemandes¹²³. C'est le traité de Maastricht sur l'Union européenne (1992) qui la ressuscitera plus tard dans la perspective de la création d'une politique de défense commune au sein de l'Union européenne (Voir Partie I, Chapitre 3, II, A).

2. Le plan Rapacki : une proposition polonaise pour la paix en Europe au milieu de la guerre froide

Le côté oriental du rideau de fer est attentif à toutes les tentatives d'intégration politique et militaire en Europe occidentale. Moscou s'inquiète particulièrement du réarmement allemand et de l'intégration de la RFA au sein de l'OTAN. La réponse soviétique est la création d'une organisation militaire dans le bloc communiste : le pacte de Varsovie. Le 14 mai 1955, l'URSS conclut à Varsovie un traité militaire avec ses sept États satellites en Europe afin de garder le contrôle de l'ensemble du commandement militaire de ses alliés au cas où une menace extérieure et intérieure se présenterait. Cependant la Pologne, dont la capitale donne son nom à la nouvelle alliance militaire, n'a qu'un rôle limité dans le projet soviétique : faciliter le passage de l'Armée rouge par son territoire à l'Ouest et assurer l'offensive de l'Est au nord de l'Allemagne en attaquant le Danemark. Sa position géopolitique condamne la Pologne à être potentiellement un théâtre d'affrontement militaire

¹²² Marie-Thérèse Bitsch, *op. cit.*, p. 92.

¹²³ Gérard Bossuat, *op. cit.*, p. 188.

entre le camp occidental et le bloc de l'Est, d'où la sensibilité particulièrement aiguë des autorités polonaises au problème d'une menace nucléaire en Europe.

C'est pourquoi le 2 octobre 1957, le gouvernement de la République Populaire de Pologne, en la personne de son ministre des Affaires étrangères Adam Rapacki, présente à l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU) une proposition visant à créer une zone libre de tout usage et stockage d'armes nucléaires en Europe centrale. Cette initiative est connue sous le nom de « plan Rapacki ». Cette zone doit couvrir la Pologne, la Tchécoslovaquie et les deux États allemands. Les garants de ce plan doivent être les quatre « grands » : la France, les États-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni et l'URSS. Dans sa démarche diplomatique, le gouvernement de la République populaire de Pologne part du principe que « la création de la zone dénucléarisée en question [peut] apporter une amélioration du climat international, faciliter des pourparlers plus larges sur le désarmement et la solution d'autres problèmes internationaux litigieux, alors que la continuation et la généralisation des armements nucléaires [doivent] nécessairement entraîner l'accentuation de la division de l'Europe en blocs opposés et compliquer la situation, particulièrement en Europe centrale »¹²⁴.

Il reste à savoir à quel point le plan Rapacki a été une initiative polonaise autonome. Une partie des historiens le considère comme une démarche de propagande communiste confiée par Moscou à Varsovie. Néanmoins il faut situer cette proposition de la Pologne dans le contexte politique de l'époque. Après les premières années de confrontation Est-Ouest vient le temps de la détente. Les propositions du désarmement, précédées par d'autres démarches de la diplomatie soviétique telles que la conférence de Genève (avril-juin 1954), la signature du traité d'État avec l'Autriche (15 mai 1955) ou l'initiative de nouer des relations diplomatiques avec la République fédérale d'Allemagne (7 juin 1955), sont étudiées pour convaincre l'Occident d'un nouveau départ dans les rapports Est-Ouest. Ainsi vient l'heure de la coexistence pacifique : considérée comme une nouvelle doctrine de politique extérieure soviétique, elle est officiellement approuvée en février 1956 par le XX^{ème} Congrès du Parti communiste de l'Union soviétique (PCUS)¹²⁵.

¹²⁴ *Le projet de conférence sur la sécurité européenne 1954-1971. Dossier préparé par Mr. E. Nessler, Rapporteur.* Paris : Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, décembre 1971, p. 10-12, disponible sur le site Internet du CVCE : http://www.cvce.eu/content/publication/2005/9/6/babc9886-6d90-4005-b266-d698e1d3aa4a/publishable_fr.pdf

¹²⁵ Voir sur la coexistence pacifique et l'histoire du concept : Jean-Christophe Romer, *Détente et rideau de fer*, *op. cit.*, p. 11-29 ; Marie-Pierre Rey, « L'URSS et la sécurité européenne 1953-1956 », *Communisme*, 1997, n° 49-50, p. 121-136. Numéro spécial consacré à la politique extérieure de l'URSS.

L'initiative polonaise s'inscrit dans cette optique. Varsovie a beaucoup tenu à ce que le plan Rapacki soit bien popularisé en Occident, aussi bien auprès de la classe politique par la voie de la diplomatie, qu'auprès de l'opinion publique grâce aux médias. Si le plan Rapacki n'avait pas forcément pour objectif d'aboutir dans sa version initiale, il devait au moins provoquer une large discussion dans les pays d'Europe de l'Ouest et au final les encourager à faire des propositions alternatives. Grâce à ce plan, la Pologne espérait par ailleurs obtenir la reconnaissance de fait de ses nouvelles frontières, en particulier celle avec l'Allemagne sur l'Oder-Neisse. Varsovie comptait surtout sur le soutien de Paris pour son initiative. Mais dès le début, le Quai d'Orsay exprime ses objections quant au plan Rapacki en considérant qu'il s'agit principalement de neutraliser les deux Allemagnes sans traiter le problème de la réunification. Le retour au pouvoir du général de Gaulle, malgré ses premières déclarations bienveillantes à l'égard des propositions polonaises, ne change pas la position de la France¹²⁶. En effet, la création de la zone dénucléarisée en Europe couvrant la Pologne, la Tchécoslovaquie et les deux États allemands signifie pour la France le retrait de troupes américaines de l'Europe et par conséquent la domination de l'URSS sur tout le continent. La renonciation à la présence de l'arme nucléaire américaine en RFA implique la suppression du glacis nucléaire, situation inacceptable pour Paris. En outre, en tant qu'alliée de la RFA, la France voit dans le plan Rapacki une tentative indirecte de reconnaissance internationale de la RDA, cela étant contraire à la doctrine Hallstein proclamée par Bonn. Cette opinion de Maurice Couve de Murville, à l'époque ministre des Affaires étrangères de la France, rapportée dans une note de documentation du MAE de la Pologne à Varsovie, résume bien la position de la France : « le principal argument contre la proposition polonaise est le déséquilibre territorial qui, au cas où le plan serait réalisé, pousserait l'Occident à la façade de l'Atlantique, tandis que l'URSS disposerait de vastes espaces allant jusqu'à Vladivostok »¹²⁷.

Cette position partagée par d'autres pays occidentaux, malgré encore quelques modifications ultérieures (le plan Rapacki II a été présenté à Varsovie le 28 février 1964), a condamné à l'échec le plan Rapacki. Néanmoins cette initiative polonaise a contribué à la réflexion sur le désarmement en Europe. Elle a démontré que dans le contexte de la guerre froide fondée sur le principe de dissuasion nucléaire mutuelle entre deux blocs, chaque proposition provoquant un déséquilibre géopolitique et militaire était destinée à être rejetée.

¹²⁶ Voir sur la position de la France par rapport au plan Rapacki : Dariusz Jarosz et Maria Pasztor, *Stosunki polsko-francuskie 1944-1980 [Les relations polono-françaises 1944-1980]*, Varsovie, PISM, 2008, p. 147-178.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 168.

C'est pour cette raison que le plan Rapacki ne peut pas être considéré comme un projet d'intégration à caractère politico-militaire, contrairement à des projets occidentaux tels que la Communauté européenne de défense et la Communauté politique européenne.

B. L'intégration économique, une voie vers la communauté politique

Après l'échec de la CED et de la CPE, la construction de l'Europe semble être dans une impasse. Pourtant la relance se précise dès le printemps 1955 avec la conférence de Messine où les ministres des Affaires étrangères de la CECA décident de confier à Paul-Henri Spaak et à son comité la mission de préparer un rapport sur les réformes nécessaires pour « poursuivre l'établissement d'une Europe unie par le développement d'institutions communes, la fusion progressive des économies nationales, la création d'un marché commun et l'harmonisation progressive de leur politique sociale »¹²⁸.

Sur le plan international, après la mort de Staline en mars 1953 et la signature du traité d'État avec l'Autriche en mai 1955, une relative détente s'installe dans les relations Est-Ouest mais elle ne dure pas longtemps. La crise de Suez et l'intervention soviétique en Hongrie en 1956 rappellent qu'une menace permanente venant de l'URSS de Nikita Khrouchtchev pèse sur l'Europe. Cette situation ne reste pas sans influence sur les négociations intergouvernementales autour du marché commun qui commencent en juin 1956 au ministère belge des Affaires étrangères et qui se poursuivent ensuite au château de Val Duchesse dans les environs de Bruxelles : « Alors que Paris et Londres sont obligés d'interrompre l'expédition à Suez sous la pression de l'Union soviétique mais surtout des États-Unis, la France prend mieux conscience qu'il n'est possible d'éviter l'isolement, de limiter la tutelle américaine et de conserver une influence politique ou diplomatique qu'en jouant la carte européenne »¹²⁹. Les négociations se débloquent en novembre 1956 et se finalisent rapidement par la signature des traités instituant la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM), le 25 mars 1957 à Rome.

Il s'agit désormais, conformément au nouveau concept néofonctionnaliste, de mettre en avant l'intégration économique. Selon cette théorie, « le processus d'intégration des

¹²⁸ « Texte de la résolution de Messine », in Pierre Gerbet, *1957 : La naissance du Marché commun*, Bruxelles, Complexe, 1987, p. 165-168.

¹²⁹ Marie-Thérèse Bitsch, *op. cit.*, p. 114.

économies nationales mène à élargir l'intégration à d'autres domaines »¹³⁰. D'après ce projet, l'intégration économique doit contribuer à ce que les Communautés européennes deviennent un sujet à part entière dans les relations internationales. En témoignent quelques dispositions du traité de la CEE concernant l'association avec des pays et territoires d'outre-mer (art. 132), les accords avec les États tiers et organisations internationales (art. 238) et la compétence de la Commission pour négocier les accords avec des États tiers ou les organisations internationales (art. 228)¹³¹. C'est pourquoi il faut chercher les origines de la dimension diplomatique de l'Union européenne non seulement dans les projets de la Communauté européenne de défense et de la Communauté politique européenne, mais également dans les traités fondateurs des Communautés européennes¹³².

Et effectivement, sitôt les traités de Rome entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1958, les Six apparaissent comme un ensemble sur l'échiquier international. Ils montrent leur solidarité face aux Britanniques qui lancent l'idée d'une grande zone de libre-échange couvrant tous les pays de l'OECE. Cependant la proposition britannique, « séduisante aux yeux de tous ceux qui souhaitent développer la coopération avec le Royaume-Uni », peut aussi gêner la réalisation du marché commun de manière à le dissoudre dans la zone de libre-échange¹³³. En effet, les Britanniques sont opposés à toute forme d'union douanière avec un tarif extérieur commun. Les négociations piétinent et le danger pour l'avenir de l'intégration politique à long terme est réel, faute d'harmonisation suffisante des politiques économiques entre les États membres des Communautés européennes.

Si les Six sauvent leur unité et le marché commun, c'est en grande partie grâce au général Charles de Gaulle. Après son arrivée au pouvoir en France suite aux événements du 13 mai 1958 et au putsch de l'armée en Algérie, de Gaulle s'oppose fermement au projet britannique de transformer l'OECE en zone de libre-échange. En présentant ce projet comme une menace pour l'idée d'Europe politique, le général réussit à rallier à sa cause le chancelier allemand Konrad Adenauer lors de leur rencontre à Bad Kreuznach. En décembre 1958, les Six décident d'annuler la poursuite des négociations. Désormais Charles de Gaulle marque le mode d'intégration européenne pour une décennie. Sa vision de l'Europe politique et

¹³⁰ Katarzyna Kołodziejczyk, *Geneza wspólnej waluty euro [La genèse de la monnaie commune euro]*, Varsovie, 2000, p. 14-15.

¹³¹ « Traité instituant la Communauté économique européenne », *Mémorial du Grand-Duché de Luxembourg*, 03 décembre 1957, n° 69, p. 1416-1477.

¹³² Martin Holland, *European Common Foreign Policy – From EPC to CFSP Joint Action and South Africa*, Suffolk, Palgrave Macmillan, 1995, p. 1-2.

¹³³ Marie-Thérèse Bitsch, *op. cit.*, p. 126.

culturelle sera d'ailleurs très appréciée dans les pays de l'Europe de l'Est, en particulier en Pologne.

Quant à la Grande-Bretagne, elle n'est jusque-là pas admise dans cet ensemble que forment les Six. À défaut d'une grande zone de libre-échange, Londres en crée une petite en s'associant avec les six autres pays de l'OECE (Danemark, Suède, Norvège, Autriche, Suisse, Portugal). Ainsi naît l'Association européenne de libre-échange (AELE) sur la base du traité de Stockholm signé le 4 janvier 1960. Avec le recul historique, on peut dire qu'elle « n'avait aucun sens pour l'unité européenne car elle était une fin en soi, alors que les traités de Rome ouvraient la voie vers une unité politique »¹³⁴. L'Europe politique se développera au sein de l'Europe communautaire.

III. L'Europe politique « à la française »

Au début des années 1960, avec l'arrivée au pouvoir du général Charles de Gaulle en France, Paris veut donner de nouvelles impulsions à la construction européenne. Avant tout soucieux de la place de la France dans le monde, il propose un projet d'Europe politique (plan Fouchet) avec des éléments de concertation diplomatique. Il vise à limiter au maximum les pouvoirs supranationaux des Communautés européennes et à développer au contraire la coopération intergouvernementale entre les Six. À la suite de son échec, Paris s'oppose à l'adhésion de la Grande-Bretagne au marché commun et provoque la crise de « la chaise vide ». Cette politique empêche de mettre en réseau les services diplomatiques des États membres mais donne cependant la priorité au développement des relations bilatérales, notamment avec les pays d'Europe de l'Est.

A. Le plan Fouchet : une proposition d'« Union d'États européens »

Le problème du déficit de coordination politique entre les Six apparaît très rapidement après la création des Communautés européennes. Dès juin 1959, Charles de Gaulle préconise la création d'un secrétariat permanent à Paris pour permettre aux États membres de se consulter sur les questions de politique étrangère. Cette proposition va aussi dans le sens du projet du ministre des Affaires étrangères belge Pierre Wigny qui propose des consultations régulières entre les ministres des Affaires étrangères lors de la réunion du Conseil des ministres de la CEE en octobre 1959. En novembre 1959, à Strasbourg, les Six approuvent la

¹³⁴ Gérard Bossuat, *op. cit.*, p. 218.

décision de tenir des rencontres chaque trimestre au niveau du MAE, indépendamment des rencontres ministérielles au sein de l'OTAN et de l'UEO. Dès janvier 1960 et jusqu'en mai 1961, six rencontres de ce genre ont lieu. Cependant l'idée du secrétariat « parisien » est abandonnée : elle sera reprise vingt-cinq ans plus tard, au milieu des années 1980, lorsque se posera la question de la codification de la Coopération politique européenne (Voir Partie I, Chapitre 2, III, B, 2).

Dans le même temps, le général de Gaulle présente son projet d'Europe politique. Fin mai 1960, il propose de « bâtir l'Europe occidentale en un groupement politique, économique, culturel et humain, organisé pour l'action, le progrès, la défense » : cette offre sera officialisée le 5 septembre 1960 lors de la rencontre avec Konrad Adenauer à Rambouillet sous forme de « coopération régulière de l'Europe occidentale » dans les domaines politique, économique, culturel et de défense¹³⁵. Le projet prévoit une réunion trimestrielle des chefs de gouvernement européens préparée par quatre commissions (politique extérieure, défense, enseignement et culture, affaires économiques), ainsi que la création d'une Assemblée parlementaire consultative composée des représentants des parlements nationaux et d'une Commission du marché commun.

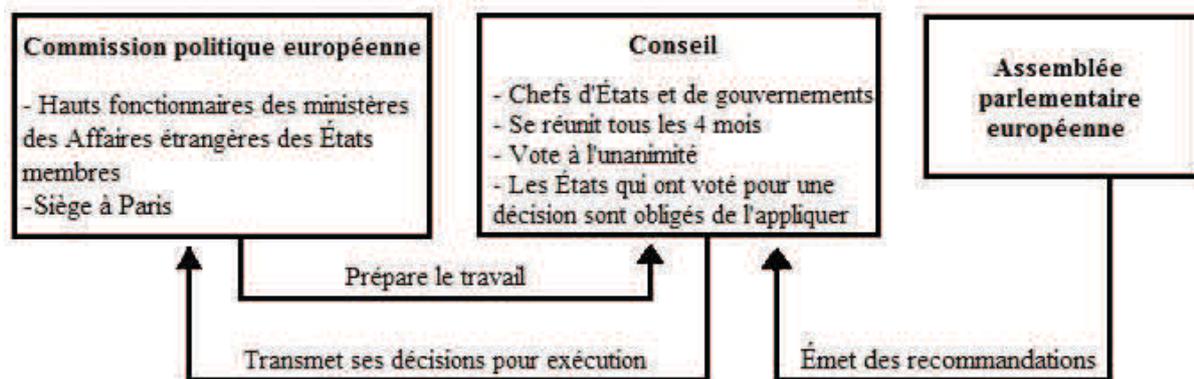
L'architecture de ce projet montre qu'il tient à se démarquer des Communautés. Vu le concert européen au niveau des chefs d'État et de gouvernement et l'absence de rôle majeur prévu pour d'autres organes, il est clair que le Général de Gaulle veut développer une coopération entre États, sans délégation de pouvoir et à côté de l'action communautaire. Dans cette démarche, le cadre communautaire à Six est chargé d'organiser une politique étrangère soucieuse de rendre l'Europe moins dépendante des États-Unis. Une conférence des Six se tient à Paris en février 1961 pour donner corps au projet de la France. Elle réunit pour la première fois tous les chefs d'État et de gouvernement de la CEE : Gaston Eyskens (Belgique), Joseph Luns (Pays-Bas), Pierre Werner (Luxembourg), Amintore Fanfani (Italie), Konrad Adenauer (RFA), Charles de Gaulle (France). Suite à une objection du Premier ministre néerlandais Joseph Luns, la conférence de Paris décide de créer une commission d'études chargée de préparer de nouvelles propositions sous la présidence d'un diplomate français, Christian Fouchet. La commission remet son travail à la deuxième conférence des chefs d'État et de gouvernement qui a lieu le 18 juillet 1961 à Bad Godesberg, près de Bonn. Une résolution y est finalement adoptée en faveur de la création d'une union d'États européens. Il est proposé d'organiser la coopération politique grâce à des réunions régulières

¹³⁵ *Ibid.*, p. 222

des chefs d'État et de gouvernement. Une nouvelle commission d'étude est établie pour préparer de futures structures d'union politique.

« Le premier plan Fouchet » est ainsi présenté en octobre 1961. Il propose un système institutionnel intergouvernemental dans lequel un rôle tout particulier est attribué au conseil des chefs d'État et de gouvernement dont les décisions doivent être prises à l'unanimité (avec une possibilité d'abstention). « L'union d'États indissoluble » doit ainsi établir une politique étrangère et de défense commune, tout en gardant la référence à l'Alliance atlantique. « Une commission politique permanente composée de diplomates et installée à Paris serait chargée de préparer les travaux du Conseil tandis que l'Assemblée des Communautés serait consultée sur les problèmes débattus dans le cadre de cette union politique »¹³⁶. C'est la première fois que la création d'une structure permanente éminemment diplomatique est envisagée.

**Organigramme 1. Les institutions européennes de l'Union d'États (plan Fouchet),
projet du 19 octobre 1961**



Source : Gérard Bossuat, *op. cit.*, p. 223.

Dans le contexte de l'époque, quelques semaines après la construction du mur de Berlin (13-15 août 1961), la coopération politique telle que proposée dans le plan Fouchet aurait pu rapprocher encore plus les pays d'Europe occidentale, n'eut été la demande d'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE (31 juillet 1961). Cette décision de Londres encourage les Néerlandais et les Belges à réclamer la participation des Anglais. Dans l'appréciation de Joseph Luns et de Paul-Henri Spaak, le plan Fouchet aurait consacré l'hégémonie franco-allemande sur l'Europe occidentale. Voyant les cinq énoncer de nouvelles suggestions, Paris propose une modification du projet le 18 janvier 1962. Ce deuxième « plan

¹³⁶ Marie-Thérèse Bitsch, *op. cit.*, p. 135.

Fouchet », dans la rédaction duquel est personnellement intervenu Charles de Gaulle, est vidé de toute trace de fédéralisme et de toute référence à l'Alliance atlantique. Dans cette optique, même les Allemands ne peuvent approuver le projet français. Dès le printemps 1962, l'échec de l'union politique à la française semble évident, bien que le Premier ministre français Michel Debré essaie encore d'en faire la promotion auprès des autres nations européennes : « Que l'Europe prenne donc conscience de la grande voie qui lui est offerte par la France ! »¹³⁷.

Malgré le sort subi par le plan Fouchet, un point semble important dans ce débat : il s'agit du différend sur la prise de décision au sein du Conseil. Pour la première fois, la polémique sur les modalités de vote apparaît avec autant d'intensité. En 1961, les cinq partenaires de la France avaient désiré introduire au Conseil le vote à la majorité qualifiée alors que Paris proposait la décision à l'unanimité. Paul-Henri Spaak avait même comparé l'Europe gaulliste à « une conférence diplomatique régulière » incapable de prendre une décision claire. Son opposition à l'idée d'unanimité au sein du Conseil s'expliquait ainsi : « s'il n'y a pas d'organisation, s'il s'agit simplement de se rencontrer et de discuter, en cas de désaccord, les grandes puissances pourront toujours continuer leur politique car l'objection des petites puissances est sans poids, tandis qu'elles sont liées à la politique voulue par les grandes »¹³⁸.

Ce débat naissant cache un problème bien plus profond : l'Europe doit-elle devenir une sorte de super-État ou bien doit-elle rester l'Europe des nations ? Au niveau décisionnel, les Six doivent répondre à une question bien plus pragmatique : l'Europe doit-elle être un acteur international efficace et capable de prendre des décisions, parfois même au détriment de certains intérêts nationaux ? Ou doit-elle être une Europe moins agissante mais cherchant à concilier les intérêts de tous et être au final plus influencée par la politique des grandes puissances et particulièrement par la France et l'Allemagne ? Autrement dit, ce débat doit préciser si la construction européenne doit être définie au niveau supranational ou dans les capitales européennes. En réalité, l'Europe va essayer de concilier ces deux solutions par l'apprentissage progressif de la diplomatie communautaire dès les années 1960. Avant que l'Europe puisse prétendre à devenir une puissance politique internationale, il faut que les

¹³⁷ Gérard Bossuat, *op. cit.*, p. 224-225.

¹³⁸ *Entretien avec Paul-Henri Spaak dans Opera Mundi Europe (9 mai 1962)*, p. 2, disponible sur le site Internet du CVCE : http://www.cvce.eu/obj/entretien_avec_paul_henri_spaak_dans_opera_mundi_europe_9_mai_1962-fr-d0d4b1c6-3428-4b00-9838-9912f8480629.html

relations diplomatiques s'intensifient et se diversifient entre les États membres eux-mêmes et entre ceux-ci et les institutions des trois Communautés, cela devant d'une part permettre de créer de nouvelles alliances intercommunautaires *ad hoc*, et obliger d'autre part les États à émettre des contre-propositions constructives.

Après l'échec d'une entente à Six, vient le temps de la recherche de partenariats stratégiques par l'approfondissement de relations bilatérales, d'autant plus que le fiasco du plan Fouchet a eu pour conséquence la cessation des réunions des chefs d'État et de gouvernement pendant sept ans. Charles de Gaulle ne veut plus relancer la coopération politique de la CEE, malgré les nouvelles propositions de juillet 1962 et septembre 1964 émises par Paul-Henri Spaak qui est prêt à accepter le plan Fouchet à condition de faire place à une Commission européenne indépendante exprimant les intérêts communs des Six. Mais le président français décide de promouvoir sa vision « d'une Europe des nations » en se repliant sur une coopération à deux avec l'Allemagne. Le traité de coopération entre les deux États est signé le 22 janvier 1963 à l'Élysée. Cet acte doit sceller la réconciliation franco-allemande par le « mariage politique » sur l'axe Paris-Bonn. Mais cette idée d'hégémonie franco-allemande sur l'Europe n'est pas partagée par tous les membres de la CEE qui préféreraient de loin, pour autant qu'un *leadership* soit nécessaire, celui des États-Unis qui repose sur une énorme puissance économique et militaire¹³⁹. Mais une fois de plus, l'entente européenne indépendante des États-Unis et dont le berceau devait être l'axe Paris-Bonn ne se réalise pas pleinement. Cette fois-ci, c'est « Monsieur Europe », comme était surnommé Jean Monnet, qui intervient personnellement dans la rédaction du préambule du traité de l'Élysée réaffirmant l'ancrage de l'Europe à l'OTAN et la nécessité pour la Grande-Bretagne d'adhérer aux Communautés. Il rejette toute idée gaulliste d'une Europe constituant une troisième force entre les États-Unis et l'URSS. Par son action, Jean Monnet est devenu « une sorte de super-ministre officieux et autoproclamé des Affaires étrangères européennes, s'opposant à la puissante administration gaulliste »¹⁴⁰.

B. Le piétinement de l'Europe politique : entre affirmation et retrait

Après le rejet du plan Fouchet, l'intégration politique des Six entre dans une phase de stagnation qui dure jusqu'à la fin des années 1960. Il faudra attendre le renouvellement des générations suite aux événements de mai 1968 pour que redémarre la coopération politique

¹³⁹ Jean-Christophe Romer, *Détente et rideau de fer*, op. cit., p. 75.

¹⁴⁰ Gérard Bossuat, op. cit., p. 231.

communautaire. En 1963, l'année du décès de Robert Schuman à l'âge de 77 ans, Charles de Gaulle a déjà 73 ans (en politique jusqu'en 1969, il décède en 1970), Jean Monnet a 75 ans (actif politiquement jusqu'en 1975, il décède en 1979) et Konrad Adenauer quitte le poste de chancelier de la RFA au mois d'octobre à l'âge de 87 ans (décès en 1967). Toutefois, avant que ces fondateurs de l'Europe ne se retirent définitivement de la scène politique, le développement de relations diplomatiques en Europe est marqué par l'action commune des Six sur la scène internationale dans le cadre de négociations commerciales, par la réforme institutionnelle des trois Communautés européennes et par la politique d'ouverture aux pays d'Europe de l'Est initiée par la France du général de Gaulle.

1. La solidarité des Six sur la scène internationale et l'absence de la France dans la politique européenne

Tout d'abord, malgré le climat tendu dû au veto posé par le général de Gaulle à la candidature britannique aux Communautés, les Six parviennent à développer une action commune dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC), de la politique commerciale et de l'aide au développement pour les pays africains. Lors des négociations commerciales au sein du GATT (dites *Kennedy Round*) qui commencent à Genève en mai 1964 et se terminent en mai 1967, les Six ont l'occasion d'affirmer leur cohésion sur la scène internationale. La Communauté s'exprime d'une seule voix, celle de la Commission qui négocie sur la base d'un mandat défini par le Conseil des ministres, à l'unanimité. Elle conforte ainsi son existence politique. « A défaut d'obtenir un *partnership*, abandonné après l'échec de la candidature britannique et la mort du président Kennedy, elle s'impose comme un interlocuteur essentiel pour les États-Unis, d'autant plus qu'elle ne réagit pas en ordre dispersé mais arrive, avec une relative facilité, à des positions communes dont Jean Rey, commissaire chargé des Relations extérieures, se fait le porte-parole »¹⁴¹.

Les Six confirment également l'engagement de l'Europe en faveur de l'aide au développement du continent africain. La coopération commerciale avec les « pays d'outre-mer » devenus entre-temps indépendants est établie par l'accord de Yaoundé I (1963) entre la CEE et dix-huit États africains et malgaches pour cinq ans, puis renouvelé en 1969 (Yaoundé II). Toujours conçues selon l'esprit de la déclaration Schuman¹⁴², ces conventions s'efforcent

¹⁴¹ Marie-Thérèse Bitsch, *op. cit.*, p. 155-156.

¹⁴² « *L'Europe pourra, avec des moyens accrus, poursuivre la réalisation de l'une de ses tâches essentielles : le développement du continent africain* », voir *Déclaration de Robert Schuman. Paris, 9 mai 1950*, in Stanislaw

de créer des liens politiques euro-africains privilégiés par le biais d'avantages commerciaux. Le Fonds européen de développement a été créé dans ce but (FED II en 1962, FED III en 1969). Cette multiplication des accords externes a donné une certaine légitimité sur le plan international à la Commission de la CEE¹⁴³. Cette opportunité a été saisie par son président (entre 1958 et 1967) Walter Hallstein, partisan résolu d'une Europe supranationale et disposant lui-même d'une grande expérience diplomatique aussi bien en tant que chef de la délégation allemande à la conférence du plan Schuman que comme Secrétaire d'État aux Affaires étrangères de la RFA (1951-1958). Considérant la Commission comme le futur gouvernement de l'Europe, il s'est comporté en chef d'État sur le plan du protocole lors de réceptions d'ambassadeurs de pays tiers et à l'occasion de ses déplacements à l'étranger¹⁴⁴. Il a aussi profité du débat autour de la réforme institutionnelle lancé dès 1959 par Jean Monnet et l'Assemblée parlementaire de Strasbourg (rapport de 1960) pour plaider en faveur de l'accroissement du rôle de la Commission dans la gestion des ressources financières propres à la Communauté (prélèvements agricoles et droits de douane du tarif extérieur commun). Cette poussée vers une supranationalité accrue des Communautés rencontre aussitôt une opposition ferme de la part du général de Gaulle.

En septembre 1963, le Conseil des ministres des Six met en route le processus en vue de la fusion des exécutifs pour mettre en place un Conseil des ministres unique fonctionnant dans le cadre des trois Communautés (CEE, CECA, EURATOM) et une Commission unique remplaçant la Haute Autorité et les deux Commissions existantes. Le traité est signé le 8 avril 1965 à Bruxelles par tous les États membres. Du point de vue de la future politique extérieure communautaire, ce qui est important est la création d'un Conseil unique pouvant se réunir selon différents formats. Les ministres des Affaires étrangères forment désormais le Conseil général. À la satisfaction de la France, le traité de fusion des exécutifs institutionnalise également le Comité des Représentants permanents (COREPER), c'est-à-dire « l'œil des États à Bruxelles »¹⁴⁵, qui joue un rôle essentiel dans la préparation des travaux du Conseil, en liaison à la fois avec la Commission et avec le secrétariat du Conseil des ministres.

Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach [L'intégration européenne dans les documents]*, op. cit., p. 101.

¹⁴³ Sur la typologie des accords externes de la CEE voir Catherine Flaesch-Mougin, *Les accords externes de la Communauté économique européenne. Essai d'une typologie*, Institut d'Études européennes, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1979, 320 p.

¹⁴⁴ Gérard Bossuat, op. cit., p. 234.

¹⁴⁵ Pierre Gerbet, « Intervention au colloque de Paris », in *De Gaulle en son siècle*, Institut Charles de Gaulle, t. 5, l'Europe, Paris, 1992, p. 121.

Il faut souligner que cette opération de fusion des exécutifs présente à l'époque un double avantage, à la fois technique et politique. Elle donne plus d'autorité, sinon plus de pouvoir, à la Commission unique qui peut faire « figure de pré-gouvernement européen »¹⁴⁶, une idée à laquelle s'est opposé Charles de Gaulle : la politique de « la chaise vide », après le retrait de la délégation française du Conseil et le boycott des institutions de Bruxelles (30 juin 1965), a été la réponse de Paris.

Cette première crise communautaire majeure dure six mois (jusqu'en janvier 1966) et retarde l'entrée en vigueur du nouveau traité. La France qui doit justement assurer la présidence au Conseil paralyse complètement la Communauté. L'issue de la crise ne vient qu'après la réélection du général de Gaulle à la présidence de la République française en décembre 1965. Les six ministres des Affaires étrangères se retrouvent à Luxembourg, loin de la Commission de Hallstein, les 17-18 et 28-29 janvier 1966, sur l'invitation du Premier ministre luxembourgeois Pierre Werner assurant alors la présidence du Conseil. La France, cherchant à réduire l'influence de la Commission et à limiter l'usage du vote majoritaire, obtient gain de cause. Le rôle des États dans l'action communautaire extérieure est confirmé. Les Six demandent à la Commission « de ne plus mettre les gouvernements devant le fait accompli, et d'informer le COREPER des propositions en préparation et de les faire connaître au Conseil avant de les rendre publiques ». La Commission est également invitée à consulter les ministres avant toute démarche à l'extérieur, auprès d'un pays tiers ou d'une organisation internationale¹⁴⁷.

Fin janvier 1966, la France décide de reprendre sa place au sein des Communautés après l'adoption par les Six d'un arrangement connu sous le nom de « compromis de Luxembourg » qui démontre à quel point la pratique communautaire est importante dans la politique et l'action étrangère européennes. À Luxembourg, contrairement à la lettre du traité de Rome (1957) qui prévoyait la prise de décision à la majorité qualifiée, les Six acceptent, si « des intérêts très importants d'un ou de plusieurs partenaires sont en jeu, (...) dans un délai raisonnable, d'arriver à des solutions qui pourront être adoptées par tous les membres du Conseil, dans le respect de leurs intérêts mutuels et de ceux de la Communauté ». Dans le deuxième point du compromis de Luxembourg, la France stipule que « lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à

¹⁴⁶ Marie-Thérèse Bitsch, *op. cit.*, p. 159.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 163.

un accord unanime »¹⁴⁸. En conséquence, ce compromis signifie qu'aucune décision difficile non conforme à l'intérêt vital d'un des États membres ne pourra être prise désormais.

Sur le plan diplomatique, le compromis de Luxembourg a permis de résoudre la crise qui s'est produite en 1965 autour de la procédure d'accréditation des représentants des États tiers auprès de la Communauté. Il a été décidé que « les lettres de créance des chefs de mission des États accrédités auprès de la Communauté seront présentées au président du Conseil et au président de la Commission réunis à cette occasion »¹⁴⁹. La France apparaît dans ce conflit comme une opposante à la reconnaissance d'un droit de légation actif pour la Communauté, pourtant affirmé par une résolution du Parlement européen du 19 novembre 1960, « en vertu du principe de réciprocité en usage dans la vie diplomatique »¹⁵⁰. Dès lors, la Commission met en place une nouvelle politique d'ouverture de bureaux de presse et d'information dans certains pays tiers en coopération renforcée avec le Conseil. Toutefois, elle estime « que l'ouverture de ces délégations relève de son pouvoir d'organisation de ses services et se justifie par sa mission générale de négociation, d'information des pays tiers qui désirent approfondir leurs contacts avec la CEE, de gestion des accords de coopération, telle la Convention de Lomé »¹⁵¹. Le résultat est tel que les États d'accueil accordent aux délégations de la Commission un statut diplomatique.

Ainsi la conséquence de la réforme institutionnelle devenue effective seulement le 1^{er} juillet 1967 est que le Conseil de ministres prend le dessus sur la Commission. La bataille sur les rapports interinstitutionnels ayant été perdue par Walter Hallstein, c'est au Belge Jean Rey, déjà responsable des Affaires étrangères de la CEE, qu'est confiée la mission de présider la première Commission unique. Les Six s'entendent aussi sur le principe d'une rotation de la présidence du Conseil que les représentants des États exercent désormais à tour de rôle.

2. Pour « une Europe de l'Atlantique à l'Oural »

Le troisième facteur important pour le développement d'une pensée communautaire en matière de politique extérieure est la politique étrangère de Charles de Gaulle à l'égard des pays d'Europe de l'Est. Le général est opposé à une Europe atlantiste, ce qu'il a manifesté à

¹⁴⁸ Déclaration commune publiée à l'issue de la session extraordinaire du Conseil des Communautés, dit « compromis de Luxembourg ». Luxembourg, 28-29 janvier 1966 (extraits), in Stanisław Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach [L'intégration européenne dans les documents]*, op. cit., p. 239.

¹⁴⁹ Louis Balmond et Jacques Bourrinet, op. cit., p. 26.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 27.

deux reprises en opposant son veto à l'adhésion de la Grande-Bretagne au marché commun (en 1963 et en 1967), par crainte que Londres ne devienne « le cheval de Troie » des États-Unis. Sa vision d'« une Europe de l'Atlantique à l'Oural »¹⁵² porte un message différent de celui des États-Unis d'Europe. Pour lui, il ne s'agit pas de copier le modèle d'outre-Atlantique en créant un esprit fédéral mais de redonner leur juste valeur aux identités nationales respectives en Europe.

Ce changement de stratégie de Paris est confirmé en 1966 par le retrait de la France de l'organisation militaire intégrée de l'OTAN et par la visite du président français en URSS. Le Premier ministre de l'époque, Georges Pompidou, précise « qu'en aucun cas il ne s'agissait d'un renversement d'alliance mais que le développement des relations avec tous les pays, quels que soient leurs régimes politiques, était nécessaire à la paix »¹⁵³. Pour souligner cette volonté d'« entente, détente, coopération » dans les relations Est-Ouest selon la formule du général de Gaulle, ce dernier se rend à Moscou du 20 juin au 1er juillet 1966. Cette visite, pendant laquelle les Soviétiques tentent de rallier Paris à leur vieille idée d'une conférence sur la sécurité européenne sans les États-Unis, a incontestablement contribué à une ouverture dans les relations avec d'autres démocraties populaires en Europe. Cette *Ostpolitik* sera suivie plus tard par d'autres pays occidentaux et particulièrement par la RFA sous la conduite de Willy Brandt.

Les relations diplomatiques entre Paris et le bloc communiste s'intensifient. Le ministre des Affaires étrangères français Couve de Murville se rend en Pologne (18-21 mai 1966), en Tchécoslovaquie (25-27 juillet 1966), en Hongrie (28-30 juillet 1966) et en Yougoslavie (11-14 septembre 1966). En 1967, dix-neuf missions des pays d'Europe centrale et orientale se rendent en visite à Paris et quinze délégations françaises vont dans les pays du bloc de l'Est¹⁵⁴. Pour le Quai d'Orsay, l'objectif est un changement de perspective diplomatique en Europe occidentale sur les questions de sécurité en Europe. Paris souhaite surtout rallier l'Allemagne de l'Ouest à sa position fondée sur la conviction qu'aucune solution pacifique n'est forcément gagnée d'avance en Europe à l'aide d'un rapport de force

¹⁵² Conférence de presse tenue au Palais d'Orsay, 16 mars 1950. C'est la première fois que Charles de Gaulle utilise en public la formule de l'« Europe de l'Atlantique à l'Oural ».

¹⁵³ Jean-Christophe Romer, *Détente et rideau de fer*, op. cit., p. 77.

¹⁵⁴ Maurice Vaïsse, *La Grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle (1958-1969)*, Paris, Fayard, 1998, p. 436.

tel celui existant entre les États-Unis et l'Union soviétique. C'est pour cela que le retour à une étroite coopération franco-allemande apparaît à Paris comme la question du moment¹⁵⁵.

La visite du président français en Pologne du 6 au 12 septembre 1967 est un moment fort pour les observateurs des relations franco-polonaises, de même qu'en ce qui concerne la place de l'Allemagne dans l'Europe de l'après-guerre. Charles de Gaulle est le premier chef d'État occidental à se rendre en Pologne depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Il y est reçu non seulement avec tout le protocole diplomatique et les honneurs de la part du régime communiste, mais avant tout avec l'enthousiasme de la population polonaise. Il est ici opportun de souligner que le jeune capitaine Charles de Gaulle avait été envoyé en Pologne de 1919 à 1921, alors que le pays venait tout juste d'accéder à l'indépendance. Il avait participé personnellement à la formation de la nouvelle armée polonaise luttant victorieusement contre l'Armée rouge, une expérience qui l'a conduit à toujours garder une sympathie pour la nation polonaise. C'est notamment pour cela que Varsovie espère obtenir du président français une déclaration formelle sur la reconnaissance des nouvelles frontières de la Pologne en tant que frontières définitives et inviolables, et particulièrement celle que constitue la ligne Oder-Neisse. Il faut noter que dès 1944, la France et le général de Gaulle lui-même avaient exprimé leur position à ce sujet en déclarant à de nombreuses reprises que la frontière occidentale de la Pologne doit être considérée comme une frontière définitive garantissant la sécurité en Europe et correspondant ainsi aux intérêts de la France¹⁵⁶. En juillet 1967, à la veille de sa visite à Varsovie, le président français suggère même lors d'un entretien avec le chancelier Kurt Georg Kiesinger que la RFA devrait reconnaître officiellement la frontière occidentale de la Pologne¹⁵⁷. Devant la méfiance envers l'Allemagne exprimée le 6 septembre par le Premier ministre Józef Cyrankiewicz et le 10 septembre par le Secrétaire général du Parti ouvrier polonais Władysław Gomułka à la Diète, Charles de Gaulle n'hésite pas à rassurer les Polonais à sa manière. Lors de sa visite à Zabrze en Silésie, il confirme sa garantie de la frontière occidentale de la Pologne en qualifiant la ville de « plus silésienne de toute la Silésie, c'est-à-dire la plus polonaise de toutes les polonaises », ce qui implique le caractère polonais de la Silésie¹⁵⁸. Le 11 septembre, il affirme également devant la Diète polonaise que la sécurité en Europe ne saurait résulter de l'affrontement de deux blocs mais de l'entente et de

¹⁵⁵ Dariusz Jarosz, Maria Pasztor, *op. cit.*, p. 140.

¹⁵⁶ Stanisław Parzymies, « Ciągłość stanowiska Francji w sprawie granicy na Odrze i Nysie [Continuité de l'attitude de la France envers la frontière Oder-Neisse] », *Sprawy Międzynarodowe*, 1988, n° 6, p. 47-58.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 55.

¹⁵⁸ Voir les archives de la Fondation Charles de Gaulle, disponibles sur le site Internet : <http://www.ina.fr/fresques/de-gaulle/notice/Gaulle00138/voyage-en-pologne>

la coopération entre les peuples « de l'Atlantique à l'Oural », créant une atmosphère nouvelle permettant de résoudre dans la paix les questions pendantes¹⁵⁹. Et parmi celles-ci se trouve le sort de l'Allemagne dont le destin est d'être un jour réunifiée. La Pologne veut également obtenir, au nom de tout le bloc communiste, la déclaration du président français sur la reconnaissance de la RDA, ce que le général de Gaulle refuse finalement. Cependant le dialogue France-Est se poursuit encore l'année suivante avec la visite du général en Roumanie (14-18 mai 1968). Władysław Gomułka aurait dû aussi se rendre à son tour en France, mais cette visite prévue dans le programme n'a finalement pas lieu à cause de l'intervention des troupes du Pacte de Varsovie en Tchécoslovaquie (le 21 août 1968), à laquelle l'armée polonaise participe aussi. Une visite officielle du chef d'État polonais en France n'a été possible qu'en 1972, après le départ du général de Gaulle de la politique¹⁶⁰.

L'ouverture politique de la France sur l'Europe de l'Est a été accompagnée par le développement des relations économiques et la signature des accords commerciaux avec des démocraties populaires en 1964 et 1965. Un tel accord a été également conclu entre Paris et Varsovie en juin 1965 pour une période de cinq ans. La Pologne occupe en effet une place très importante pour la diplomatie française qui tient compte dorénavant de « la spécificité économique de chaque pays », de manière à ce qu'on arrête de « les considérer comme un bloc »¹⁶¹. Paris veut aussi faire face aux exportations ouest-allemandes et éviter que la Pologne ne bascule dans l'orbite de la RFA, celle-ci n'ayant alors pas encore de relations diplomatiques avec la Pologne. Comme le remarque Laurence Badel, « vendre » est « une nouvelle fonction diplomatique » et dans le contexte des relations franco-polonaises, l'enjeu est de les « déchopiniser », selon la formule du conseiller commercial de l'ambassade de Pologne à Paris¹⁶². La ligne politique définie par le général de Gaulle à l'égard des pays de l'Est est poursuivie par son successeur, Georges Pompidou, qui écrit même à un conseiller en septembre 1972 : « Je veux un geste vis-à-vis de la Pologne (...) à qui je donne la priorité à l'Est après l'Union soviétique »¹⁶³. Effectivement, le 5 octobre 1972 un nouvel accord sur le développement de la coopération économique, industrielle, scientifique et technique d'une

¹⁵⁹ *Discours prononcé devant la Diète polonaise*, 11 septembre 1967, in *Charles de Gaulle, DM*, t. 5, p. 212.

¹⁶⁰ Sur la Pologne dans la politique étrangère de la France à l'époque du général de Gaulle en Pologne, voir Dariusz Jarosz, Maria Pasztor, *op. cit.*, p. 128-146.

¹⁶¹ Laurence Badel, *op. cit.*, p. 345.

¹⁶² *Ibid.*, p. 346-347.

¹⁶³ Il s'agit de l'annotation de Georges Pompidou sur une note que lui fait parvenir Jean-Bernard Raimond le 26 septembre 1972. Cité par Laurence Badel, *op. cit.*, p. 348.

durée de dix ans est signé avec la Pologne sur le modèle de l'accord conclu le 27 octobre 1971 avec l'Union soviétique.

La politique étrangère française d'ouverture à l'Est trouve également son successeur en la personne du chancelier allemand Willy Brandt qui mettra en œuvre son *Ostpolitik*, « ébauchée lorsqu'il était ministre des Affaires étrangères du gouvernement de la "grande coalition" CDU-SPD dirigée par le chancelier chrétien-démocrate Kurt Kiesinger »¹⁶⁴. Willy Brandt reconnaîtra officiellement la RDA et entretiendra de bonnes relations diplomatiques avec l'Union soviétique et l'ensemble des pays du bloc de l'Est. La ligne Oder-Neisse est pour la première fois reconnue officiellement comme la frontière occidentale de la Pologne dans le traité de Moscou signé entre la RFA et l'URSS le 12 août 1970. Quatre mois plus tard, le 7 décembre 1970, Willy Brandt fait un voyage historique à Varsovie avec son ministre des Affaires étrangères, Walter Scheel, pour signer avec la Pologne le traité par lequel la RFA confirme sa reconnaissance de la ligne Oder-Neisse comme frontière occidentale de la Pologne, renonce à toute revendication territoriale envers celle-ci et établit des relations diplomatiques¹⁶⁵. Cette visite est ponctuée d'un moment d'intense émotion lorsque le chancelier tombe à genoux devant le mémorial dédié aux victimes du ghetto de Varsovie et demande pardon pour les crimes commis par les nazis pendant la guerre. Ce geste n'est pas compris par tous en Allemagne et Willy Brandt, « apparemment seul avec le souvenir des horreurs »¹⁶⁶, sera obligé d'attendre mai 1972 pour que le traité soit ratifié par les deux chambres du Parlement allemand.

Certains observateurs des relations Ouest-Est mettent en avant le manque d'intérêt des dirigeants est-européens de l'époque pour le processus de mise en place du marché commun en Europe occidentale suite à la signature des traités de Rome, comme en témoigne cette opinion d'Etienne Burin des Rozières, ancien ambassadeur de France en Pologne : « ce qui les intéresse, c'est la reconnaissance de la frontière Oder-Neisse et c'est le général de Gaulle qui le premier, publiquement, de tous les hommes d'État occidentaux, reconnaît l'intangibilité de cette frontière »¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Jean-Christophe Romer, *Détente et rideau de fer*, op. cit., p. 78.

¹⁶⁵ Voir Philippe Bretton, « Le Traité germano-polonais du 7 décembre 1970 », *Annuaire français de droit international*, 1971, vol. 17, p. 171-203.

¹⁶⁶ Pierre Buhler, *Histoire de la Pologne communiste. Autopsie d'une imposture*, Paris, Éditions Karthala, 1997, p. 427.

¹⁶⁷ Témoignage de Etienne Burin des Rozières, Ambassadeur de France, recueilli par Marie-Thérèse Bitsch, Professeur à l'Université de Strasbourg III, le 28 avril 1999, p. 11, disponible sur le site Internet de European University Institute en collaboration avec des Archives historiques de l'UE (Historical Archives of the European Union – Oral History Project) : <http://www.eui.eu/HAEU/OralHistory/pdf/INT598.pdf>

Toutefois, cette ouverture sur les pays d'Europe de l'Est est suivie au niveau communautaire par un certain nombre d'accords commerciaux. Bien évidemment, les relations de la Communauté européenne avec les pays à l'économie d'État restent assez limitées en raison de la différence fondamentale entre les régimes politiques, d'autant plus que l'URSS refuse de reconnaître la Communauté européenne. Néanmoins, bien que cette même attitude de principe soit adoptée par les autres pays de l'Europe de l'Est, ceux-ci introduisent dans la pratique une certaine souplesse. La Communauté européenne a pu aussi conclure avec les pays de l'Est des arrangements techniques portant sur l'exportation vers les Six de divers produits agricoles : tel a été le cas de la Pologne, de la Hongrie, de la Roumanie. Le premier arrangement est signé avec la Pologne en 1965 en vue de régler ses exportations d'œufs¹⁶⁸. La Pologne se déclare disposée à donner les garanties nécessaires pour que ses exportations soient compatibles avec les règles communautaires, tandis que la Communauté européenne accepte de ne plus appliquer de montants supplémentaires aux importations du produit visé. En 1968, la Hongrie négocie un arrangement agricole portant sur les exportations de cochons et de viande de porc¹⁶⁹. A cette date, trois arrangements agricoles sont déjà conclus par la Pologne¹⁷⁰.

Ainsi l'Europe des Six sort des années 1960 plus intégrée sur le plan économique que politique. Malgré l'échec du plan Fouchet, la Communauté confirme sa volonté de poursuivre l'intégration à travers la réforme institutionnelle des exécutifs et la multiplication des accords commerciaux. Cependant le rôle des États dans la conduite de la politique communautaire sur le plan international est confirmé. Très marquée par la personnalité du général de Gaulle, l'Europe des Six cherche désormais à se positionner dans les relations internationales comme un acteur autonome, particulièrement par rapport aux États-Unis. Enfin, moins supranationale que lors de sa création, la Communauté est prête pour le premier changement de génération qui permettra de l'élargir à de nouveaux membres et de lancer la Coopération politique européenne (CPE).

¹⁶⁸ Règlement n° 54/65/CEE du 7 avril 1965, *Journal officiel des Communautés européennes (JOCE)*, n° 59, 8 avril 1965, p. 848. Voir également MAE, *Représentation permanente de la France à Bruxelles article n° 852, Rapport de la Commission européenne au COREPER relatif aux concertations qu'elle a eues avec une délégation polonaise dirigée par M. Laczowski, ministre du commerce extérieur à Bruxelles*, le 12 novembre 1964.

¹⁶⁹ Règlement n° 998/68 du 18 juillet 1968, *JOCE*, n° L 170, 19 juillet 1968, p. 14.

¹⁷⁰ Règlement n° 564/68 du 24 avril 1968 et règlement n° 565/68 du 24 avril 1968, *JOCE*, n° L 107, 8 mai 1968, p. 6-7, voir MAE, *Représentation permanente de la France à Bruxelles, article n° 852. Lettre de la délégation populaire de Pologne, le 24 avril 1968 à M. Ernst, Président de la délégation de la Commission de la CEE.*

Conclusion

À la fin des années 1960, la construction européenne est au point mort. L'Europe politique piétine. Elle a besoin d'une relance alors que les effets d'intégration économique sont indéniablement bénéfiques pour l'ensemble des Communautés. C'est la période des « Trente Glorieuses ». L'Europe commence à être présente sur la scène internationale sur les plans économique et commercial. Les Six forgent progressivement l'image d'un ensemble. Ils jouent la carte de la solidarité pendant les négociations du *Kennedy Round* dans le cadre du GATT et sauvent leur unité face aux Britanniques lorsque ceux-ci tentent de dissoudre le marché commun dans un projet d'une zone de libre-échange.

L'Europe communautaire est une réalité bâtie au service de la paix, mais elle est encore loin d'être cette Europe politique et de défense que souhaitaient les pères fondateurs. La déception est grande parmi les militants d'une forme de fédération européenne. La CED, la CPE ou encore le plan Fouchet évoquent un sentiment d'impuissance après l'échec de tous les projets à vocation politique. Avec eux sont enterrés également les éléments de concertation diplomatique qui auraient pu s'y retrouver.

La diplomatie européenne se développe alors autrement, en quelque sorte à la marge des relations économiques extérieures. Dans les années 1950, la Commission européenne, principale institution communautaire, ouvre ses premières délégations dans les États tiers tout en étant encore loin d'avoir une représentation extérieure européenne : les États membres des Communautés réalisent avant tout leur propre politique étrangère. Mais des schémas de concertation inter-étatiques dans le domaine des Affaires étrangères commencent à se former. Un rôle tout particulier revient ici au couple franco-allemand qui prétend désormais au rôle de moteur d'intégration européenne.

L'intérêt particulier porté à l'Europe de l'Est aussi bien par la France du général de Gaulle que par la RFA de Willy Brandt ensuite n'est pas sans importance sur le développement d'une certaine idée d'Europe à la fois politique et culturelle. La Pologne occupe ici une place spéciale qui est liée à sa situation géopolitique. Principale victime de la conférence de Yalta, la Pologne essaye toutefois de jouer un rôle constructif sur le continent européen dans le contexte de la guerre froide. Le plan Rapacki en est un exemple. L'établissement de la détente dans les relations Ouest-Est est la seule solution pour sauvegarder la paix en Europe. Mais il faut aussi pour cela une certaine unité de l'Occident qui a toujours du mal à agir de manière appropriée face aux crises internationales.

Il semble que la relance de la construction européenne ne soit possible qu'après un grand changement de génération des responsables européens, ce qui se produit entre 1969 et 1970 dans les plus grands pays européens, à savoir la France, la RFA et la Grande-Bretagne à l'Ouest, et la Pologne à l'Est. Vient le temps de la Coopération politique européenne et de la mise en réseau des appareils diplomatiques de ses États membres. Avec la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), de nouvelles perspectives se dessinent également sur l'horizon des relations Ouest-Est. L'Europe occidentale aura l'occasion de montrer sa puissance diplomatique et son degré d'unité politique.

CHAPITRE 2.

Les débuts de la montée en puissance des Communautés européennes sur la scène internationale

Au début des années 1970, avec l'arrivée d'une nouvelle génération de dirigeants européens, la question de l'unification politique de l'Europe occidentale resurgit. La Communauté connaît un succès sur le plan économique. Son PIB correspond alors à celui des États-Unis. Le contexte est favorable à l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Grande-Bretagne et les autres pays de l'AELE. Pour traduire cette assise économique internationale de la Communauté sur le plan politique et diplomatique, il est question de développer la coopération en matière de relations extérieures. L'objectif est d'établir un mécanisme de collaboration régulière entre les ministères des Affaires étrangères des États membres.

À l'origine de cette coopération entre les appareils diplomatiques nationaux est le rapport Davignon qui lance en octobre 1970 la Coopération politique européenne. Fondée sur des réunions ministérielles et n'ayant aucune base légale, la CPE démarre timidement. Il faut attendre le deuxième rapport des ministres des Affaires étrangères réunis en juillet 1973 à Copenhague pour qu'une véritable impulsion soit donnée au développement de la CPE. Accentuée par l'adoption d'une déclaration sur l'identité européenne (décembre 1973) et la création du Conseil européen (1974), la CPE permet progressivement de définir des positions communes sur les sujets internationaux les plus importants. Elle contribue à la mise en réseau des services diplomatiques des États membres et devient la première forme de diplomatie européenne.

Les années 1970 sont alors une période de montée en puissance des Communautés européennes sur la scène internationale. À travers la prise de position au sein des Nations Unies et la participation concertée dans les dossiers tels que le dialogue euro-arabe, la crise chypriote et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, les Communautés affirment leur volonté de parler d'une seule voix. Cette diplomatie essentiellement déclaratoire et pragmatique mène à l'élaboration d'un certain nombre de pratiques de bonne conduite dans les relations inter-communautaires sanctionnées en octobre 1981 par le rapport de Londres. Mais le cadre intergouvernemental reste insuffisant pour dépasser toutes les divergences qui peuvent apparaître lorsqu'il s'agit de remettre en question les intérêts nationaux vitaux. Certes, la CPE permet l'harmonisation des politiques étrangères de ses États membres, mais elle ne conduit pas à l'élaboration d'une véritable politique étrangère commune. Les limites de cette diplomatie européenne sont manifestes à la fin des années 1970 et au début des années 1980 dans les dossiers afghan, polonais et sud-africain. D'où la multitude des propositions de relance d'intégration à caractère politique.

L'idée de l'Union européenne fait en effet son chemin à travers le rapport Tindemans (décembre 1975), l'initiative Genscher-Colombo et le projet Spinelli (début des années 1980). L'objectif est de codifier l'ensemble des textes fondamentaux des trois Communautés en y ajoutant les dispositions relatives à la coopération politique. Au milieu des années 1980, l'action de Jacques Delors, président de la Commission, est déterminante dans ce contexte. Le couronnement de ce long cheminement est l'adoption de l'Acte unique européen qui entame le processus d'institutionnalisation de la CEE.

I. La Coopération politique européenne ou l'apprentissage de la diplomatie collective

Un nouveau départ pour l'unité politique européenne se produit entre 1969 et 1970, après l'ère du général de Gaulle. Il correspond à un vaste changement de dirigeants politiques dans les plus grands pays européens de l'Ouest : Georges Pompidou (1969-1974) en France, Willy Brandt (1969-1974) en RFA et Edward Heath (1970-1974) en Grande-Bretagne. Ce changement se produit également partiellement de l'autre côté du rideau de fer, ce qui permet une détente dans les relations Est-Ouest atteignant son apogée au moment de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe au milieu des années 1970. En Pologne, après les émeutes et le massacre des ouvriers dans le chantier naval de Gdańsk en décembre 1970, Edward Gierek remplace Władysław Gomułka au poste de Premier secrétaire du Parti ouvrier unifié polonais (POUP). Le nouveau dirigeant polonais a fait ses premières expériences politiques dans les partis communistes français et belge dans les années 1930 et 1940 et représente dès son arrivée au pouvoir une ouverture à l'Ouest¹⁷¹. Il entretient de bonnes

¹⁷¹ Edward Gierek (1913-2001), fils de mineur, émigre en France avec sa mère (1923). Devenu mineur (1926), il adhère au parti communiste français en 1931, d'abord à la Confédération générale du travail unitaire (CGTU), puis à la Section française de l'Internationale communiste (SFIC). Expulsé de France pour avoir participé à des grèves (1934), il vit en Pologne (1934-1937), puis émigre en Belgique, toujours comme mineur. Agissant au sein du parti communiste belge et participant à la résistance contre l'occupant allemand, il organise en Belgique le parti ouvrier polonais ainsi que l'union des patriotes polonais et préside le Conseil national des Polonais en Belgique (1946-1948). Après son retour définitif en Pologne, il obtient le titre d'ingénieur des Mines, tout en occupant de hautes fonctions dans le Parti ouvrier polonais devenu ensuite Parti ouvrier unifié polonais (POUP). Il est successivement secrétaire du Comité de voïvodie du POUP de Katowice (1951), député de la Diète (1952), membre du Comité central du parti et nommé à ce titre chef de sa section « industrie lourde » (1954), secrétaire du Comité central et membre du Bureau politique (1956). Après les émeutes consécutives à l'augmentation des prix, en décembre 1970, il remplace Władysław Gomułka au poste de premier secrétaire du POUP. Il promet alors des augmentations de salaires aux travailleurs et un blocage des prix pendant deux ans. Il propose un programme d'action sociale et économique, fait libérer ensuite des universitaires emprisonnés et accorde à l'Église catholique la pleine propriété des biens ecclésiastiques dans les anciens territoires allemands

relations avec les principaux dirigeants occidentaux, à savoir Willy Brandt, Richard Nixon, Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt. Au début des années 1970, la situation internationale est ainsi propice à l'approfondissement de l'intégration européenne.

Si ce processus a été stoppé par la France du général de Gaulle, c'est aussi de Paris que vient le signal d'une possible relance. En effet, malgré ses réserves à l'égard de l'Europe communautaire, c'est le nouveau président français Georges Pompidou qui propose la poursuite de l'intégration pour réaliser l'un des objectifs majeurs de la politique étrangère de la France, c'est-à-dire rendre l'Europe des Six, puis des Neuf plus indépendante des États-Unis¹⁷². C'est pour cette raison qu'il s'entend avec Willy Brandt afin de préparer une union économique et monétaire pour 1980. Ce projet d'union fait l'objet de plusieurs versions du plan Werner (19 octobre 1970) qui échoue finalement à cause de la remise en cause du système de Bretton Woods et de la crise financière qui secoue les marchés occidentaux¹⁷³. Cependant l'Europe de l'Ouest qui connaît ses « Trente Glorieuses » années de croissance économique aspire à une forme d'intégration plus consolidée, d'autant plus que sur le plan économique le PIB des Six se rapproche de celui des États-Unis (en 1973, le PIB de la CEE est de 1475 Md \$, alors que celui des États-Unis est à 1692 Md \$).

À la veille de la grande crise financière de 1973, le volume des exportations des pays européens est 3,5 fois plus important que celui des États-Unis et les réserves de monnaie 4 fois plus grandes. Les États-Unis décident alors de dévaluer et de déclarer le dollar américain inconvertible en or (15 août 1971), une démarche qui détériore les rapports euro-atlantiques. Dans ce contexte, les Six décident d'élargir la Communauté à de nouveaux membres pour mieux s'opposer à l'export du déficit américain en Europe occidentale (taxe de 10% aux importations instaurée à l'été 1971 par Richard Nixon). Cette nouvelle politique de la Communauté est conforme à la politique européenne du Premier ministre britannique Edward Heath qui déclare lors d'une rencontre avec le président américain Richard Nixon en

de l'ouest et du nord du pays. En 1976, les émeutes ouvrières de Radom, liées à la hausse des prix, marquent le début d'une crise. La révolte ouvrière de l'été 1980 aboutit à la destitution d'Edward Gierek, remplacé le 5 septembre par Stanislaw Kania au poste de Premier secrétaire du Comité central du parti, avant son exclusion du Comité central, puis du parti (juillet 1981). Arrêté en décembre 1981 lors de la proclamation de l'« état de guerre », il est libéré un an plus tard. Il décède à Cieszyn en Pologne en 2001.

¹⁷² Voir Pierre Gerbet, « Le président Georges Pompidou et les institutions européennes », in Marie-Thérèse Bitsch (dir.), *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes. Une postérité pour le plan Schuman ?* ; Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 355-375.

¹⁷³ Voir Andreas Wilkens, « Relance et réalités. Willy Brandt, la politique européenne et les institutions européennes », in Marie-Thérèse Bitsch (dir.), *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes. Une postérité pour le plan Schuman ?*, op. cit., p. 377-418.

décembre 1971 que « l'Angleterre a pris le bon cours sur l'Europe »¹⁷⁴. La Communauté connaît ainsi son premier élargissement en 1973 : cette année restera gravée dans les annales d'histoire comme « l'année de l'Europe », mais nous y reviendrons plus tard.

Cette quête européenne de relations plus équitables avec Washington s'est aussi manifestée dans le cadre de l'OTAN. Après le départ de la France du commandement intégré de l'Alliance en mars 1966, l'idée de l'« européanisation » de l'OTAN resurgit. Ce concept a été formulé par le général français André Beaufre en juin 1966 dans *Le Figaro* et est soutenu ensuite par le président de la Commission Walter Hallstein (janvier 1968) et par le ministre de la Défense britannique Denis Healey (13 novembre 1968). Il trouve un écho auprès des Européens, au moment où les États-Unis sont engagés dans une guerre au Vietnam que l'Europe ne soutient pas. Pour cette raison, les 10 pays européens membres de l'OTAN (Belgique, Danemark, Grande-Bretagne, Grèce, Italie, Luxembourg, Norvège, RFA et Turquie) créent un Eurogroupe en janvier 1969.

C'est dans ce contexte que resurgit la nécessité de renforcer la coopération politique au sein des Communautés. Le sommet des chefs d'État et de gouvernement qui a lieu les 1^{er} et 2 décembre 1969 à La Haye donne le feu vert à la préparation d'un rapport sur les problèmes de l'unification politique. L'initiative de cette proposition vient du président français Georges Pompidou qui suggère « la tenue des réunions périodiques des ministres des Affaires étrangères des Six pour discuter des problèmes de politique internationale, plus spécialement les rapports de l'Europe avec les États-Unis et les pays de l'Europe de l'Est ; il en résulterait une certaine harmonisation de la politique étrangère des États membres, lesquels procéderaient en même temps à une amélioration de l'information réciproque »¹⁷⁵. La préparation de ce rapport est confiée à un Comité réunissant les directeurs des affaires politiques des six ministères des Affaires étrangères sous la présidence du belge Étienne Davignon.

Le moment est important car à l'heure où les Six ouvrent les négociations d'adhésion à la Communauté avec la Grande-Bretagne, l'Irlande, le Danemark et la Norvège (juin 1970), deux conceptions relatives à l'unification politique s'opposent : « certains États membres [continuent] à considérer la politique étrangère comme un élément fondamental de leur souveraineté et [hésitent] à s'engager dans des discussions à ce sujet, alors que d'autres [craignent] qu'une coopération intergouvernementale n'affaiblisse l'intégration

¹⁷⁴ Józef Kukułka, *op. cit.*, p. 188.

¹⁷⁵ Romain Yakemtchouk, *op. cit.*, p. 53.

européenne »¹⁷⁶. C'est dans ce climat de « semi-indifférence »¹⁷⁷, comme le note Romain Yakemtchouk, que les ministres des Affaires étrangères des Six réunis à Luxembourg adoptent le rapport Davignon sous sa forme définitive le 27 octobre 1970.

Ce document affirme la volonté de rapprocher le moment où l'Europe pourra s'exprimer d'une seule voix. En effet, se déclarant « soucieux de réaliser des progrès dans le domaine de l'unification politique, les gouvernements décident de coopérer en matière de politique étrangère (...) pour manifester aux yeux de tous que l'Europe a une vocation politique »¹⁷⁸. Pour arriver à l'harmonisation de leurs politiques étrangères, les Six envisagent même des « actions communes »¹⁷⁹. Un mécanisme de consultation semestrielle entre les ministres des Affaires étrangères est ainsi préconisé. Il n'est encore question que de « concertation » et de « coopération » mais le rapport Davignon est un acte novateur qui lance la Coopération politique européenne considérée comme « la première expérience fondamentale de diplomatie collective européenne »¹⁸⁰.

Dès lors, jusqu'au traité de Maastricht et à travers l'Acte unique européen où apparaîtra officiellement la notion de « politique étrangère commune » en tant que finalité explicite de la CPE, cette dernière servira de cadre de concertation diplomatique entre les États membres¹⁸¹. Mais l'harmonisation des positions nationales sur les problèmes internationaux s'opère très progressivement. « L'histoire de la coopération politique européenne, graduelle, incrémentale, tardivement consacrée par l'Acte unique après une longue expérimentation informelle est ainsi révélatrice de l'extrême prudence des États européens à coopérer en matière de politique étrangère »¹⁸². La CPE permet néanmoins de mettre en réseau des services diplomatiques des États membres et d'« européaniser » leurs politiques étrangères autour des grandes questions internationales des années 1970-1980.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 55.

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ *Rapport des ministres des Affaires étrangères des États membres sur les problèmes de l'unification politique. Luxembourg, 27 octobre 1970 (extraits)*, in Stanislaw Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach [L'intégration européenne dans les documents]*, *op. cit.*, p. 251.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 249.

¹⁸⁰ Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 24.

¹⁸¹ *Ibid.* Voir aussi *La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes]*, Bonn, Office de presse et d'information du gouvernement fédéral, 4^e édition, 1982, 376 p.

¹⁸² Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 25.

A. La Coopération politique européenne et la mise en réseau des appareils diplomatiques

Le rapport Davignon instaure la Coopération politique européenne qui doit se réaliser principalement à travers les rencontres des ministres des Affaires étrangères « au moins tous les six mois »¹⁸³. La première conférence des ministres sur le Proche-Orient et la sécurité et la coopération en Europe est très rapidement convoquée : elle a lieu à Munich le 19 novembre 1970. Il y est décidé de réunir les ministres des Affaires étrangères quatre fois par an au lieu de deux. Cependant, après la malheureuse expérience du plan Fouchet, la nouvelle CPE (en opposition à l'ancien projet de la Communauté politique européenne) doit se réaliser en dehors du cadre communautaire. « Pour éviter toute dérive supranationale de la CPE et toute contamination intergouvernementale de l'Europe communautaire, la CPE [doit] être tenue à distance des institutions communautaires »¹⁸⁴. La concertation politique se développe donc selon des règles diplomatiques classiques.

Pourtant des initiatives pouvant donner à la CPE une certaine dimension communautaire apparaissent au départ. Au début de l'année 1972, le chancelier allemand Willy Brandt propose notamment la création d'un secrétariat politique doté d'un droit d'initiative afin qu'il puisse contribuer à l'élaboration des orientations générales. Le président français Georges Pompidou, sans être hostile à l'idée même de ce secrétariat, s'oppose toutefois à toute tentative de sortie du cadre intergouvernemental. « Si Français et Allemands se mettent d'accord sur l'habit que le secrétariat devrait revêtir, ils ne discutent guère des liens qu'il devrait avoir avec le cadre communautaire ni son siège » : cette omission sera décisive pour l'échec de ce projet¹⁸⁵. En effet, les Six n'arrivent pas à s'accorder sur le siège d'un tel secrétariat. Tandis que les pays du Benelux et l'Allemagne souhaitent l'installer à Bruxelles pour réduire le caractère intergouvernemental de la CPE¹⁸⁶, la France désire au contraire l'éloigner des institutions communautaires. Le président Pompidou propose que la capitale française abrite ce siège en rappelant que « lors des négociations du plan Fouchet l'établissement du secrétariat politique à Paris n'avait posé aucun problème »¹⁸⁷. Finalement,

¹⁸³ *Ibid.*, p. 26.

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ Maria Găinar, *op. cit.*, p. 76.

¹⁸⁶ Une nuance existe entre la position des pays du Benelux et celle de l'Allemagne. Les premiers souhaitent intégrer le secrétariat dans le cadre communautaire, alors que Bonn s'exprime en faveur de Bruxelles surtout par souci d'efficacité et de proximité avec les institutions communautaires.

¹⁸⁷ Maria Găinar, *op. cit.*, p. 78.

le projet est définitivement abandonné lors d'un sommet franco-allemand en septembre 1972. Maria Găinar note : « Bien que la mise à l'écart de la question du secrétariat politique puisse être interprétée comme un échec pour la Coopération politique, (...) elle n'a pas d'influence sur [son] développement »¹⁸⁸. Selon Étienne Davignon, l'auteur du rapport ayant préparé le lancement de la CPE, l'idée de secrétariat « n'était pas conforme à la logique de la CPE » car « l'équilibre du premier rapport est justement qu'on ne veut rien faire d'institutionnel »¹⁸⁹. Effectivement, le succès de la CPE dépendait surtout des pratiques de collaboration progressivement mises en place selon les règles de la diplomatie multilatérale à caractère intergouvernemental.

En réalité, la CPE est fondée principalement sur une conférence des ministres des Affaires étrangères, celle-ci étant tout à fait distincte de la réunion des mêmes ministres en Conseil des Communautés. La première réunion a lieu le 19 novembre 1970 sous la présidence allemande. Walter Scheel, chef de la diplomatie allemande, dira par la suite : « Nous étions un petit groupe de six ministres des Affaires étrangères accompagnés seulement par nos directeurs politiques. Même si nous étions tous d'accord que la CPE devrait donner à l'Europe de l'Ouest plus de poids dans les relations internationales, personne ne pouvait être sûr du succès d'une telle entreprise compte tenu des priorités et de la conduite traditionnelle des politiques étrangères des gouvernements impliqués »¹⁹⁰. Ces consultations ministérielles sont limitées à un nombre restreint de participants afin de maintenir le caractère confidentiel des travaux. Dans son ouvrage consacré à la Coopération politique européenne, Maria Găinar note que selon les instructions venant du ministère français des Affaires étrangères, « [chaque] ministre ne peut être accompagné que de trois ou quatre collaborateurs, seule la présidence pouvant avoir une délégation plus nombreuse. En fonction du degré de confidentialité de la discussion, le nombre de participants peut être limité davantage. Les ministres peuvent aussi faire appel à des experts au cours des réunions, mais seulement temporairement. Les ministres tombent également d'accord pour que des relevés de conclusions soient rédigés après toute réunion ministérielle, la présidence étant chargée de les établir et de les faire circuler »¹⁹¹. Ainsi le rôle de la conférence des ministres est avant tout politique et consiste à définir des principaux thèmes de consultations.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 82.

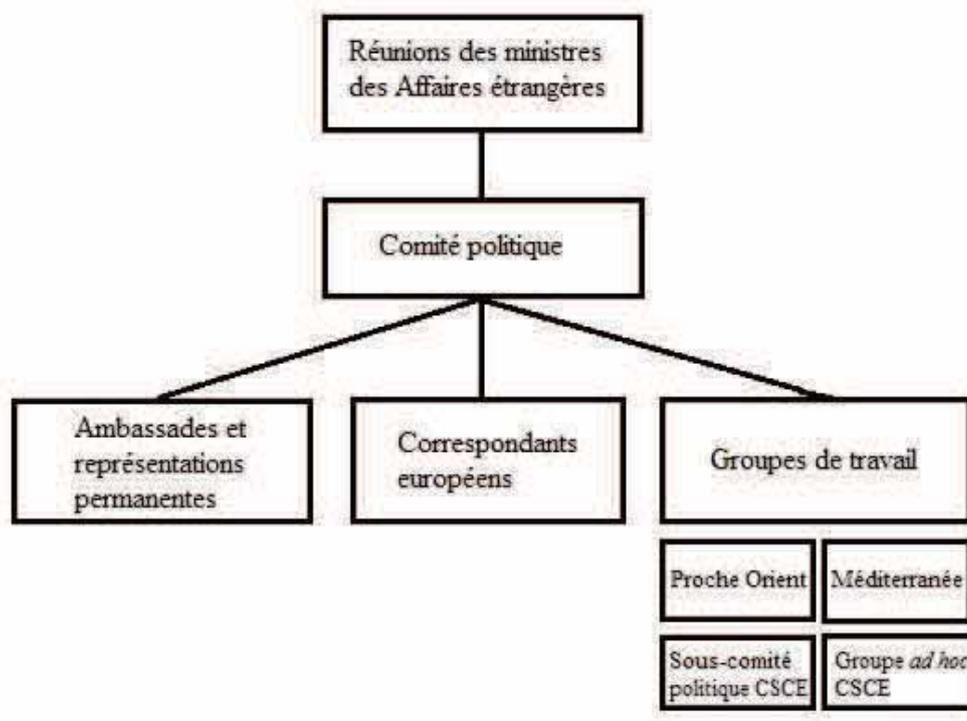
¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ Cité par Maria Găinar : *Ibid.*, p. 63.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 64.

La deuxième instance de la CPE prévue dans le rapport de Luxembourg est le Comité politique dont la mission est d'assurer la continuité de la coopération diplomatique dans le cadre de la CPE. Composé des directeurs politiques venant des ministères des Affaires étrangères des Six, il se réunit une fois par mois (le rapport de Luxembourg prévoyait initialement quatre rencontres par an). Gagnant progressivement en autonomie, des réunions extraordinaires du Comité sont prévues en cas d'urgence dès avril 1972¹⁹².

Organigramme 2. Le système décisionnel de la Coopération politique européenne en 1973



Source : Maria Găinar, *Aux origines de la diplomatie européenne. Les Neuf et la Coopération politique européenne de 1973 à 1980*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, Euroclio n° 64, 2012, p. 91.

À ce mécanisme de consultations politiques au sein de la CPE se rajoutent encore des groupes de travail. Composés de diplomates et de fonctionnaires spécialisés par zones géographiques ou thématiques (CSCE, terrorisme international, droits de l'homme, Nations Unies, désarmement, non-prolifération, etc.), ils préparent les discussions du Comité

¹⁹² *Ibid.*, p. 66.

politique¹⁹³. Pour faciliter les échanges entre les ministères des Affaires étrangères des Six, un réseau de Correspondants européens (COREU) est également installé dans chaque ministère. Il s'agit principalement de faire circuler les documents de la CPE. Dès janvier 1971, les Correspondants européens se réunissent au sein d'un nouvel organe : le sous-comité du Comité politique. Ils « sont ainsi amenés à participer à la préparation des relevés de conclusions des réunions des ministres et des directeurs politiques »¹⁹⁴.

La dimension diplomatique de la CPE est renforcée par le mécanisme des consultations des ambassadeurs des Six dans les pays tiers et auprès des organisations internationales. Une première disposition à ce sujet figure déjà dans une annexe non-publiée du rapport de Luxembourg : « Des consultations régulières pourront avoir lieu entre les ambassadeurs accrédités dans les pays autres que ceux de la Communauté sur les problèmes d'intérêt commun concernant le pays où ils exercent leurs fonctions selon les modalités qui seront tenues comme appropriées par les ambassadeurs eux-mêmes »¹⁹⁵. À Munich, le 19 novembre 1970, suite aux propositions de la présidence allemande, ces consultations sont étendues aux représentants permanents des Six auprès des organisations internationales. Quelques mois plus tard, il est décidé que dans le cas des organisations internationales économiques, le représentant de la Commission pourra participer à ce genre de réunion. Ces rencontres doivent se tenir au moins une fois par trimestre. Il revient aux ambassadeurs eux-mêmes de régler la question de la présidence des réunions¹⁹⁶.

La coopération entre les ambassades des États membres de la CPE dans les pays tiers reste toutefois très modeste. Il faut souligner que les missions diplomatiques n'ont aucune place dans la prise de décision. L'obligation pour les chefs de missions de se réunir régulièrement a surtout un effet de socialisation. « Si les ambassadeurs ne semblent pas prêts à développer rapidement un esprit de corps comme c'est le cas au niveau des autres organes de la CPE, le rôle qui leur est dévolu ne les incite pas non plus à une concertation plus étroite »¹⁹⁷. Leur mission reste donc très longtemps limitée à l'obligation de s'informer, notamment à l'occasion de visites de responsables politiques d'un État membre dans le pays de leur accréditation. C'est seulement à partir de 1977 que les ambassadeurs dans les pays

¹⁹³ Elfriede Regelsberger, « The Institutional Setup and Functioning of EPC/CFSP », in Elfriede Regelsberger, Philippe de Schoutheete de Tervarent, Wolfgang Wessels (dir.), *Foreign Policy of the European Union : From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder (Colo.), Lynne Rienner Publishers, 1997, p. 70.

¹⁹⁴ Maria Găinar, *op. cit.*, p. 66-67.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 68.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 69.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 351-352.

tiers sont autorisés à prendre l'initiative de rédiger des rapports sur les questions importantes du point de vue de la CPE¹⁹⁸. Mais leur visibilité demeure toujours faible.

Cependant, « si les résultats des consultations des Six dans les pays tiers sont peu visibles à l'extérieur, il n'en va pas de même pour leur action auprès des organisations internationales »¹⁹⁹. Cette visibilité est particulièrement remarquable dans le cadre des consultations à l'ONU. Les pays de la CPE commencent à se concerter dès 1972, « mais une procédure plus précise se met en place sous l'impulsion de la présidence belge, au premier semestre 1973 »²⁰⁰. La collaboration concerne surtout les travaux de l'Assemblée générale des Nations Unies. Elle implique à la fois les représentants permanents, les directeurs politiques et le groupe d'experts « Nations Unies ». Un rôle tout particulier revient à la présidence de la CPE qui assure la coordination et prépare des textes, des amendements et des déclarations. À partir de 1975, elle prononce un discours au nom des Neuf à chaque Assemblée générale des Nations Unies. Tout cela renforce l'image des Neuf à l'ONU et témoigne d'« une grande modification du mode de comportement et l'irruption de la réalité européenne dans la diplomatie classique »²⁰¹. Dans ce contexte, Maria Găinar parle de l'effet de « regroupement régional » qui permet aux Neuf d'acquérir le statut d'un ensemble sur la scène internationale²⁰². Cette opinion d'un délégué soviétique à l'ONU entre 1973-1975 est très parlante : « Si en 1973, lors de la distribution de la déclaration commune des Neuf sur le Proche-Orient, le représentant soviétique [demande] ironiquement "Qui sont ces Neuf ?", moins de deux ans après, au cours d'une réunion avec les neuf ambassadeurs [...] le même représentant, s'efforçant d'obtenir leur accord sur une initiative soviétique concernant le désarmement, les [désigne] comme "les puissants Neuf" »²⁰³.

Pour mesurer la capacité des Neuf à « parler d'une seule voix » sur la scène internationale, il est intéressant d'analyser les votes des États membres au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies. Dans la première moitié des années 1970, une telle concertation des États membres de la CEE y atteint deux tiers des votes, ce qui dépasse largement le niveau d'autres consultations dans le cadre de la CPE. Cependant cette unité des Neuf sur le forum des Nations Unies connaît aussi des limites : leur cohésion commence à

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 352.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 69.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 353.

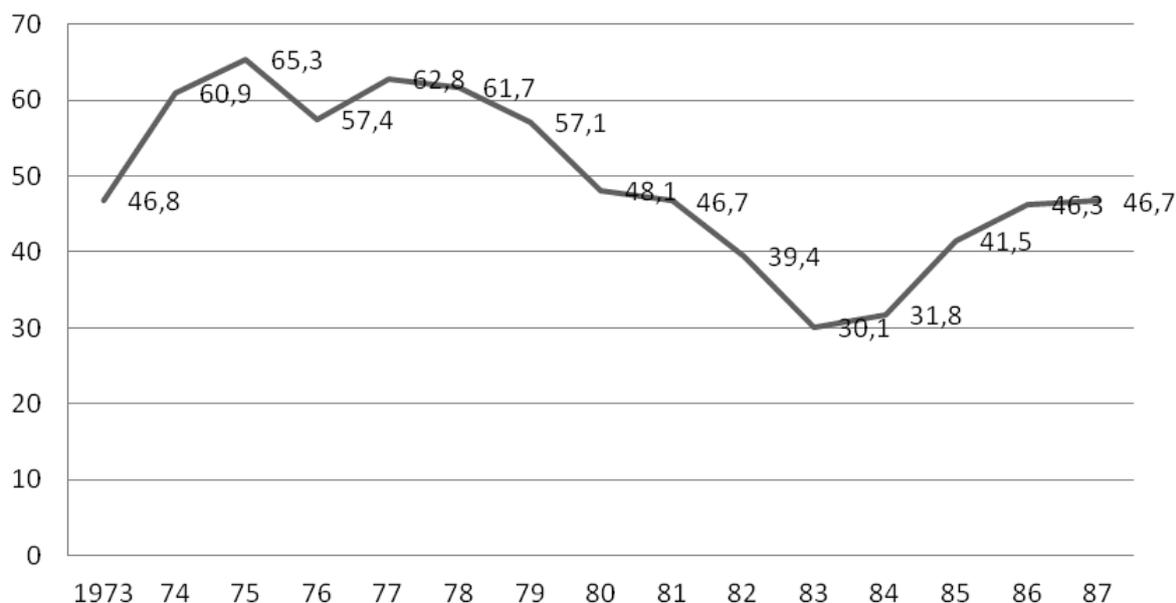
²⁰¹ Il s'agit de l'opinion personnelle d'Étienne Davignon citée par Maria Găinar : *Ibid.*, p. 356.

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ Corinne Covillers, *Y a-t-il une politique extérieure des Communautés européennes ?*, Paris, Presses universitaires de France, 1987, p. 54.

baisser à partir de 1978-1979, suite aux divergences sur d'importantes questions internationales telles que le conflit au Proche-Orient, la politique d'apartheid en Afrique du Sud, l'intervention soviétique en Afghanistan ou l'établissement de la loi martiale en Pologne (Voir Partie I, Chapitre 2, II).

**Graphique 1. Les votes des États membres de la CEE au sein des Nations Unies
1973-1987**



Source : Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger et Wolfgang Wessels, *European political cooperation in the 1980s: A common foreign policy for Western Europe?*, Dordrecht, Boston, London, Martinus Nijhoff, 1988, p. 48.

Dans ce contexte, il faut également constater l'absence de mécanisme de consultations politiques qui permettraient aux Neuf de faire converger leurs positions relatives aux questions traitées par le Conseil de sécurité de l'ONU, ceci malgré le statut de membres permanents de la France et de la Grande-Bretagne. Mais ni Paris ni Londres « ne veulent en effet limiter leur liberté d'action dans des domaines où leurs intérêts, notamment de puissances nucléaires, ne coïncident pas avec ceux de leurs partenaires »²⁰⁴. En outre, la France et la Grande-Bretagne « n'hésitent pas à se dérober à la solidarité des Neuf pour poursuivre leurs intérêts particuliers. Seuls le Luxembourg, la Belgique, l'Italie et l'Allemagne font des efforts permanents pour assurer l'adoption de positions communes par

²⁰⁴ Françoise de la Serre, « La Coopération politique européenne à propos du conflit israélo-arabe à l'ONU », in Constantin Stephanou (dir.), *op. cit.*, p. 138.

les Neuf »²⁰⁵. Ainsi la mise en réseau des représentations diplomatiques des pays de la CPE contribue au développement de l'image de l'Europe communautaire en tant que groupe uni, mais ne supprime pas les divergences lorsqu'il s'agit des intérêts stratégiques des pays qui la composent.

Au-delà du cadre de la coopération politique à caractère intergouvernemental, une place est réservée aux institutions communautaires mais elle est limitée. En raison des interférences inévitables entre la CPE et les relations économiques extérieures de la Communauté, la Commission est progressivement autorisée à assister aux différents niveaux de réunion de la CPE sans pouvoir toutefois participer aux décisions. Ce sont les questions « mixtes » traitées par la CPE qui permettent « un décloisonnement progressif des volets économique et politique »²⁰⁶. Il s'agit surtout de sujets comme l'aide à l'Indochine, le rôle futur du Conseil de l'Europe, le dialogue euro-arabe ou encore les relations avec la Chine. Dès 1977, la présence de la Commission aux réunions des ministres et des directeurs politiques, indépendamment des sujets traités, devient une habitude. Ce principe ne sera cependant acquis définitivement qu'en 1981 dans le rapport de Londres.

Dans la perspective des relations entre la CPE et la Commission européenne, il faut également noter la mise en place du réseau des délégations de cette dernière. En effet, la Commission a contribué à sa manière au développement de la représentation extérieure des Communautés, bien que parallèlement au cadre intergouvernemental. L'élargissement du rayonnement international des Neuf se produit en 1973 avec l'adhésion de la Grande-Bretagne qui garde des relations privilégiées avec les pays du Commonwealth, ce qui représente une opportunité pour toute la Communauté de renforcer sa dimension universelle, notamment dans des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Cela provoque également un profond remaniement des relations extérieures de la Communauté car les accords de Yaoundé qui avaient été conclus dans l'univers francophone ne correspondent plus à la nouvelle réalité. En octobre 1973, les Neuf décident alors de négocier de nouveaux accords qui aboutissent à la nouvelle convention d'association signée à Lomé le 28 février 1975. Conclue pour cinq ans et renouvelée trois fois (Lomé II en 1979, Lomé III en 1984 et Lomé IV en 1989), la convention de Lomé établit la coopération économique entre la CEE et les 46 pays ACP et a pour objectif principal la suppression par la CEE des droits de douane sur les produits agricoles en provenance de ces pays. Elle est indéniablement un succès

²⁰⁵ Maria Găinar, *op. cit.*, p. 357-358.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 359.

influencé par la crise pétrolière des années 1970, la hausse du cours des matières premières et le dialogue Nord-Sud. Bien que la convention de Lomé ait été conclue en dehors de la CPE, elle a contribué au renforcement de la dimension institutionnelle, y compris diplomatique, de la Communauté. Outre le Conseil des ministres ACP-CEE et l'Assemblée consultative, la Convention prévoit un Comité des ambassadeurs. N'existant pas dans le cadre des conventions de Yaoundé, il constitue un organe permanent chargé d'assister le Conseil des ministres et, en pratique, de surveiller l'application de la convention. Il réunit les représentants permanents des États membres de la CEE, un représentant de la Commission et les chefs de mission diplomatique des États ACP auprès de la Communauté. À long terme, cette politique d'aide au développement financée par le Fonds européen de développement (FED) contribuera au déploiement d'un réseau de délégations de la Commission dans des pays tiers. Établies pour assurer l'aide au développement confiée à la Direction générale (DG) VIII (en 1964, une Association européenne de coopération est créée à cette fin), elles évoluent peu à peu, passant de délégations techniques à représentations diplomatiques²⁰⁷. Au milieu des années 1970, le nombre des délégations passe de 18 à plus de 40. À la fin de la décennie, avec la signature des premiers accords avec les pays de la Méditerranée, ce réseau s'est encore élargi. Au début des années 1980, la Commission ouvre ses délégations à Bangkok, Delhi, Caracas et Tokyo, ainsi qu'auprès d'organisations internationales telles que l'Organisation de coopération et de développement économiques (l'OCDE qui a succédé à l'OECE en 1961), le GATT et l'ONU. Toutes ces nouvelles délégations, contrairement à celles qui ont été ouvertes dans les anciennes colonies, dépendent directement de la DG I responsable des relations extérieures. Mais aussi et surtout leur fonctionnement se base sur la convention de Vienne de 1961. Cette situation leur donne ainsi un statut diplomatique comparable à celui des ambassades des États, avec tous les droits et privilèges²⁰⁸ (Voir Partie III, Chapitre 1, IV, C, 1).

Quant à la place du Parlement européen dans la CPE, il n'obtient jamais mieux qu'un simple droit à être informé des initiatives prises dans ce cadre (grâce au rapport annuel de la présidence et au compte-rendu de celle-ci après les conseils européens) et la possibilité de s'adresser aux ministres des Affaires étrangères par le biais des questions orales ou écrites et par le vote de résolutions²⁰⁹. D'ailleurs le Parlement reste très critique au sujet de la CPE :

²⁰⁷ Olaf Osica et Rafał Trzaskowski (collab. Joanna Popielawska), *op. cit.*, p. 10.

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ Michael Smith, *Europe's Foreign and Security Policy*, *op. cit.*, p. 154-166 et 170-175.

dans un rapport préparé par le député allemand Erik Blumenfeld et publié en 1977, il reproche à la CPE un manque de continuité dans son fonctionnement, surtout imputable à sa présidence tournante. Il souhaite l'intégration des questions de défense dans les débats de la CPE et un décloisonnement total des questions politiques et économiques. Il milite même pour la création d'un organe permanent : un « Bureau de coopération politique »²¹⁰. Le Parlement n'a cependant aucun pouvoir pour peser sur la volonté des États membres de laquelle dépendent en pratique toutes les avancées de la CPE.

À défaut de créer des institutions spécifiques, la CPE a ainsi consisté à « mettre en réseau des appareils diplomatiques des États membres »²¹¹. Pour qualifier cette nouvelle forme de coopération diplomatique, Michael Smith parle du « réseau transgouvernemental »²¹² étant plus qu'un réseau intergouvernemental sans être pour autant supranational. L'un des facteurs expliquant cet essor rapide de la CPE au début des années 1970 est sans doute la volonté des services diplomatiques nationaux de retrouver une influence sur la conduite de la politique européenne, quelque peu diminuée depuis le début de l'Europe communautaire. En France, par exemple, le Quai d'Orsay est « de plus en plus occulté par le Secrétariat général du Comité interministériel (SGCI) pour les questions de coopération économique européenne dans la coordination des affaires communautaires »²¹³. Ce Secrétariat est surtout chargé de donner des instructions écrites à ses représentants permanent et adjoint siégeant au COREPER à Bruxelles²¹⁴. Il est intéressant de noter que Jean-Marc Boegner, Représentant permanent de la France pendant plus de dix ans, est remplacé en mars 1972 par Étienne Burin des Rozières, ancien ambassadeur en Pologne de 1958 à 1962 et en Italie de 1967 à 1972. La CPE a certainement été de ce point de vue un vecteur de « socialisation diplomatique »²¹⁵ entre les États membres, réactivant les ministres des Affaires étrangères dans le champ européen. L'exemple par excellence est la coordination très avancée qui s'est établie entre la France et l'Allemagne. Elle est devenue le « nerf de l'Europe » au point que, selon l'estimation de Jean François-Poncet, ministre français des

²¹⁰ Maria Găinar, *op. cit.*, p. 362.

²¹¹ Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne, op. cit.*, p. 27.

²¹² Michael Smith, *Europe's Foreign and Security Policy, op. cit.*, p. 90.

²¹³ Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne, op. cit.*, p. 28.

²¹⁴ Voir Christian Lequesne, *Paris-Bruxelles, comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1993, 288 p.

²¹⁵ Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne, op. cit.*, p. 28.

Affaires étrangères de 1979-1981, « toutes les initiatives, toutes les coopérations, toutes les avancées européennes (...) sont issues de consultations franco-allemandes »²¹⁶.

Un des fruits politiques nés de ce nouveau couple franco-allemand incarné par le président français Valéry Giscard d'Estaing et le chancelier Helmut Schmidt est la création du Conseil européen. Considérant « la construction européenne comme le multiplicateur de puissance idéal et le relais adéquat des ambitions françaises », le président français souhaite « recycler » le projet de gouvernement européen provisoire présenté par Jean Monnet en août 1973 en un projet d'institutionnalisation du sommet des chefs d'État et de gouvernement, ce qu'il propose avec son homologue allemand au sommet de Paris les 9 et 10 décembre 1974. Le Conseil européen devient ainsi la seule institution commune à la CPE et à la CEE : il se réunit soit comme conseil des Communautés, soit comme organe de coopération intergouvernementale au titre de la CPE. Les ministres des Affaires étrangères y sont conviés et à partir de 1975, les déclarations régulières du Conseil européen sur les grands problèmes internationaux servent « de caisse de résonance » aux positions communes adoptées dans le cadre de la CPE²¹⁷.

Dans le communiqué publié à l'issue de la réunion des Neuf à Paris en décembre 1974, les chefs de gouvernement réaffirment « leur volonté d'arrêter progressivement des positions communes et de mettre en œuvre une diplomatie concertée dans tous les domaines de la politique internationale qui affectent les intérêts de la Communauté européenne »²¹⁸. Ils établissent une règle selon laquelle la présidence exerce la fonction de porte-parole de la Communauté et « se fait leur interprète sur le plan diplomatique »²¹⁹. C'est aussi la présidence du Conseil qui est chargée de la mission de la concertation politique dans les situations urgentes. Ne pouvant néanmoins faire en principe appel ni aux services de la Commission ni à ceux du Secrétariat des Conseils à Bruxelles, la présidence commence à apparaître sous la forme de « Troïka » pour assurer la continuité de la coopération politique. En effet, à partir de la présidence belge du deuxième semestre de l'année 1977, il devient habituel d'assister le pays exerçant la présidence en intégrant dans ses services, pour une durée variable, un diplomate prêté par la présidence précédente et par la présidence suivante. Recommandée par le rapport de Copenhague de décembre 1973, cette pratique sera formalisée et élargie par celui

²¹⁶ Cité par Gérard Bossuat, *op. cit.*, p. 262.

²¹⁷ Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne, op. cit.*, p. 26.

²¹⁸ Communiqué publié à l'issue de la réunion des chefs de gouvernement de la Communauté instituant le Conseil européen. Paris, 10 décembre 1974 (extraits), in Stanisław Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach [L'intégration européenne dans les documents]*, *op. cit.*, p. 277.

²¹⁹ *Ibid.*

de Londres du 13 octobre 1981 qui permettra à la présidence de « se faire accompagner de la même manière dans certains contacts avec les pays tiers »²²⁰.

Bien que le Conseil européen commence à fonctionner dès 1974, ses missions sont précisées plus tard lors du sommet de Londres (29-30 juin 1977) et sont au nombre de trois : échanges de vues entre les chefs de gouvernement, arbitrage de dossiers bloqués déjà examinés par les instances communautaires, adoption de déclarations solennelles pour faire entendre la voix de l'Europe. À Londres, la pratique en place est en effet simplement confirmée, particulièrement en ce qui concerne les déclarations communes des Neuf. C'est en décembre 1973 à Copenhague que le sommet des chefs d'État et de gouvernement a adopté une déclaration sur « l'identité européenne ». Par là même, la Communauté affirme qu'elle souhaite jouer un rôle spécifique sur la scène internationale en tant qu'entité distincte. Nous y reviendrons plus tard.

Tableau 1. Les déclarations des Neuf entre 1973 et 1980

Année	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	Total
Déclarations au sommet/du Conseil européen	1	-	5	1	1	3	2	10	23
Déclaration des ministres des Affaires étrangères	1	1	3	3	4	5	11	11	39
Déclarations de la présidence	-	-	1	1	2	7	2	2	15
Nombre total de déclaration	2	1	9	5	7	15	15	23	77

Source : Maria Găinar, « Aux origines de la diplomatie européenne : Les Neuf et la Coopération politique européenne de 1973 à 1980 », *Relations internationales*, 2013, n° 154, p. 96.

Il n'en reste pas moins que le principe de l'identité européenne s'est forgé grâce à la diplomatie déclaratoire du Conseil européen qui a publié des déclarations sur la plupart des questions internationales des années 1970. Ainsi, entre 1973 et 1980, 77 déclarations communes peuvent être recensées. Les Neuf prennent des positions communes notamment sur le Proche-Orient (Londres en 1977, Venise en 1980), sur la Conférence de sécurité et de coopération européenne (Dublin en 1975, Londres en 1981), sur les Nations Unies (Bruxelles

²²⁰ Philippe de Schoutheete, *op. cit.*, p. 30.

en 1975), la Rhodésie (Luxembourg en 1976), le terrorisme international (Bruxelles en 1976), ainsi que sur les réfugiés du Vietnam (Strasbourg en 1976), sur la Pologne (Maastricht en 1981), l'Afghanistan (Luxembourg en 1981), le Liban (Bruxelles en 1983) et l'Amérique centrale (Stuttgart en 1983 et Dublin en 1984)²²¹.

Toutefois, bien que la Coopération politique européenne soit basée sur le pragmatisme de la diplomatie déclaratoire du Conseil européen visant à rapprocher les positions des États membres, elle a également été une étape importante en vue d'une union politique. La CPE a contribué progressivement au développement d'une politique étrangère commune des Communautés. D'ailleurs le sommet de Paris du 21 octobre 1972 envisageait déjà la transformation de « l'ensemble des relations des États membres en une Union européenne »²²². À la veille du premier élargissement de la Communauté, les neuf chefs d'État et de gouvernement confient au Premier ministre belge Léo Tindemans, un social-chrétien flamand, la tâche de préparer un rapport sur l'Union européenne. Ce rapport est remis au Conseil européen le 29 décembre 1975. Dans ses conclusions, Léo Tindemans « ne cherche pas à présenter un projet de Constitution pour la future Union européenne mais un ensemble prudent de réformes jugées réalisables sans nouveau traité »²²³. Au sujet de la politique extérieure commune, le rapport prévoit un alignement progressif sur la procédure communautaire en trois étapes. Tout d'abord la coopération politique devrait devenir une obligation juridique ne reposant plus sur un accord intergouvernemental, ensuite le Conseil des Communautés devrait mettre en pratique les décisions du Conseil européen, mais encore les décisions en matière de politique étrangère devraient être prises désormais à la majorité²²⁴. Jugé finalement trop audacieux par la majorité des gouvernements, le rapport Tindemans reste sans suite malgré une déclaration du Conseil européen sur l'Union européenne réunie à La Haye les 29-30 novembre 1976.

Cependant, dès 1977, suite aux nouvelles tensions internationales provoquées par la politique d'apartheid en Afrique du Sud, l'invasion soviétique en Afghanistan (décembre 1979) ou encore la montée en puissance du syndicat *Solidarność* en Pologne (août 1980), la Communauté prend de plus en plus conscience qu'elle a besoin d'une approche cohérente et

²²¹ Voir les Déclarations du Conseil européen, ainsi que d'autres documents publiés dans le cadre de la CPE : *La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes]*, op. cit.

²²² Déclaration publiée à l'issue de la Conférence des chefs d'État ou de gouvernement des États membres des Communautés européennes (Paris, 21/10/72, extraits) in *La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes]*, op. cit., p. 44.

²²³ Marie-Thérèse Bitsch, op. cit., p. 199.

²²⁴ Romain Yakemtchouk, op. cit., p. 73.

unie des questions internationales. Les Neuf sont toujours loin de jouer dans le monde un rôle correspondant à leurs influences conjuguées : il s'agit d'un sentiment généralement partagé par les dirigeants politiques de la Communauté et notamment dénoncé de manière expresse par Lord Peter Carrington, le Secrétaire aux Affaires étrangères du Royaume-Uni²²⁵. Dans ses nombreux discours (à Hambourg le 17 novembre 1980, devant le Parlement européen à Strasbourg le 8 juillet 1981, à la 36^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York au nom de la Communauté européenne le 22 septembre 1981), il prône une coopération politique plus structurée et une procédure plus efficace pour faire face aux crises. Cet appel aboutit à un nouveau rapport sur la CPE adopté à Londres le 13 octobre 1981 par les ministres des Affaires étrangères (devenus « Dix » depuis l'adhésion de la Grèce à la Communauté le 1^{er} janvier 1981). Comme les précédents, ce rapport de Londres n'introduit pas de nouveauté spectaculaire dans les mécanismes de la coopération politique, mais « il [consacre] plutôt certaines pratiques existantes et [cherche] à remédier aux faiblesses que l'expérience avait mises en lumière »²²⁶.

Le rapport de Londres reprend la plupart des recommandations du Parlement européen (issu pour la première fois du suffrage universel direct le 7 juin 1979) rédigées par sa Commission politique sous la direction de Diana Elles et approuvées dans une résolution du Parlement du 9 juillet 1981 (elle-même basée sur une résolution précédente du Parlement du 19 janvier 1978 rédigée par le député allemand Erik Blumenfeld)²²⁷. Outre une consécration de la présence de la Commission à tous les niveaux de la CPE et l'assistance de la présidence par les présidences précédentes et suivantes sous forme de « Troïka », ce rapport prévoit notamment une procédure de crise. Le Comité politique ou une réunion ministérielle peuvent être désormais convoqués « dans les 48 heures à la demande de trois pays membres »²²⁸. La même procédure est prévue au niveau des chefs de mission dans les pays tiers. Les procédures plus générales concernant le maintien et le développement des relations diplomatiques entre la CPE et les pays tiers sont également établies pour la présidence et les chefs de mission des Dix à l'étranger.

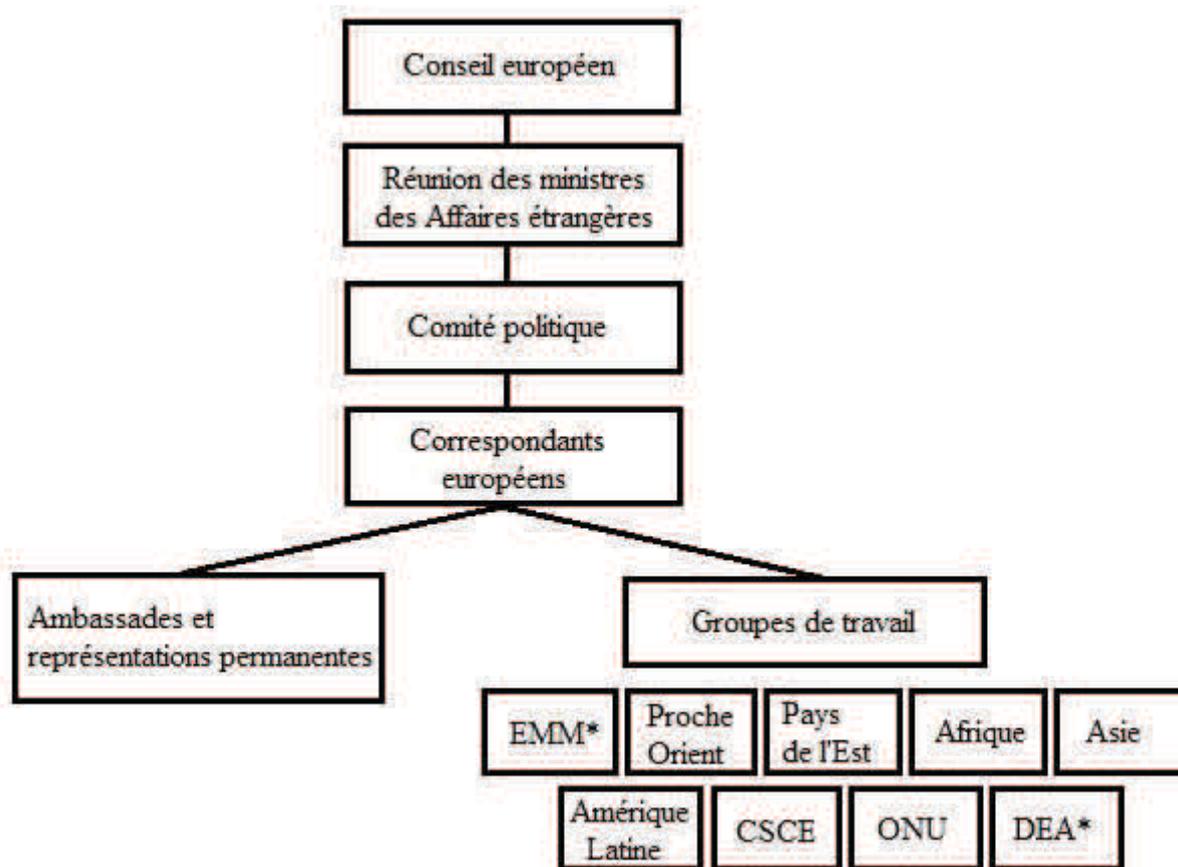
²²⁵ Voir Discours de Lord Peter Carrington, Secrétaire d'État aux Affaires étrangères et du Commonwealth britannique, *Europa – ein Programm für die achtziger Jahre*, prononcé à Hambourg le 17 novembre 1980, disponible sur le site Internet : <http://www.ueberseeclub.de/vortrag/vortrag-1980-11-17.pdf>

²²⁶ Philippe de Schoutheete, *op. cit.*, p. 31.

²²⁷ *Ibid.*, p. 31, 51-52.

²²⁸ *Rapport sur la Coopération politique européenne publié par les ministres des Affaires étrangères des Dix le 13 octobre 1981 (Rapport de Londres)* in *La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes]*, *op. cit.*, p. 298.

Organigramme 3. Le système décisionnel de la CPE en 1980



*Légende:
EMM - Europe méridionale et méditerranéenne
DEA - Dialogue euro-arabe

Source : Maria Găinar, *Aux origines de la diplomatie européenne. Les Neuf et la Coopération politique européenne de 1973 à 1980*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, Euroclio n° 64, 2012, p. 337.

Pour répondre aux demandes des États tiers souhaitant avoir un contact plus régulier avec la CPE, les Dix établissent quelques procédures permettant de mettre en réseau leurs appareils diplomatiques²²⁹. Il est ainsi prévu que la présidence peut rencontrer des représentants individuels d'États tiers afin de discuter de certains points présentant un intérêt particulier pour l'État en question. De même, le cas échéant et avec le consentement des Dix, elle peut rencontrer des représentants des pays tiers (dans la formule de troïka) ou le représentant d'un pays tiers en marge d'une réunion des Dix au niveau ministériel. La présidence peut aussi répondre à une requête de contacts émanant d'un groupe d'ambassadeurs de pays membres d'organisations avec lesquelles les Dix entretiennent des liens particuliers.

²²⁹ Voir « Rapport sur la coopération politique européenne », *Bulletin des Communautés européennes*, 1981, n° Supplément 3/81, p. 14-18.

Concernant les chefs de mission des Dix dans les pays tiers, un code de bonne conduite est arrêté et se résume en deux points : d'une part la nécessité de rencontres régulières pour échanger des renseignements et coordonner l'action des Dix dans le pays auprès duquel ils sont accrédités, spécialement en cas d'événements importants, et d'autre part le droit d'adresser au Comité politique des rapports rédigés en commun avec des recommandations en vue d'une action commune, qu'ils soient préparés à la demande du Comité ou qu'ils soient envoyés à titre exceptionnel de la propre initiative des chefs de mission, lorsque la situation l'exige.

Toutefois « la proclamation de la collégialité européenne [est] une chose, et l'adhésion à ces principes en pratique une autre »²³⁰. La diplomatie déclaratoire n'a pas pu combler le vide lié au manque d'unité politique et d'une politique étrangère commune. Les divergences au sein de la Communauté face aux crises survenues en Iran, en Afghanistan et en Pologne dans les années 1979-1981 confirmeront ce constat. Le pragmatisme de la CPE « issue d'un *gentlement's agreement* entre des acteurs étatiques » a eu, certes, ses avantages, mais aussi ses inconvénients. La mise en réseau des services diplomatiques des États membres a montré une certaine capacité de la Communauté à apparaître comme un ensemble sur la scène internationale mais n'a pas pour autant prouvé qu'elle dispose d'un appareil diplomatique efficace. Il s'agit seulement d'une amorce d'eupéanisation diplomatique.

B. Les Neuf sur la scène internationale : une amorce d'eupéanisation diplomatique

L'année 1973, déclarée « année de l'Europe »²³¹ dans le célèbre discours d'Henry Kissinger, alors conseiller du président Richard Nixon, marque une césure dans les relations de l'Europe communautaire avec le monde. En effet, « pratiquement absente des préoccupations politiques des États-Unis pendant le premier mandat Nixon »²³², l'Europe redevient une des priorités de l'administration américaine après sa réélection en novembre 1972. Ce n'est qu'après avoir déployé des efforts diplomatiques pour résoudre la guerre du Vietnam et mettre en place la détente avec le bloc des pays communistes, que Washington se tourne vers ses alliés européens. C'est dans ce contexte qu'Henry Kissinger fait son « grand

²³⁰ Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger et Wolfgang Wessels, *op. cit.*, p. 21.

²³¹ Henry Kissinger, « Un appel des États-Unis à l'Europe : L'année de l'Europe », *Europe Documents*, 3 mai 1973, n° 734, p. 1-6.

²³² Maria Găinar, *op. cit.*, p. 103.

dessein atlantique »²³³ le 23 avril 1973 en affirmant qu'une ère nouvelle est à entrevoir pour les relations entre les États-Unis et l'Europe. Au fond de ce discours résonne encore la célèbre question qu'il avait posée trois ans auparavant et qui ne cessera d'interpeller les Européens sur leur unité politique : « L'Europe : quel est le numéro de téléphone ? ». Kissinger reconnaît que « le rétablissement de l'Europe occidentale est un fait établi, tout comme le succès historique de sa marche vers l'unification économique »²³⁴, mais il laisse entendre que l'Europe est encore loin du jour où elle parlera d'une seule voix. Pour le conseiller du président Nixon, cette unité politique européenne n'est pas une fin en soi mais un moyen de renforcer les pays d'Occident. C'est pourquoi il propose d'envisager de manière globale des problèmes économiques, diplomatiques et de défense. L'idée de l'élaboration d'une « nouvelle Charte atlantique » y est introduite²³⁵. Toutefois le discours de Kissinger n'est pas dépourvu de « piques » aux yeux des Européens, comme lorsqu'il parle d'une division des tâches internationales en constatant que les États-Unis ont « des intérêts et des responsabilités à l'échelle du monde » alors que les Européens ont seulement « des intérêts régionaux »²³⁶. L'initiative d'Henry Kissinger semble cacher un double jeu de l'administration Nixon (en pleine crise du Watergate) lorsqu'en parlant de la volonté des États-Unis de poursuivre des négociations avec l'ensemble de la Communauté européenne, il constate que dans le domaine de la diplomatie « nous nous comportons en tant qu'États-nations traditionnels »²³⁷. C'est pourquoi l'idée d'une nouvelle « Charte atlantique » est accueillie avec beaucoup de réserve par la plupart des gouvernements européens. Les autorités françaises redoutent notamment que les Américains veuillent obtenir des concessions sur le terrain commercial et monétaire en échange de leur protection militaire, tout en déplorant que « les Européens préfèrent financer les dépenses sociales au lieu de faire contrepoids au Pacte de Varsovie »²³⁸.

En réponse à l'initiative américaine, les Neuf adoptent le 14 décembre 1973 à Copenhague la déclaration sur l'identité européenne. Ce texte est un vrai projet de politique étrangère composé de trois parties dont la première met l'accent sur la cohésion interne des Neuf et sur un système de valeurs communes. La deuxième partie est consacrée à la définition

²³³ Voir *Ibid.*, p. 103-109.

²³⁴ Henry Kissinger, art. cit., p. 1.

²³⁵ *Ibid.*, p. 3.

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ François David, « Le même et l'autre : regards américains sur l'Europe », in Sylvain Schirmann (dir.) *Penser et construire l'Europe (1919-1992) États et opinions nationales face à la construction européenne*, Paris, Sedes, 2007, p. 93.

de l'identité européenne par rapport au monde : les Neuf précisent que leur union n'est dirigée contre personne et qu'au contraire elle doit être bénéfique pour la communauté internationale tout entière en constituant un élément d'équilibre et un pôle de coopération avec toutes les nations. Au sujet de la diplomatie européenne, les Neuf déclarent vouloir « jouer un rôle actif dans les affaires mondiales » et que « cette volonté doit [les] conduire progressivement (...) à définir des positions communes dans le domaine de la politique étrangère »²³⁹. Ils affirment ainsi leur volonté d'apparaître sur la scène internationale en tant qu'« entité distincte » qui, en tant que telle, définit progressivement « leur identité vis-à-vis des autres entités politiques »²⁴⁰. Michel Jobert, ministre français des Affaires étrangères, se fait d'ailleurs à plusieurs reprises le chantre de cette politique consistant à doter l'Europe « d'un représentant unique pour les affaires communautaires, voire celles de la coopération politique »²⁴¹. En outre, les Neuf déclarent à Copenhague que la construction européenne reste ouverte « aux autres nations européennes qui partagent les mêmes idéaux et les mêmes objectifs ». Bien évidemment, il est encore trop tôt pour envisager un jour l'élargissement des Communautés aux pays de l'Europe de l'Est. Cependant une référence au développement sur la base de la réciprocité d'une politique de détente et de coopération avec l'URSS et les autres pays de l'Europe de l'Est figure parmi les objectifs affichés en matière de politique étrangère des Neuf. Enfin, dans la troisième et dernière partie de la déclaration, les Neuf rappellent que la construction européenne doit garder son « caractère dynamique »²⁴².

Si la déclaration sur l'identité européenne reste un document important pour la définition des principes d'action des Neufs sur la scène internationale, son impact est mitigé, surtout en raison du contexte de troubles économiques dans lequel se déroule le sommet de Copenhague. Il faut également remarquer que les réactions à l'étranger sont souvent très négatives. Notamment les pays de l'Europe de l'Est, en particulier l'Union soviétique, se détachent par un rejet global de la déclaration : « La "petite Europe" est accusée de s'opposer à travers son "intégration politico-militaire" à la "détente qui embrasse le continent tout entier" »²⁴³.

²³⁹ *Déclaration sur l'identité européenne adoptée par les neuf chefs d'État ou de gouvernement. Copenhague, 14 décembre 1973 (extraits)*, in Stanisław Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach [L'intégration européenne dans les documents]*, op. cit., p. 273.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 273-275.

²⁴¹ Jean-Christophe Romer, *Le monde en crises depuis 1973*, op. cit., p. 15.

²⁴² *Déclaration sur l'identité européenne adoptée par les neuf chefs d'État ou de gouvernement. Copenhague, 14 décembre 1973 (extraits)*, in Stanisław Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach [L'intégration européenne dans les documents]*, op. cit., p. 275.

²⁴³ Maria Găinar, op. cit., p. 146.

En effet, malgré leurs ambitions, les Européens sont confrontés en 1973 à deux crises majeures, l'une étant la conséquence de l'autre. Alors que la crise monétaire mondiale (après la décision d'inconvertibilité du dollar américain en or) vient d'enterrer le système de Bretton Woods, la guerre israélo-arabe déclenche à l'automne 1973 à la fois le conflit diplomatique entre Washington et l'Europe et le choc pétrolier. C'est la première fois que les Neuf s'efforcent de réagir ensemble sur la scène internationale de manière coordonnée. Pour mesurer le chemin que les Neuf ont dû parcourir pour atteindre des positions communes au sujet de la guerre du Yom Kippour (6-24 octobre 1973), il suffit d'analyser les divergences européennes pendant la guerre des Six Jours (5-10 juin 1967). La France avait soutenu les pays arabes et sanctionné Israël (le général de Gaulle mettant sous embargo cinquante Mirage commandés par le gouvernement israélien), les Pays-Bas avaient soutenu Israël, l'Allemagne avait proclamé sa neutralité tout en donnant des gages de soutien à Israël, et la Belgique avait appelé à une intervention de l'ONU²⁴⁴. Cette fois-ci, contrairement aux Américains qui appuient Israël, les Européens appellent d'abord à « l'arrêt des hostilités » (13 octobre 1973). Le gouvernement belge suggère que les Neuf participent en tant qu'entité à la Force d'urgence des Nations Unies (UNEF) à laquelle quelques pays européens de l'Ouest (Autriche, Irlande, Finlande, Suède) et de l'Est (Pologne²⁴⁵) ont finalement pris part. Entre-temps, la décision prise par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) de quadrupler les prix du pétrole et d'installer un embargo à l'encontre des pays occidentaux, y compris les États membres de la CEE, déclenche une profonde crise en approvisionnement énergétique connue comme « choc pétrolier ». Après les premières réactions des Neuf en ordre dispersé, « en prenant des mesures unilatérales qui [mettent] en question le principe même du libre-échange »²⁴⁶, les ministres des Affaires étrangères de la Communauté arrivent enfin à adopter une « déclaration de Bruxelles » sur la situation au Proche-Orient (6 novembre 1973). Cette prise de position étant considérée comme « un pas décisif dans le sens d'une politique extérieure commune de l'Europe des Neuf »²⁴⁷, la Communauté fait appel à un accord de paix « juste et durable ». Condamnant « l'acquisition de territoires par la force », les Neuf appellent Israël à l'évacuation des territoires occupés depuis la guerre des Six Jours de

²⁴⁴ Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 30.

²⁴⁵ La Pologne a participé à la mission UNEF II (United Nations Emergency Force) au Sinaï de novembre 1973 à janvier 1980. Le contingent polonais comptait entre 822 et 1026 soldats. La Pologne était avant tout responsable de la logistique. Elle a ouvert également un hôpital (Polish Field Hospital & Clinics).

²⁴⁶ Romain Yakemtchouk, *op. cit.*, p. 212.

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 214.

1967 et à la reconnaissance « des droits légitimes des Palestiniens »²⁴⁸. Vivement critiqués par Israël, les Européens réussissent ainsi à franchir le premier pas de la reconnaissance des droits des Palestiniens, tout en limitant à la diplomatie déclaratoire leur contribution à la restauration de la paix au Proche-Orient. Avant tout préoccupée par l'embargo pétrolier, la Communauté européenne n'est pas invitée à participer à la conférence de paix du 21 décembre 1973 à Genève réunissant les États-Unis et l'URSS aux côtés des deux belligérants.

N'ayant pas encore sa place dans les négociations sur la paix au Proche-Orient, l'Europe réussit néanmoins à ouvrir le dialogue euro-arabe en décembre 1973 à Copenhague : il contribuera progressivement au développement de la diplomatie européenne concertée au Proche-Orient. Dans le cadre de la CPE, la déclaration de Venise (12-13 juin 1980) sur le dialogue euro-arabe et la situation au Proche-Orient qui a suivi la signature des accords de paix entre l'Égypte et Israël en mars 1979 peut être vue comme « un acte de dépassement de la diplomatie déclaratoire »²⁴⁹. Malgré le progrès dans le dialogue israélo-arabe, la régulation générale du conflit reste un objectif lointain. Pour cette raison, la déclaration de Venise proclame tout à la fois le droit à l'existence et à la sécurité d'Israël, l'autodétermination du peuple palestinien, l'association de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) aux négociations de paix et la nécessité pour Israël de se retirer des territoires occupés. Elle suggère également le déploiement de troupes de maintien de la paix dans lesquelles les Européens seraient partie prenante. Elle est critiquée par Israël comme étant « un "Munich européen" au Proche-Orient » et par l'OLP comme étant « en deçà de ses attentes ». « En une décennie, la CPE est donc parvenue à harmoniser les diplomaties des États européens sur le sujet sans encore leur donner prise sur les parties en présence »²⁵⁰.

Le deuxième exemple de l'action diplomatique des Neuf dans le cadre de la Coopération politique européenne est la réponse commune face à la crise chypriote de l'été 1974. Ce conflit débouche sur la partition de Chypre, suite au coup d'État du 15 juillet soutenu par le régime grec des colonels contre le président Makarios qui a pour conséquence le débarquement de 40 000 soldats turcs cinq jours plus tard dans le nord de l'île. Les Neuf décident de réagir vivement face à cette crise, d'autant plus que contrairement au Proche-Orient elle implique deux États associés à la CEE (la Grèce et la Turquie) et un État membre

²⁴⁸ *Déclaration des neuf ministres des Affaires étrangères sur la situation au Proche-Orient (Bruxelles, 6/11/73), in La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes], op. cit., p. 58-59.*

²⁴⁹ Franck Petitville, *op. cit.*, p. 30.

²⁵⁰ *Ibid.* Voir David Allen, Alfred Pijpers (dir.), *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1984, 245 p.

(la Grande-Bretagne, garant du statut de Chypre depuis son indépendance en 1960). Dès le 16 juillet, lendemain du coup d'État, et avant-même que les troupes turques n'envahissent le nord de l'île, les Neuf publient un communiqué affirmant l'attachement de la CEE « à l'indépendance et à l'intégrité territoriale de Chypre »²⁵¹ et chargeant en même temps la présidence française « de faire connaître leur position commune »²⁵². Dans une déclaration du 22 juillet, les ministres des Affaires étrangères appellent à un cessez-le-feu et au retour à l'ordre constitutionnel. Ils invitent également les deux parties en conflit à la coopération avec les forces des Nations Unies présentes sur l'île depuis 1964. Les Neuf multiplient les appels au règlement pacifique du conflit tout en accordant une aide financière et alimentaire. Le partage de Chypre reste dès lors un conflit gelé au cœur du Bassin méditerranéen destiné à devenir une zone de relations privilégiées avec les Communautés européennes. C'est d'ailleurs en dehors de la CPE que la CEE recherche « la négociation collective » en incitant ses partenaires méditerranéens à se regrouper et à renforcer « l'égalité diplomatique et donc leur souveraineté »²⁵³. Le premier tour de négociations avec les trois États du Maghreb aboutit en avril 1976 à un accord sur la coopération globale (économique, technique et financière). Un accord similaire est signé également avec les pays du Mashrek (Égypte, Syrie, Jordanie) en janvier 1977. Cette diplomatie commerciale est fondée sur l'article 238 mettant en œuvre le principe d'une coopération globale. De tels accords sont aussi signés avec Israël (mai 1975) et le Liban (mai 1977).

L'action concertée des Neuf par rapport aux conflits du Proche-Orient et de Chypre a été un exercice important pour la fiabilité de la Coopération politique européenne. Néanmoins, l'initiative principale de la CPE sur la scène internationale est la négociation de l'Acte final d'Helsinki (1975) dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. C'est la première fois que les Européens peuvent non seulement réagir à une crise, mais aussi et surtout élaborer ensemble une politique étrangère. C'est surtout à cause des réticences américaines à l'égard de ce projet que les négociations de la CSCE ont donné à la Communauté la possibilité d'assurer le *leadership* du camp occidental face aux représentants du Pacte de Varsovie.

Il est opportun de rappeler ici les origines de cette idée d'une conférence paneuropéenne. La CSCE est issue d'une initiative soviétique lancée par Viatcheslav Molotov

²⁵¹ *Communiqué des neuf gouvernements des États membres des Communautés européennes sur la situation à Chypre (Paris, 16/7/74)* in *La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes], op. cit., p. 75.*

²⁵² *Ibid.*

²⁵³ Louis Balmond et Jacques Bourrinet, *op. cit.*, p. 52.

en 1954, au début de la période de la coexistence pacifique. Lors d'une conférence réunissant à Berlin (25 janvier – 18 février 1954) les quatre puissances victorieuses de la guerre, le ministre soviétique des Affaires étrangères s'était inspiré de deux idées développées par l'Union soviétique, à savoir « l'institutionnalisation des relations Est-Ouest et la reconnaissance du statu quo territorial en Europe »²⁵⁴, pour proposer la conclusion d'un traité de sécurité collective. N'ayant alors guère suscité l'intérêt du bloc occidental, la proposition est réitérée par le Pacte de Varsovie dans la deuxième moitié des années 1960. C'est le ministre des Affaires étrangères de Pologne, Adam Rapacki, qui la reprend lors de la 19^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations Unies (le 14 décembre 1964) en déclarant : « Nous croyons que le moment est venu d'examiner le problème de la sécurité en Europe dans son ensemble. Nous devrions étudier l'opportunité de réunir à cet effet une conférence de tous les États européens, à laquelle participeraient bien entendu l'Union soviétique et les États-Unis. Si on le jugeait utile, cette conférence pourrait être préparée par des représentants désignés par l'Organisation du traité de Varsovie et par l'OTAN, et éventuellement aussi, si on le désirait, par des représentants d'États européens n'appartenant pas à ces deux groupements »²⁵⁵. Par la suite, l'initiative polonaise est soutenue le 20 janvier 1965 par le Comité politique consultatif du Pacte de Varsovie, réuni à Varsovie : il se prononce « en faveur de la convocation d'une conférence des États européens en vue d'examiner les mesures qui assureraient la sécurité collective en Europe »²⁵⁶. Finalement l'idée est retenue dans une déclaration faite lors de la réunion suivante du Comité politique consultatif du Pacte de Varsovie le 5 juillet 1966 à Bucarest. Le Comité y propose la tenue d'une conférence paneuropéenne pour examiner les problèmes relatifs à la garantie de la sécurité en Europe et à l'établissement d'une coopération paneuropéenne qui pourrait aboutir à un accord exprimé « sous la forme d'une déclaration paneuropéenne de coopération dans l'intérêt du maintien et du renforcement de la sécurité européenne »²⁵⁷.

²⁵⁴ Jean-Christophe Romer, *Le monde en crises depuis 1973*, op. cit., p. 21.

²⁵⁵ *Déclaration à l'Assemblée générale des Nations Unies, 19^{ème} session, 1301^e séance plénière, New York, 14 décembre 1964*, paragraphe 66, p. 8, cité par Jeanne Kirk-Laux, « Divergence ou coalition : la position des pays de l'Europe de l'Est à l'égard de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe ; 1965 -1972 », *Études internationales*, vol. 4, n° 1-2, 1973, p. 92-93.

²⁵⁶ *Communiqué du Comité politique consultatif du Pacte de Varsovie (20 janvier 1965)* disponible sur le site Internet du CVCE : http://www.cvce.eu/content/publication/2005/12/22/6ff0ba55-f98b-4d6b-9ca6-4b30555fc068/publishable_fr.pdf Voir Stanisław Parzymies, *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945-2004 [Relations internationales en Europe 1945-2004]*, op. cit., p. 148.

²⁵⁷ *Déclaration publiée à l'issue de la réunion du Comité consultatif politique du Pacte de Varsovie sur le renforcement de la paix et de la sécurité en Europe, à Bucarest (5 juillet 1966)*, in *Le projet de conférence sur la sécurité européenne 1954-1971. Dossier préparé par Mr. E. Nessler, Rapporteur*. Paris : Assemblée de l'Union de

Il faut remarquer que selon les pays du bloc communiste, la proposition d'un accord général européen devait mener à la suppression simultanée des deux blocs militaires (l'OTAN et le Pacte de Varsovie), à la reconnaissance de l'existence de deux États allemands et au développement des accords portant sur le désarmement en Allemagne. En effet, il s'agissait d'une vieille revendication correspondant à l'article 11 du traité de Varsovie du 14 mai 1955 dans lequel il avait été déclaré expressément qu'il cesserait d'être en vigueur au cas où « un système de sécurité collective serait créé en Europe et où un traité général européen serait conclu à cet effet »²⁵⁸. C'est dans cette ligne politique que s'inscrit la décision prise par les représentants des partis communistes et ouvriers d'Europe, réunis le 26 avril 1967 à Karlovy-Vary en Tchécoslovaquie, en vue de soutenir la proposition du Pacte de Varsovie sur la suppression simultanée des deux alliances militaires afin que « tous les États reconnaissent le statu quo territorial de l'après-guerre et appellent à la création d'un système de sécurité collective fondée sur les principes de la coexistence pacifique entre États à systèmes sociaux différents »²⁵⁹.

La réponse occidentale vient en deux temps, entrecoupée par l'intervention des troupes du Pacte de Varsovie en Tchécoslovaquie en août 1968. Lors du sommet de l'OTAN à Reykjavik les 24 et 25 juin 1968, les Occidentaux envoient dans un premier temps, comme souvent en diplomatie, un signal d'intérêt pour la proposition venue de l'Est. Ils « [mettent] en avant un aspect sur lequel Moscou n'avait guère insisté »²⁶⁰ en exigeant qu'une réduction des armements classiques soit également envisagée. Cherchant à faire oublier les effets négatifs de leur intervention, les Soviétiques adressent un nouvel appel aux Occidentaux. Le 17 mars 1969, soit trois ans après Bucarest, le Comité politique consultatif du Pacte de Varsovie réuni dans la capitale hongroise propose « à tous les pays intéressés [d']établir les modalités et l'ordre du jour d'une conférence paneuropéenne »²⁶¹. Et c'est à cet appel renouvelé de Budapest que les Occidentaux répondent favorablement.

l'Europe occidentale, décembre 1971, p. 17-19. Voir Jean-Christophe Romer, *Le monde en crises depuis 1973*, *op. cit.*, p. 21.

²⁵⁸ Manfred Lachs, « Le traité de Varsovie du 14 mai 1955 », *Annuaire français de droit international*, 1955, vol. 1, p. 121.

²⁵⁹ *Déclaration adoptée par les partis communistes et ouvriers d'Europe à la Conférence de Karlovy-Vary (26 avril 1967)*, disponible sur le site Internet : http://www.cvce.eu/content/publication/2005/12/22/e8fe5ae4-27cc-4e0f-a48a-c8c82cb548e6/publishable_fr.pdf

²⁶⁰ Jean-Christophe Romer, *Le monde en crises depuis 1973*, *op. cit.*, p. 21.

²⁶¹ *Message adressé par les États membres du Pacte de Varsovie à tous les pays européens (Budapest, 17 mars 1969)*, in *Documents officiels*, Paris, n° 15 et 16, 9-22 avril 1969.

En premier lieu la Finlande, un État neutre, propose ses bons offices le 5 mai 1969 pour organiser la conférence. Plus pragmatiquement cependant, c'est surtout de la part des pays membres de l'OTAN que Moscou attend une réponse. Ceux-ci acceptent de tenir bientôt une conférence générale sur la coopération et la sécurité en Europe, à laquelle participeront les membres nord-américains de l'Alliance, lors de la session ministérielle du Conseil de l'Atlantique Nord les 4 et 5 décembre 1969 à Bruxelles²⁶². Néanmoins la plupart des pays occidentaux, particulièrement les États-Unis et la Grande-Bretagne, restent longtemps méfiants et attentistes avant que ne soient définies les conditions de la CSCE. Dans cette situation, la France décide de s'impliquer activement dans les préparatifs de la conférence dès octobre 1969 et d'en faire ainsi un élément du processus de détente dont elle veut garder le *leadership*.

Le président Georges Pompidou souhaite poursuivre les bonnes relations avec l'Union soviétique instaurées par le général de Gaulle, tout en adaptant sa politique à un contexte en mutation. La diplomatie française, visant un « dépérissement » des deux blocs, essaye de s'interposer dans la politique d'ouverture à l'Est en proposant ses bons offices afin que « l'Ostpolitik de la République fédérale soit encadrée dans un cadre multilatéral et que la conférence offre l'occasion aux pays européens de développer leurs relations bilatérales et multilatérales »²⁶³. Le Quai d'Orsay souhaite également inscrire des questions culturelles et des droits de l'homme dans la CSCE. Cette volonté d'établissement d'un dialogue franco-soviétique est confirmée par l'intensification des rencontres au sommet à différents échelons. À cette époque, Georges Pompidou rencontre Leonid Brejnev à cinq reprises, dont trois fois en Union soviétique²⁶⁴. Les relations diplomatiques se développent également avec d'autres pays de l'Est, ce dont témoignent de fréquentes rencontres entre les dirigeants politiques : les voyages du Premier ministre Jacques Chaban-Delmas en Pologne (novembre 1970) et en Yougoslavie (avril 1971) où il se rend avec son ministre des Affaires étrangères Maurice

²⁶² Voir *Communiqués ministériels 1960-1969, 4-5 décembre 1969, Bruxelles, Conseil de l'Atlantique Nord, Président : Mr. M. Brosio*, disponible sur le site Internet du CVCE : http://www.cvce.eu/content/publication/2005/8/22/e087c437-f202-4c71-bbcc-a8eaf4e31cb2/publishable_fr.pdf

²⁶³ Maurice Vaisse, *La puissance ou l'influence ? La France dans le monde depuis 1958*, Paris, Fayard, 2009, p. 256.

²⁶⁴ Voyage officiel de Georges Pompidou en URSS (6-13 octobre 1970) ; visite d'État de Brejnev en France (25-30 octobre 1971) lors de laquelle a été adoptée une déclaration commune sur la CSCE ; visite du ministre des Affaires étrangères de l'URSS, Andreï Gromyko, à Paris (juin 1972) ; visite de Georges Pompidou à Zaslavl, près de Minsk, et à Moscou (janvier 1973) ; rencontre de Rambouillet (25-27 juin 1973) ; visite de Georges Pompidou (épuisé par la maladie qui l'emporte quelques semaines plus tard) à Pitsounda (12-13 mars 1974).

Schumann, la visite en France du dirigeant polonais Edward Gierek (octobre 1972) ou celle du Premier ministre Pierre Messmer en Hongrie et en Bulgarie (juillet 1973).

Cet effort français d'intensification et d'amélioration des relations paneuropéennes est poursuivi également par d'autres acteurs de la CSCE qui réunira finalement trente-cinq pays : tous les pays européens (à l'exception de l'Albanie et de l'Andorre), ainsi que les États-Unis, le Canada et l'URSS. Il faut mentionner dans ce contexte la signature de l'accord sur la limitation des armes stratégiques SALT I (*Strategic Arms Limitation Talks*) le 26 mai 1972 entre les Américains et les Soviétiques et la ratification par le Bundestag en mai 1972 des traités normalisant les relations de la RFA avec les pays du Pacte de Varsovie, signés respectivement avec l'Union soviétique (12 août 1970) et la Pologne (7 décembre 1970). Cela permet finalement la reconnaissance mutuelle des deux États allemands (Traité fondamental signé entre la RFA et la République démocratique allemande (RDA) le 12 décembre 1972 suite à l'accord quadripartite sur Berlin du 3 septembre 1971) et leur adhésion aux Nations Unies (18 septembre 1973). Mettant fin à la doctrine Hallstein, cette régularisation des relations interallemandes permet non seulement l'échange des représentants permanents entre Bonn et Pankow (le quartier de Berlin où réside le gouvernement de la RDA), mais aussi la reconnaissance diplomatique de la RDA par de nombreux pays. Le nombre des États ayant reconnu l'Allemagne de l'Est passe de 27 en 1971 à 121 en 1976²⁶⁵.

De son côté, la Communauté européenne qui vient de lancer la CPE décide, dès octobre 1970, de s'associer à la préparation de la CSCE (réunion ministérielle à Munich) afin « d'exercer l'effort de coopération diplomatique »²⁶⁶ des pays de la Communauté. Le 21 octobre 1972, une conférence des chefs d'État et de gouvernement de la Communauté donne son accord aux principes de la CSCE pour favoriser le bon voisinage avec les pays de l'Est, la poursuite de leur politique de détente et de paix et « l'établissement sur des bases durables d'une plus large coopération économique et humaine »²⁶⁷.

Après trois années de préparatifs, la CSCE peut entrer en première phase de négociations (3-7 juillet 1973 à Helsinki). Les ministres de 35 pays décident de répartir toutes les questions de la conférence entre trois « corbeilles » relatives à la sécurité, à l'économie et aux droits de l'homme. Les Neuf estiment que le programme de travail adopté constitue une étape importante dans l'établissement de mesures de coopération économique et de « liens

²⁶⁵ Józef Kukułka, *op. cit.*, p. 193.

²⁶⁶ Philippe de Schoutheete, *op. cit.*, p. 69.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 72.

plus libres entre les peuples et les personnes »²⁶⁸. L'obligation faite aux pays du Pacte de Varsovie d'accepter la troisième « corbeille » en échange des garanties de la première (clauses de non-ingérence dans les affaires intérieures, inviolabilité des frontières, etc.) doit beaucoup à « la ténacité des Européens et à l'efficacité des mécanismes de concertation internes à la CPE »²⁶⁹. En effet, la solidarité des Neuf s'est déjà manifestée dès la réunion préparatoire tenue à Helsinki en janvier 1973 par le dépôt d'un projet commun de mandat de négociation²⁷⁰. Cette concertation des Neuf permettant à la Communauté de s'exprimer d'une seule voix se maintient dans toutes les phases essentielles de la CSCE et notamment pendant la deuxième phase de négociations (18 septembre 1973 – 21 juillet 1975 à Genève). À cette occasion, le premier Conseil européen réuni à Dublin le 11 mars 1975 réaffirme dans une déclaration sur la CSCE « la volonté des Neuf de poursuivre et de développer leur politique de détente et de coopération en Europe ». Les chefs d'État et de gouvernement se félicitent également « du rôle constructif, qui grâce à leur diplomatie concertée et aux positions qu'ils ont adoptées en commun » a permis aux Neuf d'être un acteur important de la CSCE touchant de près « aux intérêts de la Communauté européenne »²⁷¹.

Cette coopération constructive qui aboutit à la signature de l'Acte final d'Helsinki le 1^{er} août 1975 est un premier exemple de ce que certains politologues appellent « les effets d'échelle » de la coopération européenne en politique étrangère, c'est-à-dire « la multiplication d'influence » dont elle est porteuse pour les États membres²⁷². En témoigne la déclaration sur la CSCE adoptée par le deuxième Conseil européen tenu à Bruxelles le 17 juillet 1975 : « Les négociations d'Helsinki et de Genève ont en fait donné l'occasion aux Neuf de procéder à un travail commun qui est un cas exemplaire de coopération constructive ; elles ont également conduit à la maturation du processus d'unité croissante dans lequel les pays de la Communautés se sont engagés, pleinement conscients de leurs responsabilités devant l'histoire »²⁷³. Les Neuf anticipent la signature de l'Acte final en déclarant se conformer aux principes énoncés par la conférence et être prêts à prendre les mesures nécessaires à la mise en pratique de ces conclusions.

²⁶⁸ Cité par Marie-Thérèse Bitsch, *Histoire de la construction européenne*, op. cit., p. 204.

²⁶⁹ Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne*, op. cit., p. 31.

²⁷⁰ Voir Philippe de Schoutheete, op. cit., p. 70.

²⁷¹ *Ibid.*, p. 72-73.

²⁷² Roy Ginsberg, *Foreign Policy Actions of the European Community*, op. cit.

²⁷³ Déclaration du 2^{ème} Conseil européen sur les Nations Unies, la C.S.C.E et le Portugal (Bruxelles, 17/7/75), in *La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes]*, op. cit., p. 81.

La signature de l'Acte final de la CSCE est également applaudie par la Pologne qui manifestait « un intérêt majeur à un règlement politique en Europe » depuis le plan Rapacki. La diplomatie polonaise qui a déployé « un activisme inlassable » pour promouvoir l'idée d'une conférence sur la sécurité européenne, a « la conviction d'avoir apporté sa pierre à l'édifice »²⁷⁴. C'est dans ce climat qu'a pu se faire l'adoption anticipée des dix principes de la CSCE²⁷⁵ dans la Charte sur les principes de la coopération entre la République populaire de Pologne et la République française, ainsi que dans une déclaration franco-polonaise sur la coopération culturelle et scientifique signée à Varsovie lors de la visite du président Valéry Giscard d'Estaing (17-20 juin 1975)²⁷⁶. Ce « véritable festival franco-polonais »²⁷⁷ et la détente qui s'est instaurée entre Paris et Varsovie à la marge de la CSCE vont même au-delà des dispositions de l'Acte final d'Helsinki, ce qui suscite une vive critique de la part de Moscou au lendemain de la visite du président français en Pologne²⁷⁸. Mais il est trop tard pour revenir en arrière : le rapprochement politique franco-polonais est un fait. D'ailleurs il faut souligner qu'il est accompagné par l'intensification des échanges économiques entre les deux pays, grâce notamment à la prédisposition francophile des dirigeants polonais. En effet, l'équipe d'Edward Gierek compte d'autres anciens « émigrés économiques » de l'entre-deux-guerres comme Emil Wojtaszek, ministre des Affaires étrangères de la Pologne dès décembre 1976 et auparavant ambassadeur en France (de 1972 à 1976) où il a grandi (de 1929 à 1950)²⁷⁹. Dans ce contexte, le président français poursuit « une diplomatie commerciale destinée à soutenir le développement économique de la Pologne et son émancipation au sein du bloc communiste »²⁸⁰. Plusieurs accords de coopération économique sont ainsi signés entre les deux pays dans les années 1972-1975, ce qui permet à la France de devenir en 1976 le 2^{ème}

²⁷⁴ Pierre Buhler, *op. cit.*, p. 497-498.

²⁷⁵ L'Acte finale d'Helsinki a énuméré un « décalogue » de dix principes devant gérer les relations internationales entre les pays de la CSCE : respect de la souveraineté, non-recours à la menace et à la force, inviolabilité des frontières, intégrité territoriale des États, règlement pacifique des différends, non-intervention dans les affaires intérieures, respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, droits des peuples à l'autodétermination, coopération entre les États, exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international public.

²⁷⁶ La visite du président Valéry Giscard d'Estaing a été préparée par le ministre d'État Michel Poniatowski qui s'est rendu en Pologne les 3-9 septembre 1974 et par le ministre des Affaires étrangères de la France Jean Sauvagnargues (26-28 février 1975). Voir Józef Kukułka, *op. cit.*, p. 198 ; sur la visite du président Valéry Giscard d'Estaing en Pologne, voir Dariusz Jarosz et Maria Pasztor, *op. cit.*, p. 293-295.

²⁷⁷ *Archives du Ministère des Affaires étrangères à Varsovie, Europe 1971-juin 1976*, t. 3487, Louis Dauge, l'Ambassadeur de France en Pologne à M. le Ministre des Affaires étrangères. Note d'atmosphère, Varsovie, le 4 février 1976.

²⁷⁸ Dariusz Jarosz et Maria Pasztor, *op. cit.*, p. 295.

²⁷⁹ Laurence Badel, *op. cit.*, p. 374.

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 373.

fournisseur occidental de la Pologne (après la RFA)²⁸¹. Cependant, au-delà d'une détente qui s'établira dans les relations bilatérales, cette politique d'endettement conduira la Pologne à l'aggravation de sa situation économique et finalement à l'éclatement de la révolte des chantiers navals de Gdańsk en 1980.

En attendant, la France ainsi que les autres pays de la Communauté politique européenne saisissent l'occasion pour manifester leur volonté d'appliquer toutes les dispositions de l'Acte final. Cette détermination des pays de la Communauté à mettre en œuvre les décisions de la CSCE s'est traduite par la signature de l'Acte final, non seulement par chacun des Neuf, mais également par le président en exercice du Conseil des Communautés, Aldo Moro. En même temps, la Communauté s'est réservé le droit d'évaluer le vrai progrès de la CSCE à « raison de l'application effective de la part de chacun des États participants de tous les principes réaffirmés »²⁸².

La CSCE a permis aux Neuf d'apparaître comme un ensemble sur la scène internationale, mais son bilan reste néanmoins mitigé. Tout d'abord avec ses conférences « de suivi », la CSCE a permis d'établir un dialogue Est-Ouest, sans toutefois prévoir un mécanisme de contrôle. L'Acte final d'Helsinki n'étant pas un traité international à caractère contraignant, il ne pouvait donc pas servir d'instrument d'exécution de ses dispositions, notamment dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans cette situation, le sommet de Belgrade (4 octobre 1977 – 9 mars 1978) constitue une première occasion de faire le bilan de la CSCE : la simple poursuite des échanges de vue y est demandée. Cependant, à partir de 1977, la Communauté ne manque pas de souligner les violations des principes établis dans la « troisième corbeille ». Ainsi le 15 décembre 1978 à Strasbourg, le ministre des Affaires étrangères de la RFA Hans-Dietrich Genscher présente un rapport sur la CPE devant le Parlement européen. Au nom de tous les États de la communauté, il y exprime « la vive préoccupation que leur inspirent les atteintes portées au processus de la C.S.C.E. par la condamnation de dissidents en U.R.S.S. et dans d'autres pays d'Europe de l'Est »²⁸³. Enfin, à plus long terme, avec le recul du temps, et en partie grâce à cette première concertation diplomatique des Neuf dans le cadre de la Coopération politique européenne, il convient de constater que « la CSCE, par un long travail de sappe, a constitué

²⁸¹ Voir *Ibid.*, p. 373-380.

²⁸² Déclaration du 2^{ème} Conseil européen sur les Nations Unies, la C.S.C.E. et le Portugal (Bruxelles, 17/7/75) in *La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes]*, op. cit., p. 82.

²⁸³ Rapport sur la CPE présenté par M. Hans-Dietrich Genscher, Ministre des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne, devant le Parlement européen (Strasbourg, 15/12/78, extraits), in *La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes]*, op. cit., p. 155.

l'un des outils essentiels de l'effondrement du communisme et de la réunification des deux parties de l'Europe »²⁸⁴.

II. Les limites de la Coopération politique européenne

Le lancement de la Coopération politique européenne au début des années 1970 a indéniablement contribué à la concertation de la politique étrangère des États membres de la Communauté. Dépourvue d'une base juridique et d'un cadre institutionnel, la coopération politique a été développée de façon pragmatique, d'où l'importance des réunions au sommet et des rapports traitant de procédures (rapports de Luxembourg, de Copenhague et de Londres). Suite aux événements internationaux, les Neuf établissent le cadre des consultations politiques : les réunions en marge du Conseil naissent de la crise de Chypre en 1974, les réunions Gymnich²⁸⁵ résultent de la tension avec les États-Unis à la même époque, la mise en place du système TREVI²⁸⁶ est provoquée par une vague d'attentats en Grande-Bretagne en 1974-1975, le dialogue euro-arabe répond à la guerre du Yom Kippour entraînant à son tour l'innovation de la « Troïka ». Cette coopération diplomatique mène graduellement les pays membres à prendre des positions communes sur des problèmes de fond : le Proche-Orient, la Rhodésie, la Namibie, Chypre, les Falkland, l'Amérique centrale. En novembre 1977, le Belge Henri Simonet, président en exercice du Conseil des ministres des Affaires étrangères réunis dans le cadre de la CPE reconnaît devant le Parlement européen que « les pratiques de coopération politique sont devenues plus fortes et plus exigeantes que les textes ne le

²⁸⁴ Jean-Christophe Romer, *Le monde en crises depuis 1973*, *op. cit.*, p. 28.

²⁸⁵ Les réunions Gymnich sont des rencontres informelles des ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne organisées lors de chaque présidence tournante depuis 1974 (tous les six mois). Les ministres ne sont pas accompagnés de leurs assistants et ce, afin de créer des conditions plus favorables aux échanges. Ces réunions tiennent leur nom du château Gymnich, près de Bonn où s'est tenue la première de ces réunions les 20 et 21 avril 1974. Leur caractère confidentiel est officiellement reconnu dans le rapport de Londres du 13 octobre 1981. Voir Philippe de Schoutheete, *op. cit.*, p. 39-40.

²⁸⁶ TREVI - « *Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence internationale* », bien qu'existent d'autres interprétations de l'acronyme, dont celle qui l'associe à la fontaine de Trevi à Rome où s'est tenu le sommet du Conseil européen les 1^{er} et 2 décembre 1975 lors duquel le ministre des Affaires étrangères britannique, James Callaghan, a suggéré la création d'un groupe spécial de lutte anti-terroriste à l'échelle européenne. La première réunion informelle des ministres de l'Intérieur a eu lieu au Luxembourg, le 26 juin 1976. « TREVI était une structure *ad hoc*, intergouvernementale, réunissant différents responsables des ministères de la Justice et de l'Intérieur des douze États membres de la Communauté européenne [...]. Elle avait pour objectif la coopération policière à l'échelle européenne. [Elle est restée] complètement secrète jusqu'au moins 1989. Son existence a été officialisée, sinon officiellement reconnue, lors du traité de Maastricht (1992) qui a conduit à son intégration au sein du troisième Pilier de l'Union européenne, la coopération policière et judiciaire en matière pénale. TREVI a par la suite été remplacé par Europol doté d'une existence légale ». Informations provenant du site Internet wikipédia : <http://fr.wikipedia.org/wiki/TREVI>. Voir Serge Bonnefoi, *Europe et sécurité intérieure : TREVI, Union européenne, Schengen*, Paris, Delmas, 1995.

comportent. Il s'est développé entre nous les textes de droit coutumier, qui n'est assorti bien sûr d'aucune sanction, mais qui a le caractère d'une règle reconnue, qu'on viole à l'occasion mais dont on reconnaît l'existence. Il existe désormais une assez forte pression sur nos appareils diplomatiques pour que nous agissions ensemble, que nous nous exprimions d'une seule voix, que nous évitions les discordances »²⁸⁷.

Cette collégialité européenne en matière d'action diplomatique a introduit un droit coutumier que l'on peut qualifier de *soft law*²⁸⁸. Ainsi ce droit coutumier permet la corrosion de la pensée traditionnelle des diplomaties des États membres, dont le rôle n'est plus limité à la défense des intérêts nationaux et qui commencent à réfléchir à ce « que vont penser [leurs] partenaires européens »²⁸⁹. Il faut souligner que l'Europe fonctionne alors beaucoup plus sur des bases coutumières non prévues par les traités de Rome que sur les institutions communautaires. En témoigne l'existence de différents mécanismes à caractère intergouvernemental tels le Serpent monétaire européen de 1972, puis le Système monétaire européen (SME) de 1979 avec la naissance de l'Unité de compte européenne (ECU), le Conseil européen ou encore le couple franco-allemand. En effet, la deuxième moitié des années 1970 est pour la Communauté le temps du développement de sa politique économique plus que de sa dimension diplomatique. D'ailleurs « le marché commun était une entente économique et non pas une communauté de politique étrangère ou culturelle en devenir »²⁹⁰.

Certes, après les premiers succès des Neuf sur la scène internationale, la Coopération politique européenne commence à susciter de nouvelles attentes, et paradoxalement, pas tant en son sein qu'à l'extérieur. Il suffit de rappeler que les Américains espéraient trouver dans l'Europe un interlocuteur de même rang pour négocier la paix au Proche-Orient ou des questions monétaires et énergétiques, ou encore que les pays du tiers monde attendaient une aide au développement suite à la fin du processus de décolonisation et enfin que l'opposition démocratique en Europe de l'Est et les défenseurs des droits de l'homme cherchaient un soutien face aux régimes communistes. Mais lorsqu'il s'agit de remettre en question les intérêts nationaux de ses États membres, la CPE n'est pas à la hauteur. La codification de la CPE et le renforcement de ses instruments deviennent une évidence au début des années 1980.

²⁸⁷ Philippe de Schoutheete, *op. cit.*, p. 54.

²⁸⁸ Renaud Dehousse et Joseph Weiler, « EPC and the Single Act : from Soft Law to Hard Law », in Martin Holland (dir.), *The Future of European Political Cooperation, Essays on Theory and Practice*, Basingstoke, Macmillan, 1991, p. 121-142.

²⁸⁹ Ben Tonra, « Constructing the CFSP: The Utility of a Cognitive Approach », *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, n° 4, septembre 2003, p. 739-740.

²⁹⁰ Gérard Bossuat, *op. cit.*, p. 266.

Le rapport de Londres adopté le 13 octobre 1981 ne change rien d'essentiel dans la nature de cette « diplomatie concertée ». Au contraire, « en confirmant son caractère pragmatique » et en insistant sur le caractère confidentiel de ses travaux (y compris des Conseils dit « Gymnich »), il rendra cette « Europe politique » toujours « moins compréhensible pour l'opinion publique », ce dont témoigne ce commentaire d'Emanuele Gazzo, directeur général de l'Agence Europe : « Certes, les Ministres ont décidé de "faire référence" plus fréquemment, dans leurs délibérations ou déclarations, aux résolutions adoptées par le Parlement, et d'établir avec celui-ci des contacts plus étroits. Qu'à cela ne tienne ! L'influence du Parlement Européen dans la "diplomatie secrète européenne" ne sera jamais significative. Certes, une procédure de crise avec possibilité de réunion en 48 heures, est maintenant prévue. Mais personne ne vous a dit (et personne ne s'en souvient) que déjà dans le Rapport Davignon le cas de "crise grave ou d'urgence particulière" était prévu. Il aura fallu ... 11 ans, pour s'apercevoir qu'il conviendrait de prendre des mesures pratiques... »²⁹¹.

En réalité, il faut attendre encore cinq ans et l'adoption de l'Acte unique européen pour codifier et intégrer la CPE dans le cadre communautaire. En attendant, privée de base juridique et de cadre institutionnalisé, la CPE ne peut pas répondre efficacement aux ambitions diplomatiques des Européens. Le pragmatisme coutumier de la diplomatie européenne démontre ses limites. Les diplomaties nationales gardent évidemment leur identité propre (qu'il s'agisse de l'*Ostpolitik* de la RFA, de la politique africaine de la France ou des relations privilégiées anglo-américaines) et sont incapables d'aller au-delà du plus petit dénominateur commun. La réponse de ses États membres illustre les insuffisances de la CPE face au problème d'apartheid en Afrique du Sud, à l'invasion soviétique en Afghanistan (1979) et à l'instauration de la loi martiale en Pologne (1981).

A. Les limites face à la politique d'apartheid en Afrique du Sud

Le premier exemple de l'action diplomatique limitée dans le cadre de la CPE est donné dans le cas de l'Afrique du Sud. Le développement des relations diplomatiques des Communautés avec les pays africains (grâce notamment au réseau des délégations de la Commission) n'est pas suivi par la mise en place d'une politique européenne capable de relever le défi que représente ce continent, notamment face au problème de l'apartheid en

²⁹¹ Emanuele Gazzo, « Une "Coopération politique" plus efficace, et après ? », *Europe*, 16 octobre 1981, n° 3229, disponible sur le site Internet du CVCE : http://www.cvce.eu/content/publication/2002/2/22/d5c06e03-f0d2-4448-92fb-0b0c5a9003f6/publishable_fr.pdf

Afrique australe. L'action entreprise dans le cadre de la CPE semble être en retard et en retrait par rapport aux mesures prises au plan international. Selon Philippe de Schoutheete, « une approche commune à l'égard [du continent africain] s'est heurtée, dès le départ, au fait que certains pays membres de la Communauté ont avec de nombreux pays africains des liens historiques, qui se traduisent fréquemment par une situation politique, économique ou psychologique privilégiée. La tentation de maintenir, soit dans les faits, soit dans leur apparence, ces relations bilatérales [...], et de les défendre au besoin contre les ambitions concurrentes d'autres pays européens, tend souvent à prévaloir sur le souci général d'une coopération européenne »²⁹².

Il est vrai qu'à partir d'avril 1974, les Neuf s'efforcent de définir une attitude commune par rapport aux crises latentes dans l'Afrique australe (notamment par la création d'un groupe de travail Afrique). À l'origine de cet intérêt européen pour les questions africaines se trouve le changement de régime politique au Portugal qui provoque les déclarations d'indépendance de l'Angola et du Mozambique (et de la Guinée-Bissau en Afrique de l'Ouest). En outre, les luttes internes contre le système d'apartheid et pour l'autodétermination des peuples africains prennent de l'ampleur dans d'autres pays de la région comme la Namibie et la Rhodésie. La situation devient diplomatiquement délicate car il s'agit de pays du Commonwealth britannique. On observe également l'implication de plus en plus marquée du monde communiste (URSS, Cuba, Chine) en Afrique, ce qui amène les Neuf à plaider très vite pour le respect de l'indépendance de tous les États africains²⁹³. L'harmonisation des politiques étrangères des États membres des Communautés dans les questions africaines reste donc très difficile, l'échange d'informations étant même parfois bloqué par certains pays. Considérant qu'il s'agit de « domaines réservés » (appelés aussi « chasses gardées »), la France s'oppose à l'inscription des relations avec les pays d'Afrique noire dans l'agenda de la CPE²⁹⁴. De même, la Grande-Bretagne essaye de maintenir son *leadership* dans le dossier sud-africain, dès lors qu'il s'agit de ses anciennes colonies.

Entre 1974 et 1977, les échanges entre les Neuf se concentrent ainsi principalement sur le processus de décolonisation dans les anciennes possessions européennes. Sur les trois questions rhodésienne, namibienne et sud-africaine traitées dans le cadre de la CPE, « seul le

²⁹² Philippe de Schoutheete, *La Coopération politique européenne*, Paris, Fernand Nathan, 2^{ème} éd., 1986, p. 103.

²⁹³ Maria Găinar, *op. cit.*, p. 378.

²⁹⁴ Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger, Wolfgang Wessels, *op. cit.*, p. 18.

régime d'apartheid de Pretoria donne lieu à un engagement concret des Neuf »²⁹⁵. Dans les deux premiers dossiers, les Européens restent à l'écart des processus engagés sur le plan international et se limitent à soutenir moralement les autres initiatives diplomatiques occidentales : propositions anglo-américaines (conférence de la « table ronde » à Genève, octobre-décembre 1976), puis propositions du Commonwealth pour la Rhodésie (conférence à Lusaka, août 1979), plan de cinq pays occidentaux membres du Conseil de sécurité pour la Namibie du 29 mars 1978 (USA, Canada, Grande-Bretagne, France et RFA en tant que membre non permanent). Dans ces conditions, la marge de manœuvre de la CPE demeure très limitée et se réduit à « un soutien ouvert de l'action onusienne en publiant des déclarations »²⁹⁶. C'est la fameuse diplomatie déclaratoire²⁹⁷. C'est sur cette base que s'appuient les efforts des Neuf visant à réaliser un passage pacifique et ordonné du Zimbabwe à l'indépendance qui se réalise en 1980 et permet à ce pays d'adhérer à la Convention de Lomé. Les initiatives diplomatiques des États membres de la Communauté européenne visant à l'indépendance de la Namibie s'appuient sur la résolution n° 435 du Conseil de sécurité²⁹⁸.

Le cadre de la CPE sera mieux utilisé pour traiter du problème d'apartheid en Afrique du Sud. Désireux de donner une plus grande visibilité à leur action diplomatique, les Neuf redoublent leur pression sur le régime de Pretoria à partir de 1977. « Sur le plan diplomatique, l'approche commune des Européens s'appuie sur la déclaration faite à Londres en avril 1977 par les ministres des Affaires étrangères »²⁹⁹. Dans ce document, les Neuf condamnent fortement la politique d'apartheid en Afrique du Sud et affirment leur détermination à lutter

²⁹⁵ Maria Găinar, *op. cit.*, p. 378.

²⁹⁶ *Ibid.*

²⁹⁷ Voir *Déclaration du 4^{ème} Conseil européen sur la Rhodésie (Luxembourg, 2/4/76)*, in *La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes]*, *op. cit.*, p. 91 ; *Déclaration des neuf ministres des Affaires étrangères sur la Rhodésie (Luxembourg, 18/10/76)*, in *La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes]*, *op. cit.*, p. 102 ; *Déclaration des Neuf sur le Liban et la Rhodésie (Dublin, 11/9/79)*, in *La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes]*, *op. cit.*, p. 181-182.

²⁹⁸ Voir *Déclaration des neuf gouvernements à l'occasion de la Journée de la Namibie (New York, 26/8/75)*, in *La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes]*, *op. cit.*, p. 84 ; *Déclaration de M. Rowlands, ministre d'État du Royaume-Uni, à la Conférence internationale sur la Rhodésie et la Namibie (Maputo, 17/5/77)*, in *La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes]*, *op. cit.*, p. 110-112 ; *Déclaration faite au nom des Neuf pendant le débat sur la Namibie devant la 33^{ème} Assemblée générale des Nations Unies (New York, 29/5/79)*, in *La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes]*, *op. cit.*, p. 176-178 ; *Indications pour la presse données par les Dix et concernant la réunion sur la Namibie (Bruxelles, 20/1/81)*, in *La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes]*, *op. cit.*, p. 263 ; *Communiqué de presse adopté par le 20^{ème} Conseil européen et Déclaration sur l'Afghanistan, le Moyen-Orient, le Liban, le Cambodge et la Namibie (Luxembourg, 29-30/6/81)*, in *La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes]*, *op. cit.*, p. 268-271 ; *Déclaration des Dix à l'occasion de la Journée de la Namibie (New York, 26/8/81)*, in *La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes]*, *op. cit.*, p. 276-277.

²⁹⁹ Maria Găinar, *op. cit.*, p. 382.

contre toute forme de discrimination raciale. « S'ils se sont limités au cours de l'année 1976 à des condamnations disparates et "purement morales", ils semblent désormais prêts à prendre des mesures plus concrètes »³⁰⁰. L'activité de la CPE s'organise dorénavant autour de deux axes : les prises de position pour condamner la politique de Pretoria et les tentatives de sanctions politiques.

Il faut reconnaître qu'entre 1977 et 1980, les ambassadeurs des pays de la CPE interviennent au moins à trois reprises auprès du régime de Pretoria afin d'obliger les autorités sud-africaines à revenir sur les mesures prises à l'encontre de l'opposition et de les inciter à engager un dialogue politique avec les mouvements anti-apartheid³⁰¹. Confrontés à l'inefficacité de leurs démarches, les Neuf commencent également à réfléchir sur des mesures concrètes, à la fois politiques et économiques, qui pourraient viser le régime pro-apartheid de l'Afrique du Sud. C'est là qu'apparaissent les limites de la CPE. Tout d'abord les divergences de vues freinent l'adoption d'une méthode de travail : « D'une part, les représentants irlandais, danois et néerlandais souhaitent que soit dressée, dans un premier temps, une liste aussi complète que possible des relations entre chacun des Neuf et l'Afrique du Sud et qu'ensuite le Comité politique procède à une première sélection de mesures possibles. D'autre part, les délégations britannique, allemande et française estiment préférable d'étudier les propositions précises qui seraient présentées par les partenaires »³⁰². Quant à l'attitude des Européens, on peut distinguer alors deux groupes de politiques : ceux qui présentent une attitude moraliste (Danemark, Irlande, Pays-Bas) et ceux qui réalisent une politique dite « réaliste ». L'exemple de la déclaration sur les contacts sportifs avec l'Afrique du Sud illustre ce clivage : préparée sur la base d'une proposition irlandaise et adoptée à la réunion ministérielle de la CPE au début de l'été 1978, la déclaration n'est finalement pas publiée. Le problème d'apartheid dans le sport disparaît alors de l'agenda de la CPE³⁰³, conséquence du manque d'unité sur cette question.

Parallèlement à cette action diplomatique « unilatérale », les Neuf cherchent à concerter leurs efforts au sein de l'ONU. Ils ne manquent aucune occasion de faire connaître leur position sur la situation en Afrique du Sud et d'afficher ainsi leur unité, du moins dans le discours. Car les divergences apparaissent lors des votes des résolutions au sein de l'Assemblée générale de l'ONU. La politique du compromis, principal fondement de la CPE,

³⁰⁰ *Ibid.*, p. 382-383.

³⁰¹ *Ibid.*, p. 383-386.

³⁰² *Ibid.*, p. 386.

³⁰³ Voir *Ibid.*, p. 387-388.

est très difficile à réaliser lorsqu'il s'agit de questions concrètes : « cette culture du consensus trouve ses limites quand les Neuf doivent s'exprimer sur des questions concrètes, ce qui prouve que l'attitude initiale des différentes délégations ne connaît pas de changement fondamental et que le compromis est seulement temporaire ou de façade »³⁰⁴. Dans cette situation, les Neuf se bornent à édicter le 20 septembre 1977 un simple « Code de conduite » à l'intention des entreprises européennes implantées en Afrique du Sud, incitant celles-ci à respecter les droits de la population noire. « Il s'agit de la première action commune mise en place en dehors des espaces voisinant l'Europe et la Méditerranée »³⁰⁵. L'adoption du Code de conduite représente un acte politique important, mais dont le résultat reste mitigé. Les décisions prises ne sont pas vraiment mises en place et les tentatives d'adoption d'autres mesures économiques plus contraignantes, telles des sanctions, n'aboutissent pas. Paris, Londres et Bonn adoptent une politique dilatoire pour stopper toutes les initiatives qui pourraient être contraire à leurs intérêts économiques.

Dans ce contexte, la politique étrangère de la France est la plus emblématique. Paris mène une politique ambiguë en condamnant d'une part la discrimination raciale et en s'associant aux votes à l'ONU imposant un embargo sur toutes les armes à destination de l'Afrique du Sud, et d'autre part en continuant de développer ses relations économiques et militaires avec Pretoria. En 1976, l'Afrique du Sud est le premier client de la France au niveau mondial dans le secteur des biens d'équipement et elle lui fournit une grande quantité d'uranium (32% des importations françaises)³⁰⁶. La même année, Paris vend des centrales nucléaires à Pretoria dans un contexte de troubles graves sur place (émeutes de Soweto), alors que Valéry Giscard d'Estaing annonçait théoriquement en août 1975 la fin de ces exportations. Cela n'empêche pas la France de voter le 4 novembre 1977 la résolution du Conseil de sécurité interdisant toute livraison de matériel militaire en Afrique du Sud. En 1984, la France reste le cinquième partenaire commercial de l'Afrique du Sud, malgré l'embargo. Cette ambiguïté persiste jusqu'à ce que le gouvernement de Laurent Fabius rappelle son ambassadeur de Pretoria le 24 juillet 1985 et décide le gel des investissements français en Afrique du Sud. C'est également grâce à la demande conjointe franco-danoise que le Conseil de sécurité de l'ONU vote en août 1985, avec d'autres pays de la Communauté, les sanctions économiques (embargo sur le commerce des armes, gel des exportations de pétrole,

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 392.

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 405. Plus largement sur le Code de conduite, voir Maria Găinar, *op. cit.*, p. 398-412.

³⁰⁶ Maurice Vaisse, *La puissance ou l'influence ? La France dans le monde depuis 1958*, *op. cit.*, p. 319.

interruption de toute nouvelle collaboration dans le secteur nucléaire) suivies en septembre 1986 de la suspension de nouveaux investissements et de l'arrêt des importations de plusieurs minerais. Cette fois-ci, les gouvernements de la France, du Danemark et des Pays-Bas s'expriment en faveur des restrictions contre le gouvernement sud-africain, alors que la Grande-Bretagne et l'Allemagne restent toujours opposées à cette politique de sanctions devenue désormais, il faut le reconnaître, « un instrument central dans la panoplie des moyens d'action de la politique étrangère européenne »³⁰⁷.

Malgré ces réserves anglo-allemandes, la Communauté décide de réclamer activement l'abolition de l'apartheid et la reprise des négociations avec le Congrès national africain (ANC - *African National Congress*) par le régime de Pretoria. Le 23 août 1985, la CEE décide d'envoyer en Afrique du Sud une mission spéciale de trois ministres des Affaires étrangères (Italie, Luxembourg, Pays-Bas) : il s'agit de la première mission dans toute l'histoire de la CEE (*fact-finding mission*) qui a pour objectif d'établir les faits suite aux rencontres avec les autorités mais aussi avec les représentants de la société civile (représentants du monde des affaires, églises et surtout mouvements d'opposition). Un an plus tard, une autre mission dirigée par sir Geoffrey Howe est envoyée dans les pays d'Afrique australe (Zambie, Zimbabwe, Mozambique). À cause des divergences entre Européens, la Communauté réussit seulement à limiter ses contacts économiques avec le gouvernement sud-africain. Néanmoins, malgré la politique de Londres dirigée par Margaret Thatcher et hostile aux sanctions, la pression de la communauté internationale, y compris de la CEE (sommet du Conseil européen à la Haye, les 26-27 juin 1986), pousse le gouvernement de Pretoria à négocier avec Nelson Mandela et à légaliser l'ANC (2 février 1990), ce qui marque définitivement la fin du système d'apartheid en Afrique du Sud (février-mars 1991).

B. Les limites de la diplomatie déclaratoire en Afghanistan

À la fin des années 1970, la Coopération politique européenne entre dans le troisième stade de son développement (1979-1984). Après avoir créé « un plateau », c'est-à-dire un réseau stable de relations intercommunautaires, les Neuf s'efforcent de devenir « une communauté d'action » sur la scène internationale³⁰⁸. Conscients que la diplomatie seule, dépourvue d'autres instruments, notamment économiques et militaires, a toutes les chances de rester inefficace, les États membres décident d'apporter progressivement leurs propres

³⁰⁷ Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne*, op. cit., p. 33.

³⁰⁸ Alfred Pijpers, Elfriede Regelsberger, Wolfgang Wessels, op. cit., p. 16-20.

moyens et ceux de toute la Communauté économique au service de la CPE. Une illustration de cette volonté est exprimée dans la déclaration de Venise (12-13 juin 1980) : « Les Neuf se déclarent disposés à participer (...) à un système de garanties internationales concrètes et contraignantes, y compris sur le terrain »³⁰⁹. Certains pays de la Communauté (France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas) décident ainsi d'envoyer des contingents au Sinaï dans le cadre d'une mission de maintien de la paix (1981). Cependant cette capacité de réponse commune aux conflits qui se multiplient à partir de 1979 est éphémère. La difficulté concerne alors la politique de sanctions économiques collectives qui rencontre toujours l'opposition de certains intérêts vitaux des États membres. Telle est la réaction de la Communauté à la détention des otages dans l'ambassade des États-Unis à Téhéran (4 novembre 1979 – 20 janvier 1981), tel est le scénario pour la guerre des Malouines opposant l'Argentine et la Grande-Bretagne (avril-juin 1982). Dans le cas de l'Iran, après avoir condamné l'immunité des missions diplomatiques (Conseil européen de Dublin, le 30 novembre 1979) et avoir réduit le personnel de ses ambassades à Téhéran, les Neuf penchent en faveur d'un embargo de toute la Communauté (basé sur la législation nationale). En réalité, il s'agit plutôt d'une politique de menace de sanctions, que de sanctions elles-mêmes. Ayant la première occasion de s'exprimer au sujet de l'embargo à l'encontre de l'Iran à la marge d'un Comité des ministres du Conseil de l'Europe tenu à Lisbonne le 10 avril 1980, les ministres des Affaires étrangères des Neuf préfèrent s'abstenir. C'est seulement après les consultations au niveau du COREPER et du Comité politique que le Conseil des ministres, réuni à Luxembourg (22 avril 1980) à la demande de la France et du Danemark, décide de demander aux parlements nationaux de prendre, si nécessaire, des mesures pour imposer des sanctions. C'est au Conseil des ministres à Naples (17-18 mai 1980) qu'il est finalement décidé que « tous les contacts conclus après le 4 novembre 1979 seront frappés par les mesures d'embargo »³¹⁰. Mais cette décision est sabotée par la Grande-Bretagne, dont le Parlement refuse d'adopter les sanctions dans leur ensemble. C'est avec beaucoup de difficultés que les sanctions sont finalement acceptées par Londres le 29 mai 1980. L'attitude adoptée par les Neuf n'a pas été sans influence dans le monde, « démontrant à quel point les positions de la CPE sont devenues un point de référence important pour les pays tiers souhaitant s'aligner sur les positions

³⁰⁹ Déclaration du 17^{ème} Conseil européen sur le Dialogue euro-arabe, le Liban, l'Afghanistan et la situation au Proche-Orient (Venise, 12-13/6/80), in *La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes]*, op. cit., p. 218.

³¹⁰ Déclaration des ministres des Affaires étrangères des Neuf sur l'Iran (Naples, 17-18/5/80) in *La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes]*, op. cit., p. 214.

européennes »³¹¹. Tel a été entre autre le comportement du Japon qui a suivi les déclarations des Neuf aussi bien au sujet de l'Iran que de la participation aux Jeux olympiques à Moscou.

Cependant la difficulté des consultations politiques dans le cadre de la CPE n'a pas été liée uniquement aux différentes approches nationales, mais aussi de façon générale au temps qu'il a fallu consacrer à la recherche de positions communes. Le cas le plus parlant est celui de l'Afghanistan. L'invasion soviétique du 25 décembre 1979 démontre toutes les limites de la CPE. En effet, le temps de réaction de la Communauté est retardé à cause de la période de fin d'année et du changement de présidence. Faute de consensus au sein de la Correspondance européenne, les États membres s'appuient alors sur les positions nationales, bien que certains souhaitent une position commune. N'étant pas très favorable à des réunions d'urgence, la nouvelle présidence italienne inscrit simplement la discussion concernant l'Afghanistan dans le programme préétabli de la présidence. Cette réaction contraste avec celle des États-Unis : dans une allocution télévisée, le président Carter annonce dès le 4 janvier 1980 un embargo sur les exportations de céréales américaines à destination de l'URSS. Cette ligne dure à l'encontre de Moscou reçoit le soutien le plus complet de l'Angleterre de Margaret Thatcher. À l'autre extrémité, ce sont les positions de la France qui s'écartent le plus de celles de Washington. Le 5 janvier 1980, le président Giscard d'Estaing affirme : « Nous fixons un objectif : réduire la tension. C'est une autre approche qu'une approche de sanctions qui implique que ce résultat n'est pas escompté (...) Cela peut même avoir des effets différents puisque l'expérience a montré que, face à des sanctions, les pays sont amenés à se raidir dans leurs positions et à ne pas entrer dans la recherche d'une solution. C'est pourquoi l'approche de la France est de rechercher les modalités et les conditions d'un retrait »³¹². Pour le gouvernement français, une certaine détente doit être préservée dans les relations euro-soviétiques.

Cette distanciation entre Paris et Londres n'a pas été sans influence sur la prise de position par toute la CPE. Le 15 janvier 1980 à Bruxelles, les ministres des Affaires étrangères accompagnés de leurs directeurs politiques et de représentants permanents se rencontrent pour la première fois depuis l'invasion en Afghanistan : cela a aussi son importance, à la fois dans le cadre de la CPE et de la CEE. Dans une déclaration commune, les ministres condamnent fermement l'intervention soviétique en la désignant comme « une

³¹¹ Simon Nuttall, *op. cit.*, p. 171.

³¹² *Le Monde*, 7 janvier 1980, cité par Jacques Lévesque et Gilles Labelle (collab.), *L'URSS en Afghanistan, 1979-1989. De l'invasion au retrait*, Bruxelles, Complexe, 1990, p. 145.

ingérence flagrante dans les affaires intérieures d'un pays non-aligné du monde islamique ainsi qu'une menace pour la paix, la sécurité et la stabilité de la région »³¹³. Sur le plan communautaire économique, les ministres confirment l'annulation d'un programme d'aide alimentaire déjà suspendu par la Commission, tout en demandant à la Commission d'attribuer une aide spéciale pour les réfugiés afghans. La deuxième discussion des ministres au sujet de l'Afghanistan a lieu en marge du Conseil des Affaires générales le 5 février 1980, c'est-à-dire le jour-même du 35^{ème} sommet franco-allemand à l'issue duquel le président de la République française Valéry Giscard d'Estaing et le chancelier fédéral d'Allemagne Helmut Schmidt font une déclaration commune sur l'Afghanistan. Ce rapprochement franco-allemand encourage les ministres des Neuf à charger le Comité politique de préparer une nouvelle déclaration pour la prochaine réunion ministérielle. Et c'est à ce moment-là que les différences d'approches réapparaissent plus nettement, à commencer par le malentendu sur le mandat donné aux directeurs politiques qui doivent préparer cette déclaration. Tandis que le Royaume-Uni opte pour une stratégie diplomatique plus large, la France s'oppose à ce que les ministres fassent des propositions au-delà du mandat. L'objectif de Paris est d'obtenir le retrait des Soviétiques par les moyens diplomatiques en donnant des garanties acceptables pour Moscou. Plus proche de la position des pays du tiers monde et plus réceptive à la voix de l'Amérique souhaitant précipiter les Russes dans un « piège afghan » (*bomber gap*)³¹⁴, Londres veut un retrait sans condition. Berlin, attentif à la préservation de sa politique d'ouverture la plus large possible sur le bloc de l'Est, penche vers l'avis du Quai d'Orsay. C'est dans ces circonstances que les ministres se rencontrent à Rome le 19 février 1980. Malgré les difficultés apparentes, ils réussissent à préparer une déclaration en mettant l'accent sur la nécessité de concertation avec d'autres pays ou organisations de la région, et notamment avec la Conférence islamique. Mais si la déclaration est adoptée, c'est avant tout grâce à l'idée de neutralité de l'Afghanistan venant de la part du ministre britannique Lord Peter Carrington qui l'a tirée de la politique de neutralisation de l'Afghanistan menée par le gouvernement indien au courant du XIX^{ème} siècle³¹⁵. Cette initiative est rapidement acceptée par les autres ministres, sans vouloir pourtant donner l'impression que la neutralité doit être imposée contre la volonté des

³¹³ *Déclaration des ministres des Affaires étrangères des Neuf sur l'Afghanistan (Bruxelles, 15/1/80)* in *La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes], op. cit., p. 197.*

³¹⁴ Le 3 juillet 1979, le président américain Jimmy Carter signe l'autorisation mettant en place le programme afghan d'aide militaire et financière aux moudjahidin afghans, escomptant ainsi, sur les conseils de Zbigniew Brzezinski, provoquer l'URSS à envahir l'Afghanistan. Voir l'entretien avec Zbigniew Brzezinski : Vincent Jauvert, « Les révélations d'un ancien conseiller de Carter : "Oui, la CIA est entrée en Afghanistan avant les Russes..." », *Le Nouvel Observateur*, n° 1732, 15 janvier 1998.

³¹⁵ Simon Nuttall, *op. cit.*, p. 156.

Afghans. L'appel à « une issue positive à la crise (...) dans une formule permettant à un Afghanistan neutre de se placer à l'écart de la compétition des Puissances »³¹⁶ est bien accueilli par le tiers monde, comme par la Conférence islamique. En effet, cette ligne directrice exprimée le 19 février reste inchangée pendant un an.

Cependant la guerre est loin d'être finie. En mai 1980, afin de trouver une solution politique à la crise afghane, Valéry Giscard d'Estaing accepte une rencontre au sommet avec Léonid Brejnev à Varsovie, suite à une proposition du Secrétaire général du parti communiste polonais Edward Gierek. Espérant obtenir des concessions de Moscou et renforcer ainsi la position de la France, il se rend discrètement en Pologne, sans même avoir averti l'ambassadeur de France à Moscou. Léonid Brejnev annonce au président français un retrait partiel des troupes soviétiques d'Afghanistan, ce que Valéry Giscard d'Estaing rapporte quelques semaines plus tard à ses collègues du G7 réunis à Venise. Malheureusement ce n'est pas un retrait des forces soviétiques qui a lieu mais une simple relève. Le chef de l'Union soviétique a permis ainsi au président français de « se réjouir d'un succès dont la réalité était fort ambiguë et qui demeura sans lendemain pour la solution de la crise afghane »³¹⁷. Cette maladresse du président français fait d'ailleurs l'objet de commentaires en France : François Mitterrand, alors chef de l'opposition, traite son adversaire de « petit télégraphiste » portant les messages du Kremlin³¹⁸.

Il faut attendre la présidence britannique en juillet 1981 et l'élection présidentielle en France (mai 1981) pour que l'action diplomatique des Dix s'intensifie. Dans ce processus, un rôle éminent est joué par Lord Carrington. Dans le plus grand secret, il a préparé un plan de sortie de la guerre en Afghanistan qu'il présente lors de la réunion avec ses homologues européens le 22 juin à Luxembourg. Une semaine plus tard, ce plan est approuvé par le Conseil européen (29-30 juin). Il consiste à organiser une conférence internationale de paix en deux phases prévue en automne 1981. L'objet de la première phase est « de mettre au point des dispositions internationales en vue d'aboutir à la cessation de l'ingérence extérieure »³¹⁹ à l'avenir. La deuxième phase doit permettre d'arriver « à un accord sur la mise en œuvre des

³¹⁶ *Déclaration des ministres des Affaires étrangères des Neuf sur l'Afghanistan (Rome, 19/2/80) in La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes], op. cit., p. 198.*

³¹⁷ Jacques Lévesque et Gilles Labelle (collab.), *op. cit.*, p. 146.

³¹⁸ Voir les mémoires de Jean-François Poncet, ministre français des Affaires étrangères de l'époque (1978-1981) : Jean-François Poncet, *37, quai d'Orsay : Mémoires pour aujourd'hui et pour demain*, Paris, Odile Jacob, 2008, p. 288.

³¹⁹ *Communiqué de presse adopté par le 20^{ème} Conseil européen et Déclarations sur l'Afghanistan, le Moyen-Orient, le Liban, le Cambodge et la Namibie (Luxembourg, 29-30/6/81) in La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes], op. cit., p. 269.*

dispositions internationales élaborées lors de la première phase »³²⁰ pour garantir le futur de l'Afghanistan en tant qu'État indépendant et non aligné. La Grande-Bretagne transmet cette proposition à l'Union soviétique le 23 juin 1981 et Lord Carrington lui-même se rend à Moscou le 6 juillet pour rencontrer son homologue russe Andreï Gromyko. La réponse soviétique est négative : le plan européen est déclaré « irréaliste » et « inacceptable » et est rejeté dans un aide-mémoire adressé au gouvernement britannique³²¹. Le ministre anglais doit encore faire face à un autre problème : Andreï Gromyko ne veut pas le reconnaître en tant que porte-parole des Dix. Une deuxième rencontre a lieu à New York en septembre 1981 mais n'apporte aucun changement. Il faut noter ici que Lord Carrington n'a pas ménagé ses efforts afin d'apparaître comme un véritable ministre des Affaires étrangères exerçant sa mission au nom de toute la Communauté. Ses nombreux discours devant le Parlement européen à Strasbourg (8 juillet 1981, 17 décembre 1981) et l'Assemblée générale des Nations Unies à New York (22 septembre 1981) en témoignent. L'initiative des Dix définitivement rejetée par Moscou, c'est aux Nations Unies qu'est revenue la tâche de trouver une solution pacifique. Bien que des négociations intermittentes avec Moscou se soient tenues depuis 1982 à Genève, il a fallu attendre l'arrivée au pouvoir de Mikhaïl Gorbatchev en mars 1985 pour que le climat régnant autour de l'Afghanistan change.

C. Le manque de réactivité face à la loi martiale en Pologne

« Sept mois seulement après l'invasion de l'Afghanistan qui visait à la consolidation d'une situation à la périphérie du camp socialiste, une crise d'une extrême gravité et lourde de conséquences internationales vint ébranler le cœur même du système socialiste en Europe de l'Est »³²², comme le constate Jacques Lévesque. « Fréquemment secouée par des crises sociales politiquement déstabilisantes », la Pologne qui est « le plus important des pays d'Europe de l'Est par sa taille et sa population » confirme une fois de plus sa renommée « d'enfant terrible » du monde communiste pendant l'été 1980³²³. Si « [deux] des crises précédentes en 1956 et en 1970 avaient entraîné un changement de direction et d'orientation à la tête du régime polonais », aucune n'a été « aussi grave et menaçante pour la survie même

³²⁰ *Ibid.*, p. 269.

³²¹ Simon Nuttall, *op. cit.*, p. 157.

³²² Jacques Lévesque et Gilles Labelle (collab.), *op. cit.*, p. 202.

³²³ *Ibid.*

du régime » que celle qui frappe le pays en juillet 1980³²⁴. Avec la légalisation du syndicat *Solidarność*, fort de ses 10 millions de membres, c'est la légitimité même du pouvoir socialiste qui est remise en cause. Compte tenu du fait que la tentative de « sortie du communisme » en Tchécoslovaquie en 1968 avait été rapidement réprimée militairement, il est étonnant que le régime polonais ait pu demeurer à la limite de l'effondrement pendant un an et quatre mois, sans que l'URSS n'intervienne³²⁵. Cependant le cas de la Pologne a été à part.

Tout commence le 16 octobre 1978 avec l'élection du cardinal de Cracovie Karol Wojtyła qui devient le nouveau pape Jean-Paul II. Pour tous les Polonais, tant gouvernants que gouvernés, il est alors clair que rien ne sera plus désormais comme avant. Jean-Paul II lui-même, interlocuteur jusqu'alors plus conciliant que le cardinal Stefan Wyszyński, homme fort de l'Église polonaise, déclare au début de son pontificat qu'« il n'y a plus d'Église du silence (...) aujourd'hui elle parle par la voix du pape »³²⁶. Cette représentation inattendue de l'un des leurs au Vatican donne une nouvelle énergie à l'opposition démocratique composée aussi bien de la classe ouvrière prête à défendre ses droits sociaux que du Comité de défense des ouvriers (KOR – *Komitet Obrony Robotników*)³²⁷ rassemblant l'intelligentsia. Le pèlerinage du pape en Pologne en juin 1979 (le premier dans un pays communiste) est un moment clé pour la suite des événements. Avant tout, la population peut pour la première fois se voir réunie par centaines de milliers, alors que resurgit l'ironie du sort et cette phrase célèbre de Joseph Staline : « Le pape, combien de divisions ? ».

C'est pourquoi la décision d'augmenter les prix des produits alimentaires, prise par le gouvernement le 1^{er} juillet 1980, est la goutte d'eau qui fait déborder le vase. Le jour-même,

³²⁴ *Ibid.*

³²⁵ C'est l'avis de beaucoup d'historiens, dont Jacques Lévesque, bien qu'aujourd'hui il y ait aussi, et notamment en Pologne, des historiens qui contestent cette théorie d'inévitabilité d'intervention soviétique. Compte tenu de la position géopolitique de la Pologne il est évident que Moscou ne pouvait pas la laisser « partir ». Cependant dans une situation internationale particulièrement tendue (guerre en Afghanistan, crise des euromissiles, arrivée au pouvoir aux États-Unis de Ronald Reagan) et avec la connaissance du sentiment profond polonais à l'égard de l'ennemi héréditaire russe, même dans l'armée polonaise, une intervention du Pacte de Varsovie devait rester la dernière solution à employer. Pour le professeur Jean-Christophe Romer, même si ces considérations sont restées très théoriques, « elles ont indubitablement pesé dans la décision d'adopter le principe d'une "solution polonaise" à la crise. Pour toutes ces raisons, c'est une forme originale de normalisation qui est acceptée par Moscou : l'intervention interne. Néanmoins, la menace d'une telle intervention soviétique n'a jamais cessé de peser sur la Pologne et, rétrospectivement, la "solution" de l'état de guerre apparaît comme ayant été un "moindre mal" ». Voir Jean-Christophe Romer, *Le monde en crises depuis 1973*, *op. cit.*, p.114-115.

³²⁶ Pierre Buhler, *op. cit.*, p. 531.

³²⁷ KOR : *Komitet Obrony Robotników*, créé en septembre 1976 pour défendre les ouvriers persécutés et victimes de dénis de justice.

une grève éclate dans plusieurs usines de transport de la région de Varsovie, puis dans les chantiers navals de la Baltique pour s'étendre rapidement à l'ensemble du pays. Pour le gouvernement, il est trop tard pour calmer le jeu. Et lorsque la grève éclate aux chantiers « Lénine » à Gdańsk, entre en scène Lech Wałęsa, un ancien gréviste de 1970 qui avait déjà été licencié en 1976 pour « excès d'autonomie dans l'action syndicale »³²⁸. Le 16 août, il est élu à la tête du Comité de grèves inter-entreprises (MKS – *Międzyzakładowy Komitet Strajkowy*) permettant pour la première fois d'établir une coordination entre les différents secteurs en grève. Ce Comité publie une liste de 21 points, dont le premier exige la fondation de syndicats libres et indépendants du Parti communiste. Pendant deux semaines, toute la Pologne est paralysée et le gouvernement est obligé de négocier. Finalement le 31 août 1980, le Comité des grèves inter-entreprises et le gouvernement représenté par le vice-Premier ministre Mieczysław Jagielski signent à Gdańsk un accord en vingt et un points qui met fin à la grève. Lech Wałęsa, acclamé par les grévistes, peut enfin crier victoire : « Nous avons nos syndicats indépendants et autogérés »³²⁹, c'est-à-dire le futur *Solidarność*. L'accord de Gdańsk met fin à la grève et le festival de la liberté vient de commencer. Il ne durera que « 500 jours », mais il marquera les esprits pour toute la décennie.

Tout d'abord le 22 septembre 1980, suite à la signature de l'accord de Gdańsk, les trente-cinq syndicats indépendants décident de se réunir en une fédération sous le nom de *Solidarność* et avec Lech Wałęsa pour président. Le monde occidental soutient *Solidarność* financièrement et moralement, mais personne n'a l'illusion qu'il soit possible d'intervenir autrement pour protéger « l'hérésie polonaise ». À l'étranger, le réalisme politique contraste d'ailleurs avec la sympathie populaire pour les aspirations des Polonais. En France, le président « Valéry Giscard d'Estaing se montre particulièrement compréhensif à l'égard de la politique de Moscou » et de sa « retenue » dans les affaires polonaises, selon sa déclaration à la radio en janvier 1981³³⁰. Cependant le régime à Varsovie se prépare à rétablir l'ordre socialiste. Tout d'abord, le premier secrétaire du parti communiste polonais POUP Edward Gierek est obligé de quitter son poste. Il est remplacé par Stanisław Kania. Cette démission est suivie, en février 1981, de celle du Premier ministre Józef Pinkowski qui laisse sa place au général Wojciech Jaruzelski, alors ministre de la défense. À l'automne 1981, un changement au sommet du POUP a encore lieu. Cette fois-ci, Stanisław Kania est remplacé par le général

³²⁸ Pierre Buhler, *op. cit.*, p. 549.

³²⁹ *Ibid.*, p. 568.

³³⁰ Maurice Vaisse, *La puissance ou l'influence ? La France dans le monde depuis 1958*, *op. cit.*, p. 268.

Jaruzelski qui cumule désormais la fonction de Premier secrétaire du Parti communiste avec celle de Premier ministre et de ministre de la défense. Il semble que le temps soit alors venu d'intervenir. Après avoir étudié le scénario d'intervention du Pacte de Varsovie (dans ce but, en septembre 1981, l'armée soviétique a organisé des manœuvres en Biélorussie, près de la frontière polonaise), l'adoption du principe d'une « solution polonaise » est décidée. Dans la nuit du 12 au 13 décembre 1981, le général Jaruzelski proclame l'état de guerre en Pologne. Une vague d'arrestation des principaux dirigeants de *Solidarność* et l'interdiction du syndicat lui-même mettent fin aux « 500 jours » de *Solidarność*.

Il ne fait aucun doute que la réponse de la Communauté politique européenne et de la France en particulier a été donnée lentement. Et elle n'est pas venue de la CPE mais de la Communauté européenne. En décembre 1980, trois mois après l'accord de Gdańsk, le Conseil européen a exprimé sa sympathie pour la Pologne, tout en affirmant que les Neuf « se conformeront strictement » dans leurs relations avec Varsovie à la Charte de l'ONU et à l'Acte final d'Helsinki³³¹. Des subventions aux programmes d'aide alimentaire venant du budget communautaire ont été décidées, cela étant le plus important du point de vue de la population polonaise. Mais les décisions concrètes sur le crédit attribué à la Pologne ont été prises par les États membres. Cependant la Communauté a eu beaucoup de difficultés pour coordonner cette aide venant à la fois des États et de sources communautaires (par exemple, en novembre 1981, le Parlement européen a voté une aide de 10 millions d'ECU³³²) et même pour fournir une information fiable sur les vrais besoins en Pologne, ce qui a rendu toute l'action beaucoup moins efficace.

Le rôle du médiateur des Dix avec le gouvernement polonais a été attribué à Hans-Dietrich Genscher. En janvier 1981, c'est lui qui se charge de rencontrer les ministres des Affaires étrangères à Bruxelles afin d'obtenir leur accord pour la renégociation de la dette polonaise. Il se rend ensuite en Pologne au mois de mars pour rencontrer le général Jaruzelski. Souhaitant avant tout sauvegarder de bonnes relations entre Varsovie et Bonn, Hans-Dietrich Genscher déclare au nom du chancelier Schmidt et de toute la Communauté que la CPE opte pour une non-ingérence dans les affaires internes de la Pologne et pour la détente dans les relations avec Moscou. Cependant la visite du ministre allemand (19-20 mars) coïncide avec

³³¹ Déclaration du 18^{ème} Conseil européen sur la situation internationale, les relations Est-Ouest, le Moyen-Orient et le Liban (Luxembourg, 2/12/80), in *La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes]*, op. cit., p. 260.

³³² Simon Nuttall, op. cit., p. 199.

une nouvelle crise en Pologne (dite « provocation de Bydgoszcz »³³³) qui menace de se transformer en une nouvelle grève générale. Hans-Dietrich Genscher se permet d'accuser *Solidarność* « de faire tanguer le bateau de l'Europe orientale » et de « mettre en péril les relations ouest-allemandes avec Moscou et Varsovie »³³⁴. Suite à cette visite, le Conseil européen de Maastricht (23-24 mars) décide de ne pas prendre de sanction à l'encontre de l'Union soviétique et réaffirme sa position sur la Pologne tout en faisant comprendre très diplomatiquement à Moscou qu'une intervention soviétique n'est pas souhaitable : « la Pologne a montré qu'elle est capable de faire face à ses problèmes intérieurs elle-même dans un esprit de raison et de responsabilité. C'est l'intérêt du peuple polonais que la Pologne puisse continuer à le faire d'une manière pacifique et sans ingérence extérieure »³³⁵.

La déclaration de Maastricht est bien reçue en Pologne, mais elle est critiquée à Washington. C'est autour de la politique de sanctions que les Européens expriment un avis contraire à celui des Américains. Autant l'administration de Ronald Reagan est favorable à une politique ferme envers les pays communistes, autant les Européens de l'Ouest s'opposent à des sanctions économiques qui pourraient encore aggraver la situation précaire dans ces pays, y compris en Pologne. Le 1^{er} avril, à l'occasion d'une rencontre à Paris avec le vice-Premier ministre polonais Mieczysław Jagielski, le président Giscard d'Estaing confirme l'opposition de la France aux sanctions à l'encontre de Varsovie et Moscou. Telle est aussi la position des autres pays de la Communauté et des institutions communautaires. Ces divergences d'approche entre l'Europe et l'Amérique s'accroissent durant le mois d'avril 1981, lorsque la Commission politique de l'Assemblée de l'UEO déclare dans un communiqué que « les intérêts des Européens de l'Ouest ne sont pas toujours nécessairement

³³³ La crise de Bydgoszcz (mars 1981) est le point culminant de la crise entre les travailleurs et le régime à la suite des accords de Gdańsk. Le 19 mars, dans la ville de Bydgoszcz, la milice et la police politique interviennent brutalement dans la Préfecture, alors même que s'y déroule une négociation entre des représentants de Solidarité et des représentants du gouvernement. Elles évacuent la salle en blessant gravement plusieurs syndicalistes, notamment un dirigeant national du syndicat, et cela sans que le représentant du gouvernement présent, un vice-Premier ministre, n'intervienne. Il s'agit d'une pure et simple provocation. En mars 1981, l'affrontement est différé, encore une fois in extremis. La grève générale n'a pas lieu. Le 30 mars, veille du jour prévu pour le déclenchement de la grève, Wałęsa accepte un compromis sans contenu substantiel et annule le mot d'ordre de sa seule initiative.

³³⁴ Neil Winn, *European Crisis Management in the 1980s*, Dartmouth Publishing Company, 1996, p. 79.

³³⁵ *Déclarations adoptées par le 19^{ème} Conseil européen sur l'Espagne, le Moyen-Orient, le Liban, l'Afghanistan et la Pologne (Maastricht, 23-24/3/81) in La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes], op. cit., p. 267.*

les mêmes que ceux de Washington. La crise polonaise l'a démontré de toute évidence »³³⁶. La visite du Secrétaire d'État américain Alexander Haig à Bruxelles au mois de juin (4-6 juin 1981) et ses rencontres avec les ambassadeurs ouest-européens auprès de l'OTAN, ainsi qu'avec le président de la Commission européenne Gaston Thorn ne changent rien au comportement des Européens de l'Ouest. La position de la CPE consistant à « aider les Polonais par la renégociation de la dette, le soutien économique et les subventions aux produits alimentaires »³³⁷ est à nouveau réaffirmée dans une déclaration ministérielle le 24 juin. Cependant la réalisation de cette aide n'est pas aussi évidente, dès lors que les banques ouest-européennes refusent de restructurer infiniment la dette polonaise. Et même lorsque le gouvernement polonais demande une aide du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, les gouvernements occidentaux favorables à l'octroi des crédits posent certaines conditions. Tel est aussi le message envoyé le 12 novembre par une délégation franco-italienne (sous la conduite du Premier ministre français Pierre Mauroy et du ministre italien de défense Giovanni Spadolini) qui s'est rendue à Varsovie pour négocier dans ce but. La visite de Léonid Brejnev à Bonn devait également contribuer aux bonnes relations est-ouest européennes reprises dans les conclusions du Conseil européen en novembre 1981.

Après le changement politique survenu en France en mai-juin 1981 suite aux élections présidentielles et législatives et à la victoire de François Mitterrand, ancien président du Parti socialiste, on aurait pu croire aussi à un nouveau départ dans les relations franco-polonaises. Ce parallélisme entre « le renouveau du socialisme polonais » et l'arrivée de la gauche au pouvoir en France est repris très volontiers par Claude Cheysson, ministre des Relations extérieures dans le gouvernement de Pierre Mauroy, notamment lors de sa visite à Varsovie en octobre 1981 : « Nous sommes très près de vous par la pensée. Il est bon que vous sachiez que tout sera fait pour vous aider. Je vous le dis d'une manière solennelle »³³⁸. Au cours de cette visite, outre les plus hautes autorités de l'État polonais, le ministre français rencontre des représentants du syndicat *Solidarność* et de l'Eglise. À son retour à Paris, Claude Cheysson annonce la visite du Premier ministre Pierre Mauroy à Varsovie en décembre et souligne « l'importance de la Pologne et le souci de savoir quelle est la situation réelle au bord de la

³³⁶ « *Western European interests were not necessarily always the same as those of Washington. The Polish crisis has demonstrated this beyond doubt* » ; Voir *Proceedings of the WEU Assembly, April 1981*, p. 2019, in Neil Winn, *op. cit.*, p. 81.

³³⁷ Neil Winn, *op. cit.*, p. 81.

³³⁸ Voir Georges H. Mond, « Les relations franco-polonaises après 1945 », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1985, vol. 16, n° 3, p. 95-96. Les paroles de Claude Cheysson citées dans *Le Monde*, 10 octobre 1981, p. 6.

Vistule [...] du fait que ce pays "joue un rôle déterminant dans les relations Est-Ouest" »³³⁹. Mais cette visite n'aura pas lieu car l'état de guerre sera décrété avant.

Il faut souligner que non seulement les autorités françaises, mais aussi les dirigeants de l'Europe de l'Ouest en général, ont cru jusqu'au bout que cette politique de « la carotte » éviterait une invasion soviétique ou une répression interne en Pologne contre *Solidarność*. Le 5 décembre 1981, la Commission européenne accepte encore de donner une aide de 10 millions d'ECU pour la Pologne. Dans ces conditions, la déclaration de l'état de guerre en Pologne déclenche en Occident une vague de consternation aussi bien auprès de l'opinion publique occidentale que de sa classe politique. Toutefois la réaction de cette dernière, malgré de beaux discours pour le grand public, ne pouvait pas être fondamentalement différente de celle du ministre français des Relations extérieures Claude Cheysson, exprimée de manière très maladroite : « Nous notons que c'est une affaire intérieure polonaise. [...] Bien entendu, nous n'allons rien faire »³⁴⁰.

C'est pourquoi, lorsque le général Jaruzelski établit la loi martiale en Pologne le 13 décembre 1981, la réaction des Dix est immédiate mais prudente. À Washington, « quelques rares hauts fonctionnaires connaissent, par les révélations de Kuklinski, l'existence des préparatifs de la loi martiale »³⁴¹, mais on craint avant tout une intervention soviétique. Le Secrétaire d'État américain, Alexander Haig, est à ce moment-là à Bruxelles pour une réunion des ministres de l'Alliance atlantique. L'annonce d'une solution « strictement nationale » est donc reçue avec grand soulagement. À Bonn comme à Paris, « la première réaction est d'invoquer le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures ». À Bruxelles, au siège de l'OTAN, les ministres des Affaires étrangères se réunissent d'urgence dans l'après-midi du 13 décembre : « le consensus se forme autour d'une position d'attentisme prudent »³⁴².

Dans le cadre de la Communauté, au lendemain de la déclaration de l'état de guerre en Pologne, le Comité politique se réunit à Londres pour préparer une déclaration commune. Dans un communiqué daté du 15 décembre, les ministres des Affaires étrangères expriment leur préoccupation quant au développement de la situation en Pologne. Souhaitant envoyer un signe politique allant au-delà de l'expression d'« une profonde sympathie pour le peuple

³³⁹ Georges H. Mond, art. cit., p. 96.

³⁴⁰ *Ibid.* Voir aussi Pierre Buhler, *op. cit.*, p. 668. Georges Mond note aussi que Claude Cheysson a regretté plus tard ses propos devant les journalistes, le 8 février 1985, en déclarant que « de tous les propos qu'il avait pu tenir, et qui ont fait scandale, les seuls qu'il regrettait étaient ceux qui avaient trait à la Pologne, au lendemain de l'instauration de l'état de guerre dans ce pays, en décembre 1981 ». (*Le Monde*, 10-11 février 1985, p. 3).

³⁴¹ Pierre Buhler, *op. cit.*, p. 668.

³⁴² *Ibid.*

polonais », les ministres appellent au non recours à l'usage de la force, « de manière à ce que le processus de réforme et de renouveau puisse continuer »³⁴³. Les conclusions ministérielles sont présentées par Lord Carrington deux jours plus tard devant le Parlement européen à Strasbourg. En plus de se plaindre d'« une tragédie d'une ampleur démesurée »³⁴⁴ sur le continent européen, le ministre britannique fait une double déclaration sur la situation en Pologne : « En premier lieu, (...) il faut éviter toute ingérence étrangère quelle qu'elle soit. En second lieu, il faut une reprise rapide du processus de négociation et de conciliation, y compris la libération des personnes emprisonnées »³⁴⁵. L'attention de la Communauté va dans un premier temps vers le sort de l'opposition démocratique et de la population civile. C'est pour cette raison que les ministres qui se rencontrent le 15 décembre à Londres se déclarent prêts à continuer leur aide humanitaire directe en faveur du peuple polonais : cette décision va pourtant à l'encontre de la politique américaine. Le président Ronald Reagan s'exprime très rapidement en faveur de nombreuses sanctions contre la Pologne et l'Union soviétique, des mesures sur lesquelles Washington n'arrive pas à se mettre d'accord avec ses alliés européens. Ces derniers sont eux-mêmes tiraillés entre deux tendances, la première étant de parler d'une seule voix, la seconde étant d'agir surtout en fonction de ses intérêts nationaux. Sur ce plan, c'est l'Allemagne de l'Ouest qui fait preuve des plus grandes réticences par rapport à la position américaine. Pour Bonn, la préservation de relations relativement bonnes avec le bloc de l'Est est essentielle pour son intérêt national et ceci pour trois raisons : premièrement, l'Europe occidentale et l'Allemagne en premier lieu auraient beaucoup à perdre au cas où la fin de l'*Ostpolitik* devait signifier la fin de la coexistence pacifique, surtout dans le contexte des relations interallemandes ; deuxièmement, la détente a permis de créer des liens d'interdépendance sur le plan économique entre les pays communistes et des pays à économie de marché ; troisièmement, pour Bonn, la détente n'implique pas de déloyauté par rapport à la CPE ou l'OTAN, ce *membership* devant au contraire contribuer à la réalisation des intérêts allemands. Dans cette situation, Londres suit plutôt la position du gouvernement américain, tandis que Paris prend un ton de plus en plus ferme après quelques hésitations. Pierre Hassner parle ainsi de l'attitude de la France : « Les Français parlent comme les

³⁴³ Déclaration des ministres des Affaires étrangères des Dix sur la Pologne et sur la politique d'Israël relative aux hauteurs du Golan (Londres, 15/12/81) in *La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes]*, op. cit., p. 319.

³⁴⁴ Discours prononcé par Lord Carrington devant le Parlement européen sur le développement de la Coopération politique (Strasbourg, 17/12/81, extraits), in *La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes]*, op. cit., p. 322.

³⁴⁵ *Ibid.*, p. 323.

Américains, mais agissent comme les Allemands. Les Américains croient au "bâton", les Allemands à la "carotte" et les Français aux paroles »³⁴⁶.

Tenant compte de toutes les difficultés, les Dix décident d'attendre la fin de l'année pour reprendre les consultations. Il faut souligner ici que la procédure de crise consistant à convoquer le Comité politique ou une réunion ministérielle dans les 48 heures et introduite par le rapport de Londres trois mois auparavant n'a pas fonctionné. Elle sera déclenchée pour la première fois seulement en juin 1982 après l'invasion du Liban par Israël. Ce sont donc des négociations informelles qui ont lieu, d'abord au niveau des directeurs politiques (Londres, le 30 décembre 1981) puis des ministres (Bruxelles, le 4 janvier 1982). Si le changement de présidence n'a eu aucun impact sur la position des Dix, c'est aussi grâce à la formule de Troïka prévue dans le même rapport de Londres. En outre, le fait que la Belgique assurait la présidence a facilité les échanges interinstitutionnels à Bruxelles.

Dans un communiqué publié au terme de la réunion informelle à Bruxelles le 4 janvier 1982, les ministres des Affaires étrangères expriment « la totale réprobation » de l'évolution de la situation en Pologne. En des termes très fermes, ils condamnent toutes les violations des droits de l'homme, constatant « [l']incapacité des systèmes totalitaires, tels ceux de l'Europe de l'Est à accepter les adaptations nécessaires pour faire place aux aspirations les plus légitimes de la population »³⁴⁷. Ils décident d'évaluer désormais les relations de la Communauté avec Varsovie en fonction de trois critères : la levée de la loi martiale, la libération des personnes arrêtées et la restauration du dialogue avec l'Église et *Solidarność*. Les Dix s'alignent également sur la position américaine au sujet de sanctions économiques à l'encontre de l'URSS. Cependant aucune sanction à l'encontre de la Pologne n'est décidée sur une base communautaire et les discussions au sein de la CPE ne concernent que les mesures à l'égard de l'Union soviétique. Il faut noter également que même si la déclaration fait l'objet d'un consensus, la délégation grecque signale son objection à la politique de sanction.

Ce désaccord de la Grèce a causé beaucoup de difficultés à toute la Communauté pour élaborer une politique commune à l'égard de Moscou. Tout d'abord Athènes désapprouve les mesures économiques proposées conjointement par le Conseil et la Commission à l'encontre de l'Union soviétique. En l'absence de mécanisme de contrôle de l'export communautaire, la

³⁴⁶ Pierre Hassner, « The View from Paris », in Gordon Lincoln (dir.), *Eroding Empire: Western Relations with Eastern Europe*, Washington, Brookings Institution, 1987, p. 216.

³⁴⁷ Communiqué publié au terme de la réunion informelle des ministres des Affaires étrangères sur la situation en Pologne (Bruxelles, 4/1/82), in *La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes]*, op. cit., p. 327.

Commission propose des restrictions sur les importations. Le 23 février 1982, le Conseil vote à une large majorité en faveur de la réduction d'import communautaire des produits provenant de l'Union soviétique. Cependant la Grèce maintient son objection, rejointe par le Danemark qui remet en cause la légitimité d'une telle décision sur la base de l'article 113 du Traité. Le 15 mars, le Conseil décide finalement de réduire l'impact des sanctions au seuil de 1,4 % de l'import (soixante produits)³⁴⁸ et en même temps de dispenser la Grèce d'appliquer ces mesures. C'est la première fois que la CEE a recours à des mesures juridiques de la Communauté afin de donner une orientation à la politique étrangère.

Cette politique de restrictions économiques et diplomatiques est progressivement abandonnée suite à la suspension (le 31 décembre 1982) puis l'annulation (le 22 juillet 1983) de la loi martiale en Pologne. La mort de Léonid Brejnev (10 novembre 1982) et la libération de Lech Wałęsa (11 novembre 1982) ouvrent une voie vers la normalisation des relations avec la Pologne (selon une déclaration des ministres des Affaires étrangères des Dix du 23 novembre 1982). Mais avec la crise des euromissiles, la situation en Europe centrale reste néanmoins précaire. Il faut attendre l'arrivée au pouvoir de Helmut Kohl en Allemagne en octobre 1982 pour que le camp occidental retrouve sa cohésion autour des missiles Pershing et de l'Initiative de défense stratégique (IDS) de Ronald Reagan, lancée en mars 1983. C'est dans ce contexte très révélateur de la nature des relations Ouest-Est qu'est prononcé le discours du président français François Mitterrand devant le Bundestag le 20 janvier 1983 : « Seul l'équilibre des forces peut conduire à de bonnes relations avec les pays de l'Est, nos voisins et partenaires historiques. (...) Mais le maintien de cet équilibre implique à mes yeux que des régions entières de l'Europe ne soient pas dépourvues de parade face à des armes nucléaires dirigées contre elles »³⁴⁹.

III. La relance de la construction européenne à caractère politique

Au début de la décennie 1980 marquée par de nombreuses crises internationales, il est évident que la Coopération politique européenne est une forme d'intégration politique mal insérée dans les autres Communautés européennes. Un aménagement institutionnel permettant

³⁴⁸ Voir Simon Nuttall, *op. cit.*, p. 203.

³⁴⁹ « Discours prononcé par M. François Mitterrand, président de la République française, devant le Bundestag à l'occasion du 20^e anniversaire du Traité franco-allemand de coopération, Bonn, jeudi 20 janvier 1983 », in Gérard Bossuat, *Faire l'Europe sans défaire la France : 60 ans de politique d'unité européenne des gouvernements et des présidents de la République française (1943-2003)*, Bruxelles, P.I.E. – Peter Lang, 2005, p. 465.

une meilleure coordination entre les activités communautaires et la CPE devient urgent. D'où la multitude de projets présentés dès 1981 alimentant le débat sur la réforme de l'ensemble de la Communauté. Cette phase de réflexion sera finalisée en 1986 avec l'Acte unique européen. Il importe alors d'étudier le renforcement de la CPE dans la perspective de l'institutionnalisation de la concertation diplomatique européenne.

A. Les propositions en vue de l'approfondissement de la politique étrangère

Le rapport de Londres d'octobre 1981 n'a pas modifié fondamentalement la CPE. Il n'a fait que reconnaître quelques pratiques déjà existantes. Sur le plan institutionnel, il a créé le Secrétariat de la Troïka et associé la Commission des Communautés européennes à tous les niveaux de la coopération politique. Il est évident que le renforcement de la coopération en matière de politique étrangère, voire de sécurité, ne peut se faire que par une réforme substantielle de la Communauté et de ses règles de fonctionnement. C'est pour cela que le mandat donné le 30 mai 1980 par le Conseil des ministres des Affaires étrangères à la Commission pour sortir la CEE de la crise politique engendrée notamment par les revendications britanniques relatives à la contribution du Royaume-Uni au financement du budget communautaire devient rapidement un moyen de préparer une relance plus générale. Et même si le rapport de Gaston Thorn, président de la Commission, remis le 24 juin 1981 aux chefs d'État et de gouvernement, ne traite pas de la CPE, il donne un nouvel élan à la construction européenne en créant « l'Europe de la deuxième génération »³⁵⁰. Les aspects politiques et institutionnels de la réforme sont davantage discutés au niveau des ministres des Affaires étrangères et au Parlement européen.

1. Les propositions germano-italiennes

Désireux de relancer la construction européenne suite à l'appel de la Commission³⁵¹, les gouvernements des Dix s'activent dans le débat sur le projet de l'Union européenne. À cette occasion, le 13 octobre 1981, le gouvernement français soumet à ses partenaires et aux

³⁵⁰ « L'Europe de la deuxième génération » : c'est ainsi que le Président Thorn a défini les propositions soumises par la Commission européenne aux dix gouvernements en réponse aux questions qu'ils lui avaient posées dans le mandat du 30 mai 1980. Voir Ferdinando Riccardi, « L'Europe de la deuxième génération », *30 jours d'Europe*, juillet-août 1981, n° 276-277, p. 3-5.

³⁵¹ Voir « Texte de la lettre personnelle de M. Gaston Thorn, président de la Commission des Communautés européennes, adressée aux chefs d'État et de gouvernement des États membres, le 24 juin 1981 », *Bulletin des Communautés européennes*, 1981, n° Supplément 1/81, p. 19-23.

institutions communautaires un mémorandum sur la relance européenne. Il y est affirmé qu'« il n'y a pas de puissance politique sans puissance économique. Il n'y a pas de puissance économique sans un projet politique et culturel »³⁵². Dans le même souci de sortir l'Europe des blocages politiques dans lesquels elle s'est enlisée, la République fédérale d'Allemagne et l'Italie avancent des propositions de réforme qui mettent l'accent sur la finalité politique de l'unification européenne.

Le 6 janvier 1981 à Stuttgart, Hans-Dietrich Genscher, ministre allemand des Affaires étrangères, prononce un discours, parfois qualifié d'« appel de l'Épiphanie »³⁵³, dans lequel il préconise un renforcement de la coopération politique des Dix. Ses idées sont reprises par son homologue italien, Emilio Colombo, dans un discours qu'il prononce le 28 janvier 1981 à Florence lors du 8^{ème} congrès de l'Association des Communes d'Europe. Précisées par les gouvernements allemand et italien, ces propositions aboutissent au plan Genscher-Colombo qui est transmis le 6 novembre 1981 à tous les États membres des Communautés européennes et au Parlement européen le 12 novembre. Ce plan de portée exclusivement politique est un « projet d'Acte européen ». Il a en effet pour premier objectif le renforcement de la coordination de la politique étrangère commune européenne. Il y est suggéré de développer la coopération politique en y incluant « les questions relevant de la politique de sécurité »³⁵⁴. La création d'un Secrétariat, le renforcement du poids du Parlement européen et du Conseil, ainsi que la généralisation du vote majoritaire (l'État qui pose son veto en invoquant ses « intérêts vitaux » doit justifier son attitude par écrit) sont également envisagés. Le Conseil européen de Londres, les 26 et 27 novembre 1981, prend acte du dépôt du projet d'Acte européen et charge le Conseil des ministres des Affaires étrangères de constituer un groupe de travail intergouvernemental pour examiner les propositions germano-italiennes.

Ces travaux qui durent plus d'un an aboutissent à un document que le Conseil européen de Stuttgart des 17-19 juin 1983 adopte sous la forme d'une « Déclaration solennelle sur l'Union européenne ». Sans remettre en cause les acquis du compromis de Luxembourg qui généralise depuis 1966 la recherche de l'unanimité au Conseil, la déclaration de Stuttgart consacre les Communautés existantes et plaide pour un renforcement des politiques communes. Elle reprend les propositions du plan Genscher-Colombo en reconnaissant au

³⁵² « Mémorandum français sur la relance européenne (13 octobre 1981) », *Bulletin des Communautés européennes*, novembre 1981, n° 11, p. 100.

³⁵³ Voir Emanuele Gazzo, « La relance de l'Union européenne : c'est parti », *Europe*, 21-22 septembre 1981, n° 3211, p. 1.

³⁵⁴ *Projet d'Acte européen par les gouvernements allemand et italien, 6 novembre 1981*, in Stanisław Parzymies, *Integracja europejska w dokumentach [L'intégration européenne dans les documents]*, op. cit., p. 305.

Conseil européen un rôle d'impulsion politique général. La déclaration de Stuttgart définit la politique étrangère comme l'un des quatre domaines d'action pour l'Union européenne, outre les Communautés européennes, la coopération culturelle et le rapprochement des législations nationales.

Cependant la déclaration de Stuttgart n'est pas juridiquement contraignante et demeure relativement modeste quant à ses modalités d'application concrète. Certains États membres déploreront même par la suite que le texte semble menacer le droit de veto considéré comme une arme politique ultime au sein du Conseil.

2. Les propositions du Parlement européen

Parallèlement aux initiatives germano-italiennes, le Parlement européen prépare un projet de réforme institutionnelle et politique des Communautés européennes. S'inspirant partiellement du projet de Communauté politique européenne abandonné suite à l'échec de la Communauté européenne de défense en août 1954, l'Assemblée essaie « d'user de la légitimité démocratique que lui confère désormais son élection directe pour faire progresser l'unité européenne par le bas, c'est-à-dire par les représentants élus des citoyens européens, et non plus par le haut sur la base d'initiatives gouvernementales et diplomatiques »³⁵⁵.

C'est un ancien commissaire européen, l'eurodéputé italien Altiero Spinelli, qui lance en 1980 un groupe de travail dit le « Club du Crocodile » (du nom du restaurant strasbourgeois où se réunissent les parlementaires) afin de préparer une relance européenne³⁵⁶. Le 9 juillet 1981, le Parlement adopte une résolution qui appelle à créer une commission institutionnelle afin de définir les objectifs principaux de l'Union européenne. La commission se constitue six mois plus tard en janvier 1982 sous la présidence de Spinelli. Le 14 septembre 1983, le Parlement européen confie à la commission institutionnelle le soin de rédiger un projet de traité après avoir examiné le rapport de Spinelli sur le contenu de l'avant-projet.

Ce projet de traité instituant l'Union européenne est adopté le 14 février 1984 par le Parlement européen à une très large majorité (237 voix pour, 31 voix contre et 43 abstentions)³⁵⁷. Souhaitant associer au sein de l'UE les Communautés européennes et la CPE, l'objectif ultime du projet Spinelli reste néanmoins la réalisation d'une union fédérale

³⁵⁵ Étienne Deschamps, *Les propositions du Parlement européen*, Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), Disponible sur le site Internet : http://www.cvce.eu/obj/les_propositions_du_parlement_europeen-fr-9169f4c4-6aa2-40d7-af99-9004fb85332c.html

³⁵⁶ *Ibid.*

³⁵⁷ *Ibid.*

européenne. Il préconise le transfert à l'Union de nouvelles compétences, notamment dans les domaines de la politique étrangère et de la sécurité. Cependant le principe de subsidiarité est inscrit dans le traité. Selon ce principe, l'Union européenne devrait intervenir seulement lorsque son activité est jugée plus efficace qu'une action menée séparément par les États. Un changement de rôle des institutions est également prévu. Ainsi le vote à la majorité simple au sein du Conseil doit être généralisé en rendant exceptionnel le recours à la notion d'intérêt national vital. D'un point de vue législatif, le pouvoir de codécision est accordé au Parlement européen conjointement avec le Conseil. La Commission conserve sa fonction d'organe exécutif et le Conseil européen se voit notamment attribuer la responsabilité de fixer les nouvelles compétences de l'Union et de mener à bien la coopération politique et les relations internationales. Les principes et les méthodes d'action de l'Union dans le domaine des relations internationales sont inscrits dans le Titre III de la quatrième partie du traité consacrée aux politiques de l'Union. Ainsi la méthode d'action commune doit être le moyen principal de réalisation de la politique étrangère de l'UE. Sur le plan diplomatique, le projet Spinelli prévoit en son article 69 les modes d'exercice du droit de légation. La Commission peut, avec l'accord du Conseil de l'Union, établir des représentations dans des États tiers et auprès des organisations internationales. Ces représentations sont chargées de représenter l'Union dans toutes les affaires qui relèvent de l'action commune. En collaboration avec l'agent diplomatique de l'État membre qui assure la présidence du Conseil européen, elles peuvent également « coordonner l'activité diplomatique des États membres dans les matières qui relèvent de la coopération »³⁵⁸. Dans les États tiers et auprès des organisations internationales où il n'y a pas de représentation de l'Union, celle-ci doit être assurée par l'agent diplomatique de l'État membre qui assure la présidence du Conseil européen ou à défaut par l'agent diplomatique de tout autre État membre. Si aucune révolution dans la pratique existante n'est envisagée, il faut tout de même remarquer le saut qualitatif de la représentation extérieure dont il est question. Il s'agit désormais de délégations de l'UE, cette dernière jouissant de la personnalité juridique dans les relations internationales (art. 6 du projet).

Cependant le projet a été préparé sans aucune concertation avec les gouvernements des États membres. Le Parlement européen, qui ne détient aucun pouvoir constitutionnel, propose alors directement aux parlements nationaux de ratifier son projet. Mais cette initiative originale n'est pas suivie d'effets : hormis le parlement italien qui salue la démarche de

³⁵⁸ « Projet de traité instituant l'Union européenne », *Bulletin des Communautés européennes*, février 1984, n° 2, p. 22.

Spinelli, aucun parlement national n'examine le projet de traité. Celui-ci, contrairement aux espoirs formulés par Altiero Spinelli, ne figure d'ailleurs pas au centre des débats d'opinion liés à la seconde élection du Parlement au suffrage universel direct les 14 et 17 juin 1984. C'est le 24 mai 1984, à la surprise générale³⁵⁹, que le président français François Mitterrand qui exerce alors la présidence du Conseil européen s'engage devant le Parlement européen à soutenir le projet de traité instituant l'UE et à lancer une réforme institutionnelle.

B. Vers l'Acte unique européen

« La relance de la construction européenne au milieu des années 1980 s'accompagne d'un rapprochement franco-allemand, condition nécessaire à toute nouvelle initiative européenne. Les travaux préparatoires du comité Dooge en 1984-1985 et surtout le *Livre blanc sur le marché intérieur* présenté en juin 1985 par la Commission que préside Jacques Delors tracent la voie vers l'Acte unique européen de février 1986 »³⁶⁰. Ce traité officialise la pratique diplomatique développée dans le cadre de la CPE et entame le processus d'institutionnalisation de la politique étrangère communautaire.

1. La bataille intergouvernementale autour de la réforme

Entre 1981 et 1982, l'axe Paris-Bonn, moteur historique de la construction européenne, est en panne. Face à François Mitterrand, premier président français de gauche élu en mai 1981 sur le programme d'Europe sociale, c'est le chrétien-démocrate Helmut Kohl, « fidèle héritier d'Adenauer en matière européenne »³⁶¹, qui arrive au pouvoir à Bonn en octobre 1982. Alors que le chancelier allemand fait de l'installation des euromissiles un enjeu

³⁵⁹ Il semble que la position du président Mitterrand à l'égard du projet Spinelli en a surpris certains, même dans son gouvernement, car le Quai d'Orsay s'opposait jusque-là à chaque tentative de transformer l'ordre institutionnel des Communautés selon l'approche « constitutionnaliste ». Le ministre des Relations extérieures, Claude Cheysson, considérait que le projet Spinelli allait largement au-delà de ce que les Dix s'étaient montrés disposés à accepter sur le plan institutionnel durant la négociation du plan Genscher-Colombo. A contrario au sein de la cellule diplomatique de l'Élysée, certains membres de la « garde rapprochée » du Président estimaient que la conjoncture internationale se prêtait à une prise d'initiative. Voir Jean-Marie Palayret, « Entre cellule Carbonara et conseiller des Princes : Impulsions et limites de la relance européenne dans le projet Spinelli d'Union politique des années 1980 », in Gérard Bossuat et Georges Saunier (dir), *Inventer l'Europe. Histoire nouvelle des groupes d'influence et des acteurs de l'Union européenne*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2003, p. 355-382.

³⁶⁰ *La préparation de l'Acte unique européen (AUE)*, CVCE, p. 2, disponible sur le site Internet du CVCE : http://www.cvce.eu/obj/la_preparation_de_l_acte_unique_europeen_aue-fr-7c34ff97-f690-4b88-aac5-5e2020055c06.html

³⁶¹ Marie-Thérèse Bitsch, *Histoire de la construction européenne*, op. cit., p. 226.

essentiel des élections de mars 1983, le président Mitterrand lui apporte son soutien dans un discours prononcé en janvier devant le Bundestag à l'occasion du 20^{ème} anniversaire du traité de l'Élysée. La bonne entente retrouvée du couple franco-allemand permet de relancer la construction européenne après plusieurs années de marasme politique européen. Tout d'abord il s'agit de relancer l'Europe financièrement et économiquement. Le Conseil européen de Fontainebleau (25-26 juin 1984) adopte un paquet de mesures déjà évoquées au sommet de Stuttgart (17-19 juin 1983) qui permettent de régler certains contentieux agro-budgétaires (Taxe sur la valeur ajoutée, PAC, contribution britannique). Pour répondre concrètement aux défis technologiques et industriels en Europe, François Mitterrand, soutenu par Helmut Kohl, lance en 1985 l'initiative d'une « Communauté technologique européenne », sorte d'alternative au programme américain de l'IDS dit « la guerre des étoiles » qui avait un volet industriel, technologique ou encore diplomatique au-delà de sa dimension militaire³⁶². Ce projet destiné à renforcer l'industrie européenne devient le programme *Eureka* dont on cherche à faire « une action communautaire spécifique », dans une dynamique diplomatique plus large, « c'est-à-dire jouant le jeu de la CEE mais également bien plus souple que si elle y était totalement rattachée – ce qui permettrait le ralliement d'États européens non membres de la Communauté »³⁶³.

Pour galvaniser cette relance à la fois économique et politique, les Dix confient l'étude d'une éventuelle réforme institutionnelle de la Communauté à un comité intergouvernemental *ad hoc* inspiré du « Comité Spaak » qui avait été chargé de préparer la poursuite de l'intégration européenne en 1955. Cette mission est confiée dès septembre 1984 à l'Irlandais James Dooge, ancien ministre des Affaires étrangères et représentant du Premier ministre irlandais Garrett Fitzgerald, alors président en exercice du Conseil des ministres de la Communauté. Le Comité Dooge, dit parfois « Comité Spaak II », est chargé de faire des propositions concrètes pour l'amélioration du fonctionnement de la coopération communautaire et de la coopération politique européenne. La tâche étant exclusivement politique, des divergences de vues apparaissent entre les représentants des États. Le Comité adopte une méthode de travail originale « en ce qu'elle laisse libre cours à chaque représentant national d'exprimer son désaccord avec la solution préconisée et de faire figurer cette divergence dans le document final. Tous les sujets sont ainsi librement abordés dans un

³⁶² Paul Chaput, « François Mitterrand et l'initiative de défense stratégique », *La lettre de l'Institut François Mitterrand*, n° 38, décembre 2011, publié sur le site Internet de l'Institut François Mitterrand :

<http://www.mitterrand.org/Francois-Mitterrand-et-l.html>

³⁶³ *Ibid.*

rapport qui ne se borne pas systématiquement à atteindre le consensus, au risque de rester vague ou timoré »³⁶⁴. La majorité au sein du Comité se prononce finalement pour la création d'une « entité politique véritable », c'est-à-dire une Union européenne³⁶⁵. En matière de coopération politique, le Comité Dooge insiste sur la nécessité d'intégrer les questions de sécurité et de défense, de créer un secrétariat permanent, d'intensifier les consultations politiques préalables ou encore d'opter pour une représentation commune des Dix dans les enceintes internationales.

Pour atteindre ces résultats, le Comité Dooge propose la convocation d'une Conférence intergouvernementale pour préparer la rédaction d'un nouveau traité sur l'Union européenne. Son rapport est remis au Conseil européen de Bruxelles des 29-30 mars 1985 mais n'est effectivement discuté qu'au Conseil européen de Milan des 28 et 29 juin 1985. « Entre-temps, le gouvernement britannique a communiqué à ses partenaires européens un contre-projet qui refuse la modification des traités existants »³⁶⁶. « Soucieuses de débloquer la situation, la France et l'Allemagne déposent à leur tour un projet commun de traité d'Union européenne qui met l'accent sur la coopération en matière de politique étrangère, ce que réfutent les autres États membres »³⁶⁷. Dans le même temps (14 juin 1985), Jacques Delors présente au nom de la Commission un *Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur*. À Milan, les Dix s'engagent finalement à convoquer une conférence intergouvernementale pour la révision des traités européens, un premier succès que l'on doit à la détermination de la présidence italienne et à son Premier ministre Bettino Craxi.

Réunis à Milan, les chefs d'État et de gouvernement restent très divisés sur les réformes institutionnelles et la transformation des Communautés en une Union européenne. Ainsi l'Irlande, traditionnellement attachée à son statut de neutralité, s'oppose à ce que les questions de défense deviennent une compétence européenne. De même, le Danemark et la Grande-Bretagne s'opposent au renforcement des institutions communautaires et particulièrement à la limitation drastique du recours à la notion d'intérêt national vital. « Décidée à sortir du blocage politique, la présidence italienne recourt alors, pour la première fois dans l'histoire communautaire, à une interprétation nouvelle de l'article 236 du traité de Rome. Celui-ci dispose que le Conseil, remplacé pour la circonstance par le Conseil européen,

³⁶⁴ *La préparation de l'Acte unique européen (AUE), op. cit., p. 3.*

³⁶⁵ Voir « Rapport du Comité ad hoc pour les questions institutionnelles (Bruxelles, 29-30 mars 1985) », *Bulletin des Communautés européennes*, mars 1985, n° 3, p. 111-119.

³⁶⁶ *La préparation de l'Acte unique européen (AUE), op. cit., p. 3.*

³⁶⁷ *Ibid.*

peut convoquer une conférence des représentants des gouvernements des États membres pour la révision du traité CEE »³⁶⁸. L'Italie force la décision en procédant au vote. « Sept États membres (Allemagne, Belgique, France, Italie, Irlande, Luxembourg et Pays-Bas) optent pour cette solution et se montrent favorables à la convocation d'une CIG. En revanche, les Premiers ministres du Danemark, de la Grande-Bretagne et de la Grèce, mis en minorité, protestent énergiquement, mais en vain, contre cette procédure de vote inédite au sein du Conseil européen habitué au consensus »³⁶⁹. Mandat est alors confié à la conférence intergouvernementale à laquelle l'Espagne et le Portugal, dont l'adhésion à la Communauté est programmée pour le 1^{er} janvier 1986, sont également invités à prendre part.

La CIG s'ouvre le 9 septembre sous présidence luxembourgeoise. Elle « reçoit un triple mandat : accélérer l'achèvement du marché intérieur à l'horizon 1992, améliorer le fonctionnement des institutions communautaires et mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune »³⁷⁰. En termes de méthode de travail, les ministres des Affaires étrangères des Dix décident un mois plus tard de réunir deux groupes de travail au sein de la CIG : « Le premier, composé des directeurs politiques des ministères des Affaires étrangères des Dix mais aussi de l'Espagne et du Portugal et d'un représentant de la Commission européenne, est chargé de la coopération politique et de la politique étrangère et de sécurité commune tandis que le second, composé d'un représentant de chaque État membre, se voit attribuer la tâche d'examiner la révision du traité CEE »³⁷¹. Au niveau des ministres des Affaires étrangères, la CIG se réunit cinq fois entre le 9 septembre et le 28 novembre 1985. Après de très longues et âpres discussions, le Conseil européen de Luxembourg des 2-3 décembre 1985 parvient à adopter huit textes modifiant le traité de Rome et un document sur la coopération politique. Les Français qui optaient pour un Acte d'Union européenne doivent accepter une formule beaucoup moins ambitieuse de l'Acte unique européen qui regroupe en un seul texte les diverses dispositions.

Jugé par certains (pays du Benelux) comme étant largement en deçà de l'Union européenne proposée dans des projets antérieurs (rapport du Comité Dooge, projet Spinelli) et par d'autres comme étant un compromis difficile (Royaume-Uni, Danemark), l'AUE doit encore faire l'objet d'une approbation parlementaire au Danemark et en Italie où l'on s'interroge sur sa validité constitutionnelle. La ratification du nouveau traité n'est pas assurée

³⁶⁸ *Ibid.*, p. 4.

³⁶⁹ *Ibid.*

³⁷⁰ *Ibid.*

³⁷¹ *Ibid.*

d'avance. Suite au rejet du texte par le Parlement danois en janvier 1986, l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen est remise en cause. Il faut alors soumettre tout le projet à la consultation populaire au Danemark. Le 17 février 1986, sans même attendre les résultats définitifs du référendum danois, l'AUE est signé à Luxembourg par neuf États membres (Belgique, RFA, Espagne, France, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni). Ce n'est que le 28 février 1986 à La Haye, au lendemain du référendum danois (56 % de voix favorables), que le Danemark, l'Italie et la Grèce signent à leur tour l'Acte unique européen. Devant encore être ratifié par chaque État membre au cours des années 1986-1987, il entre en vigueur le 1^{er} juillet 1987. Selon Léo Tindemans, ministre belge des Affaires étrangères de l'époque, l'AUE est « un bon accord » mais « pas un bon traité »³⁷². Pour le développement institutionnel d'une diplomatie communautaire, il est néanmoins une avancée importante, surtout en raison de la création d'un Secrétariat de la CPE (sur le rôle de cette structure pour le développement de l'appareil diplomatique au sein du Secrétariat général du Conseil, voir Partie II, Chapitre 1, II, A).

2. La codification de la Coopération politique européenne

L'Acte unique européen est une étape incontournable vers l'Union européenne en tant qu'« espace sans frontière » avec l'achèvement du marché intérieur fixé pour le 1^{er} janvier 1993 et la réalisation d'une union économique et monétaire. En ce qui concerne la Coopération politique européenne, l'AUE codifie pour la première fois, dans le Titre III, les pratiques et procédures développées de façon progressive depuis le début des années 1970. Du point de vue juridique et institutionnel, la CPE est devenue une partie intégrante du traité de Rome. L'article 30 § 5 de l'AUE précise le lien existant entre le processus d'intégration économique et la coopération en matière de politique étrangère : « les politiques extérieures de la Communauté européenne et les politiques convenues au sein de la CPE doivent être cohérentes »³⁷³. On constate cependant que la Coopération politique européenne est traitée dans le nouveau document comme une « sorte de supplément de la substance concrète de la Communauté, qui est "économique" »³⁷⁴.

³⁷² Cité par Marie-Thérèse Bitsch, *Histoire de la construction européenne*, op. cit., p. 229.

³⁷³ *Acte unique européen*, JOCE, n° L 169, 29 juin 1987, p. 1.

³⁷⁴ Emanuele Gazzo, « Vous avez dit "coopération politique européenne" ? », *Europe*, 7 octobre 1987, n° 4633, p. 1.

Tout d'abord l'AUE affirme que les mécanismes de « la politique étrangère européenne » reposent sur la consultation et sur l'information des États membres des Communautés (art. 30 § 1). L'obligation de se consulter avant d'adopter une position définitive est d'ailleurs formalisée (art. 30 § 2). La présidence doit assumer le triple rôle d'initiative, de coordination et de représentation des États membres vis-à-vis des pays tiers (art. 30 § 10b). Le nouveau traité introduit pour la première fois le concept de « sécurité européenne » essentielle « au développement d'une identité de l'Europe en matière de politique extérieure » (art. 30 § 6a). Néanmoins la nécessité de la coopération en matière de défense n'est aucunement mentionnée. Cependant la plus grande nouveauté pour la CPE reste la création d'un secrétariat politique permanent à Bruxelles (art. 30 § 10g). Il doit assister la présidence dans la préparation et la mise en œuvre des activités de la CPE ainsi que dans les questions administratives. En matière de privilèges et immunités, son personnel est assimilé aux membres des missions diplomatiques des États membres (art. 30 § 11). Enfin, un examen des dispositions relatives à la CPE est programmé cinq ans après l'entrée en vigueur de l'Acte unique (art. 30 § 12).

Pour une meilleure application pratique des dispositions concernant la CPE, les ministres des Affaires étrangères, réunis le 17 février 1986 à Luxembourg à l'occasion de la signature de l'Acte unique européen, adoptent une décision³⁷⁵ dans laquelle ils développent certains aspects du Titre III. Il s'agit notamment des relations avec le Parlement européen, la coopération entre les missions des États membres et des délégations de la Commission dans les pays tiers et l'organisation du nouveau Secrétariat. Si la décision des ministres ne propose aucune nouveauté sur le premier point (le Parlement européen est informé sur la CPE), elle présente beaucoup d'intérêt sur les deux points suivants. Sur le plan diplomatique, la décision va dans le sens du rapport de Londres en poussant les Douze vers une représentation plus cohérente dans les pays tiers et auprès d'organisations internationales. Elle énumère pour la première fois douze domaines dans lesquels les ambassades des États devraient coopérer avec les délégations de la Commission, parmi lesquels : l'échange d'informations politiques et économiques, l'assistance mutuelle sur le plan matériel et pratique, la mise au point de plans communs en cas de crises locales, les mesures de sécurité, les affaires consulaires et l'aide au développement. L'obligation pour les chefs de mission des États et le représentant de la Commission de préparer des rapports communs à la demande du Comité politique est

³⁷⁵ « Décision adoptée par les ministres des Affaires étrangères », *Bulletin des Communautés européennes*, février 1986, n° 2, p. 123-125.

réaffirmée. La possibilité de prêter assistance dans les pays tiers aux ressortissants des États membres qui n'y ont pas de représentation est également prévue.

Le plus grand acquis institutionnel de l'Acte unique européen en matière de coopération politique est indéniablement la création du Secrétariat de la CPE. Placé sous l'autorité de la présidence, il doit préparer et assurer la continuité des activités de la CPE. Il s'agit d'un organe autonome, distinct du Secrétariat général du Conseil, avec un personnel et une organisation interne propre. Pour garantir une meilleure coordination des activités ministérielles ainsi que le rapprochement entre la CPE et les activités communautaires, le Secrétariat est installé à partir du 1^{er} janvier 1987 au 13^{ème} étage du bâtiment Charlemagne³⁷⁶. Quant à sa composition, il a été pensé dans le prolongement de la formule de la Troïka. Selon cette logique, il est formé de cinq fonctionnaires détachés des ministères des Affaires étrangères, respectivement de la Présidence en exercice, des deux présidences précédentes ainsi que des deux suivantes. Le personnel administratif et technique est également issu des administrations nationales. Sans budget propre, le Secrétariat emploie dix-sept personnes en tout : le chef du Secrétariat, cinq diplomates nationaux, un administrateur, trois opérateurs du réseau COREU et sept secrétaires³⁷⁷.

À la tête du Secrétariat se trouve un diplomate désigné conjointement par les États membres. Le premier directeur du Secrétariat a été Giovanni Januzzi, ancien Directeur politique dans le ministère italien des Affaires étrangères, choisi pour trois ans suite à un « consensus accidentel »³⁷⁸ faute d'autre candidat acceptable pour tout le monde : un candidat venant d'un pays du Benelux aurait renforcé de façon excessive le poids de ces pays déjà favorisés par le fait que le Secrétariat siégeait à Bruxelles, la candidature danoise était exclue par le fait même que Copenhague avait pris ses distances par rapport à la CPE et les candidatures espagnole et portugaise auraient été prématurées³⁷⁹. Il est responsable de la coordination des activités de ses collaborateurs et de l'établissement de liaisons avec les organes extérieurs, notamment avec les directeurs politiques qui redoutent alors l'arrivée d'une instance rivale³⁸⁰. Son rôle est d'autant plus difficile que le Secrétariat ne possède ni ses propres sources d'information ni un réseau diplomatique. Chacun des diplomates reçoit les informations provenant de son MAE et la question de la circulation de ces informations se

³⁷⁶ *Communication au personnel. N° 76/86, Objet : Installation du secrétariat de la Coopération politique dans le bâtiment Charlemagne, Bruxelles, Secrétariat général du Conseil, 4 juin 1986.*

³⁷⁷ Pedro Sanchez da Costa Pereira, *op. cit.*, p. 87.

³⁷⁸ *Ibid.*

³⁷⁹ *Ibid.*

³⁸⁰ Simon Nuttall, *op. cit.*, p. 20.

pose au sein du Secrétariat. Pour cette raison, le rôle de « la mémoire de la CPE »³⁸¹ attribué au Secrétariat ne pouvait pas se concevoir sans le développement de « l'esprit de corps »³⁸². La volonté d'harmonisation des politiques étrangères nationales doit se traduire par la spécialisation de ses membres au sein du Secrétariat qui copie en effet la structure d'organisation des groupes de travail connus auprès des différents ministères des Affaires étrangères. La division se fait ainsi selon des dossiers thématiques répartis entre les cinq diplomates détachés au Secrétariat³⁸³. L'un d'eux traite des affaires générales, de la CSCE, de l'Europe de l'Est, du désarmement et des questions de sécurité ainsi que de la coopération entre les ambassades des Douze dans les pays tiers. Un autre s'occupe de ce qui concerne l'Afrique, la planification et la communication. Le Moyen-Orient, les contacts avec la Présidence et le Parlement européen incombent à un troisième. Les deux derniers se partagent respectivement l'Amérique latine, la non-prolifération de l'arme nucléaire et le protocole diplomatique d'une part, et l'Asie, les Nations Unies et la coopération juridique d'autre part.

Cependant l'harmonisation des politiques est rendue difficile à cause de la rotation permanente des diplomates (un nouveau représentant de la présidence tous les six mois). Afin de faciliter cette tâche, le Secrétariat fonctionne de manière pragmatique et selon le principe d'ancienneté voulant que le diplomate travaillant depuis le plus longtemps occupe la deuxième place, juste après le directeur du Secrétariat. Cette culture de travail en commun à petite échelle ne sera pas sans impact sur le développement futur de la culture diplomatique de l'Union européenne.

En conclusion, la mise en œuvre de l'Acte unique européen s'est révélée indispensable pour faire avancer la construction européenne. Pas aussi ambitieux que beaucoup l'auraient souhaité, le nouveau traité a donné de bonnes directives pour rapprocher la CPE des politiques communautaires. Fruit d'un compromis, il n'a été qu'une réponse partielle et tardive aux défis que la Communauté a affrontés au début des années 1980. Ouvrant la voie à une coopération plus étroite avec les autres ensembles régionaux (les pays ACP³⁸⁴, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est - ASEAN³⁸⁵, les pays de l'Amérique latine³⁸⁶, le Conseil de coopération

³⁸¹ *Ibid.*, p. 21.

³⁸² Pedro Sanchez da Costa Pereira, *op. cit.*, p. 88.

³⁸³ *Ibid.*, p. 89.

³⁸⁴ Le 15 décembre 1989, la CEE signe les accords de Lomé IV avec soixante-neuf pays ACP.

³⁸⁵ L'établissement de relations officielles entre la CEE et l'ASEAN remonte à 1978 (première rencontre des ministres des Affaires étrangères des deux organisations) et s'appuie ensuite sur un accord de coopération signé en 1980. La coopération a été relancée au début des années 1990.

³⁸⁶ En 1984, la CEE signe les accords de San José avec les pays d'Amérique centrale. Ces accords prévoient une réunion annuelle des ministres des Affaires étrangères des deux ensembles, et mettent en place un dialogue

du Golfe³⁸⁷, le Comecon³⁸⁸), la Communauté a signé de nombreux accords facilitant ainsi l'instauration de relations diplomatiques. Il s'agit principalement des accords bilatéraux avec les pays du Comecon conclus en 1988 avec la Hongrie (en septembre) et la Tchécoslovaquie (en décembre) et en 1989 avec la Pologne (en septembre) et l'Union soviétique (en décembre). Lorsque le ministre français des Affaires étrangères Roland Dumas se rend à Varsovie le 19 septembre 1989 pour signer un tel accord au nom de la Communauté (la France préside alors le Conseil), la Pologne a déjà un gouvernement démocratiquement élu. Dans son allocution célébrant la « grande importance politique » de la signature de l'accord CEE-Pologne, il déclare : « Ce traité s'inscrit dans le cadre du grand mouvement de rapprochement intereuropéen qui s'est engagé avec le processus de la CSCE. Il n'est pas douteux qu'il contribuera à ce rapprochement. (...) Mais, au-delà des dispositions qui vont donner un nouvel élan à nos échanges, l'accord jette les bases d'une véritable coopération économique »³⁸⁹. De cette manière, la Communauté entre sur la scène internationale à la veille de l'effondrement du système communiste en Europe de l'Est.

Conclusion

À partir des années 1970, les États membres de la Communauté européenne commencent à structurer leur action diplomatique sur la scène internationale. La Coopération politique européenne devient ainsi la première forme de diplomatie communautaire. La succession des générations d'hommes politiques européens et le premier élargissement de la Communauté permettent d'ouvrir un nouveau chapitre dans l'histoire de la construction européenne. En dehors des institutions communautaires, mais avec une concertation entre les ministères des Affaires étrangères, les États membres développent progressivement leur coopération dans le domaine de la politique étrangère. Cette harmonisation permet de

politique pour accompagner les échanges commerciaux. En 1983, la CEE avait apporté son appui immédiat à la naissance du Groupe Contadora (Mexique, Colombie, Panama, Venezuela) qui cherchait une solution négociée aux conflits centraméricains. Elle le renouvelle lors de la constitution, en 1985, du « Groupe d'appui » à Contadora (Argentine, Brésil, Pérou, Uruguay). Enfin, à partir de 1987, la CEE établit un dialogue politique avec le Groupe de Rio suite au rassemblement de ces groupes (huit pays) en décembre 1986.

³⁸⁷ En 1989, les Douze commencent à négocier avec le Conseil de coopération du Golfe un accord sur le libre échange qui n'a finalement pas abouti à l'époque.

³⁸⁸ En 1988 (le 25 juin à Luxembourg), la CEE parvient à signer une « Déclaration conjointe sur l'établissement de relations officielles » avec le Comecon. Dès lors, cet accord facilitera l'instauration de relations diplomatiques entre la Communauté et chacun des États membres du Comecon à partir de 1988.

³⁸⁹ *Allocution du ministre d'État, ministre des affaires étrangères, M. Roland Dumas, lors de la signature de l'accord CEE-Pologne* (Varsovie, 19 septembre 1989), disponible sur le site Internet du CVCE : http://www.cvce.eu/content/publication/2008/1/30/f76bba4e-cac1-453f-bf9b-8827908771a4/publishable_fr.pdf

rapprocher les points de vue des capitales européennes sur les principaux problèmes internationaux et débouche sur la mise en réseau de leurs appareils diplomatiques. C'est un véritable apprentissage d'une diplomatie collective qui est, certes, davantage déclaratoire plutôt qu'une action diplomatique communautaire. La Coopération politique européenne permet néanmoins de démarrer timidement des consultations entre les ambassades des États membres dans les pays tiers et auprès des organisations internationales. Elle aboutit à la codification des pratiques existantes en matière de relations extérieures dans l'Acte unique européen. C'est le début de la montée en puissance qui connaît cependant des limites.

Le cas de la Pologne est ici très parlant : face à la mobilisation sans précédent de la société rassemblée autour du syndicat *Solidarność* contre le régime communiste, les pays de la CPE ont du mal à coordonner leur action internationale. Mises à part les condamnations habituelles des violations des droits de l'homme, ils n'arrivent pas non plus à mener une politique ferme vis-à-vis des autorités polonaises responsables de l'établissement de l'état de guerre. Face à la peur de la réaction soviétique, l'Europe se contente d'invoquer le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures.

Ainsi, que ce soit en raison de l'absence d'une véritable politique étrangère communautaire ou de la conjoncture internationale peu favorable à un rapprochement politique considérable entre les États membres, la Coopération politique européenne ne dépasse pas le cadre de la diplomatie classique. Ce n'est donc qu'une étape vers la création d'une représentation diplomatique commune qui pose cependant les fondations de l'institutionnalisation de cette diplomatie européenne émergente dont le développement sera amplifié avec le lancement de la Politique étrangère et de sécurité commune par le traité de Maastricht. En initiant la chute du communisme en Europe et en sollicitant aussitôt son adhésion à la grande famille européenne qu'incarne l'Union européenne, la Pologne contribue à sa manière à la relance du débat sur l'avenir de l'intégration européenne.

CHAPITRE 3.
Le lancement
d'une politique étrangère européenne

À la fin des années 1980, l'histoire accélère. La chute du communisme dans les pays de l'Europe de l'Est en 1989 marque la fin de la guerre froide. Cet *annus mirabilis* constitue une césure dans l'histoire du monde. Les événements qui se produisent en Europe de manière largement imprévue au début des années 1990 bouleversent sa géopolitique et obligent les principaux acteurs internationaux, en commençant par la naissante Union européenne, à redéfinir l'ensemble des relations sur le continent européen : d'où l'importance de donner à l'Europe un cadre de coopération diplomatique ambitieux. Ainsi le traité de Maastricht lance la Politique étrangère et de sécurité commune que les traités d'Amsterdam et de Nice développeront davantage. Grâce à son institutionnalisation, l'UE commence à structurer son action diplomatique sur la scène internationale. Elle a enfin l'opportunité d'apparaître comme une puissance politique. Certes, cette montée en puissance est très intermittente et n'est pas dépourvue de grandes déceptions, mais les réalisations de la PESC sont loin d'être négligeables. Avec le lancement des premières missions civiles et militaires, l'UE devient un acteur de terrain.

La tâche de redéfinir le système international européen incombe en premier lieu aux pays de l'Europe occidentale. La création de la PESC est le moyen de « transformer [l'Europe occidentale] en pôle politique du continent »³⁹⁰ qui exerce ce que le Conseil européen de Strasbourg a défini en décembre 1989 comme le « pouvoir d'attraction » vis-à-vis de l'Europe de l'Est. Ainsi la PESC constitue la première réponse politique aux bouleversements du continent, même si cette réponse reste ambiguë du point de vue des pays d'Europe centrale et orientale. L'objectif est toutefois plus profond : combler le vide géopolitique qui est apparu à l'Est du continent et empêcher en même temps la renationalisation des politiques étrangères à l'Ouest, en l'absence d'une politique étrangère commune³⁹¹. La PESC a ainsi eu pour mission de réduire le décalage entre l'Europe occidentale et les pays de l'Europe centrale et orientale et d'ouvrir à ces derniers une perspective d'adhésion à l'Union européenne.

C'est dans cette perspective que la Pologne, principale candidate à l'adhésion et longtemps absente du processus d'intégration européenne, s'est impliquée à partir de 1989 dans le débat sur l'avenir de la construction européenne. D'abord en tant que pays candidat puis en tant qu'État membre, elle a poussé l'Union européenne à revoir sa politique étrangère, en particulier à l'égard de l'Europe de l'Est³⁹². La diplomatie polonaise a défendu la vision

³⁹⁰ Fabien Terpan, *op. cit.*, p. 79.

³⁹¹ *Ibid.*, p. 79-80.

³⁹² Voir Ioanna Pouli-Pleros, *L'intégration des pays de l'Europe centrale et orientale dans une Europe en transition*, Bruxelles, Bruylant, 2002, 608 p.

d'une Europe solidaire et ouverte à son voisinage. Contrairement aux craintes de certains dirigeants politiques occidentaux³⁹³, Varsovie ne s'est pas opposée à l'approfondissement de l'intégration européenne, y compris dans le domaine de la PESC, même si par souci d'unité européenne elle a combattu l'idée d'une « Europe à deux vitesses » maintenant de façon voilée la division politique du continent jadis instaurée à Yalta.

I. Les nouvelles perspectives de l'intégration européenne dans le prisme de la diplomatie polonaise

La chute du communisme en Europe donne lieu à une nouvelle conjoncture internationale. Pour la Pologne, c'est le moment historique du retour à la grande famille européenne. Souhaitant intégrer les structures économiques et politiques de l'Occident, Varsovie est surtout demandeuse d'aide. Toutefois, riche d'une longue tradition étatique et diplomatique, la Pologne n'entend pas être uniquement une cliente de l'Europe. Elle souhaite aussitôt participer de plein droit à la création d'un nouvel ordre européen. Leader de la région, elle trace le chemin pour les autres pays de l'Europe centrale et orientale en participant activement à différentes formules de coopération régionale qu'elle considère inhérente à l'intégration européenne. Elle cherche également à accroître son assise sur l'échiquier européen en tant que partenaire fiable et allié fidèle.

A. Le changement de cap : retour à l'Occident

L'étincelle qui renversera le pouvoir communiste en Europe et bouleversera l'ensemble du continent européen jaillit de Pologne. Après plusieurs années de marasme politique (« les années de plomb » en 1983-1988)³⁹⁴ et d'agonie latente de l'économie socialiste, le régime communiste à Varsovie cherche à sortir de l'impasse. « Sans l'ombre d'un doute, les causes de la relative facilité avec laquelle le changement du régime politique se [produit] en Pologne à la fin des années 80 sont à chercher dans les transformations

³⁹³ L'illustration d'une position hostile et pleine de préjugés à l'égard de l'intégration des pays d'Europe centrale dans les structures occidentales a été donnée en France au début des années 1990 : le président de l'Assemblée nationale, le socialiste Henri Emmanuelli a déclaré, non sans ironie et une certaine arrogance, que la Communauté européenne diffère profondément du Comecon ou du gala de l'Eurovision, tout en expliquant que l'adhésion des pays de l'Europe centrale serait contraire à leurs intérêts car cela les conduirait à subir une « cure de cheval » qui les ferait mourir guéris. Voir Stanisław Parzymies, « La France et l'Europe centrale », *AFRI*, 2009, vol. X, p. 517-518. Voir Jean-Paul Bled, « La France face à l'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'Europe centrale », *Revue d'Europe centrale*, 1^{er} septembre 1998, vol. IV, n° 1, p. 4.

³⁹⁴ Voir Pierre Buhler, *op. cit.*, p. 685-711.

survenues en URSS sous l'administration de Gorbatchev ainsi que dans les transformations, sous son influence, des relations polono-soviétiques »³⁹⁵. Suite à la visite à Varsovie en juillet 1988 du Secrétaire général du Parti communiste de l'Union soviétique Mikhaïl Gorbatchev qui reçoit un accueil chaleureux, y compris de la part de la population, ce qui ne s'était jusque-là jamais vu pour un dirigeant russe, le régime du général Jaruzelski reçoit le feu vert pour entamer les négociations avec les représentants de *Solidarność*, délégalisé depuis décembre 1981. Lors de sa visite, Mikhaïl Gorbatchev confirme sa politique de *glasnost* et *perestroïka*, et fait l'apologie du « pluralisme socialiste », estimant qu'« il doit s'appliquer aussi aux relations entre les partis et les pays du camp socialiste ».³⁹⁶ Cette volonté de dialogue avec l'opposition démocratique permet d'entamer les négociations de la « table ronde » (6 février – 5 avril 1989) et d'organiser le 4 juin 1989 les premières élections législatives semi-libres depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale : 65 % des sièges à la Diète sont réservés aux communistes et l'élection est totalement libre au Sénat. Le gouvernement de « responsabilité nationale » se forme à l'issue de ces élections (août-septembre 1989) sous la direction de Tadeusz Mazowiecki, le premier chef du gouvernement non-communiste dans le bloc de l'Est. Bien que son gouvernement comprenne quatre ministres communistes responsables des portefeuilles stratégiques de la défense, de l'intérieur, du commerce extérieur et des transports, celui des Affaires étrangères est attribué à Krzysztof Skubiszewski, un professeur de droit international proche de l'Église et de *Solidarność*, au motif que « la politique étrangère est d'abord une question d'intérêt national »³⁹⁷. Skubiszewski occupera d'ailleurs le poste de ministre des Affaires étrangères dans les quatre gouvernements suivants (jusqu'à octobre 1993). À la fin du mois d'août 1989, on peut ainsi considérer que la Pologne quitte le bloc communiste, de même que la Hongrie qui connaît une transformation démocratique à la même période. À la différence de ces deux pays, les transformations dans les autres pays de l'Est n'interviendront que sous la pression d'événements extérieurs.

À partir de septembre 1989, les événements s'accélèrent. On parle de « l'automne des peuples ». Symbole de la division du continent européen entre l'Ouest et l'Est, le mur de Berlin tombe le 9 novembre 1989. Trois semaines plus tard, le chancelier Helmut Kohl présente un plan en dix points pour l'unification allemande. Au sommet européen de

³⁹⁵ Leszek Kuk, *La Pologne : du post-communisme à l'anti-communisme*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 39.

³⁹⁶ Pierre Buhler, *op. cit.*, p. 711

³⁹⁷ *Ibid.*, p. 754.

Strasbourg (8-9 décembre 1989), la Communauté soutient la réunification allemande qui se réalisera le 3 octobre 1990. Désormais le terme même d'« Europe de l'Est » perd son sens qui était d'abord politique avant d'être géographique : « à l'Europe de l'Est d'hier se substitue une série de régions dont le nom avait disparu du vocabulaire tant politique que géographique depuis un demi-siècle. Resurgissent ainsi les notions d'Europe centrale, d'Europe balkanique et du Sud-Est »³⁹⁸. En effet, les pays de l'Europe centrale (la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie, puis à partir de 1993 la République tchèque et la Slovaquie) cherchent très rapidement à s'intégrer dans les structures internationales occidentales, tandis que d'autres pays tardent à mettre en œuvre les réformes démocratiques, sans parler de la Yougoslavie qui succombera dans les conflits. À cela s'ajoutent les tendances indépendantistes dans les républiques baltes et une rivalité interne autour du pouvoir à Moscou qui vont contribuer à l'effondrement de l'Union soviétique. Le 8 décembre 1991, les présidents des trois républiques soviétiques slaves (Biélorussie, Russie, Ukraine) proclament la dissolution de l'URSS et annoncent la création de la Communauté des États indépendants (CEI). Le 25 décembre 1991 est le dernier jour de l'URSS en tant qu'entité étatique, l'une des plus grandes ayant jamais existé. Dans cette perspective, le problème d'intégration européenne prend une nouvelle dimension. Tout d'abord se pose la question de savoir comment assurer la réintégration des pays sortant du communisme dans l'économie de marché, sans perdre de vue l'objectif d'approfondissement de l'intégration sur le plan monétaire et social. À cela s'ajoute également la question beaucoup plus difficile de la façon de réorganiser la construction européenne pour garantir la paix et la sécurité sur le continent tout en poursuivant l'objectif politique d'intégration vers l'Union européenne.

La réponse de la Communauté est d'abord économique, avant d'être politique. Au milieu des années 1980, la nécessité d'établir des relations économiques plus formelles entre les deux blocs devient une évidence des deux côtés du mur de Berlin. En mai 1985, lors de la visite du Premier ministre italien Bettino Craxi à Moscou, Mikhaïl Gorbatchev déclare « qu'il est temps d'organiser des relations économiques avantageuses entre la CEE et le CAEM et qu'il est prêt à rechercher un langage commun avec la Communauté dans la mesure où les pays de la CEE agissent en tant qu'entité politique »³⁹⁹. Comme le remarque Françoise de La Serre, cet accent mis sur la dimension politique autant qu'économique du dialogue « témoigne

³⁹⁸ Jean-Christophe Romer, *Le monde en crises depuis 1973*, op. cit., p. 184.

³⁹⁹ Françoise de La Serre, « A la recherche d'une Ostpolitik », in Françoise de La Serre, Christian Lequesne et Jacques Rupnik (dir.), *L'Union européenne : ouverture à l'Est ?*, Paris, Presses universitaires de France, Politique d'aujourd'hui, 1994, p. 16.

d'une double préoccupation soviétique : éviter que le Marché unique en cours de négociation ne rende encore plus difficile l'accès de l'Est aux marchés et aux technologies de l'Ouest ; prendre en compte l'émergence d'une entité politique européenne »⁴⁰⁰. En janvier 1986, les pays de l'Est acceptent la proposition de la Communauté d'établir avec elle des relations officielles. La normalisation des relations se concrétise en juin 1988 avec l'adoption de la « Déclaration conjointe sur l'établissement de relations officielles entre la CEE et le CAEM »⁴⁰¹. Au-delà de cette normalisation, elle a pour conséquence de créer un cadre de coopération « dans les domaines relevant de leurs compétences respectives »⁴⁰². Ce cadre est limité mais l'intérêt essentiel du texte « réside dans le feu vert qui est parallèlement donné à l'établissement de relations diplomatiques entre la Communauté et chacun des pays de l'Est et à la conclusion d'accords commerciaux bilatéraux »⁴⁰³.

Le résultat de cette normalisation est encore plus lointain. Alors que pour Bruxelles il s'agit d'abord d'apporter une aide aux pays sortant du communisme, cela signifie plutôt pour ces derniers un premier pas vers l'intégration, ce dont témoigne la demande d'association de la Pologne avec la CEE formulée par le ministre Krzysztof Skubiszewski dès septembre 1989 au moment de la signature de l'accord entre la CEE et la Pologne⁴⁰⁴. Pour devancer en quelque sorte ces attentes, le sommet des sept pays industrialisés (G7) qui a lieu à Paris le 14 juillet 1989 confie à la Communauté le soin de coordonner le programme PHARE (Pologne, Hongrie, Assistance à la restructuration économique – *Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economies*), étendu dès 1990 à l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale. Ce programme prévoit des aides financières à la restructuration économique et à l'investissement privé, des crédits et des garanties à l'exportation. C'est aussi dans le cadre de l'aide communautaire aux pays de l'Europe centrale, à la suite d'une initiative française⁴⁰⁵, qu'est créée en avril 1991 la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Selon certains observateurs, la BERD, « en invitant les pays du Pacte de Varsovie à participer à son capital, estompe la fracture de Yalta dans le domaine économique »⁴⁰⁶. Au-

⁴⁰⁰ *Ibid.*

⁴⁰¹ *Ibid.*, p. 17.

⁴⁰² *Ibid.*

⁴⁰³ *Ibid.*

⁴⁰⁴ Małgorzata Bos-Karczewska, « Skubiszewski : Do niepodległości krok po kroku », *Gazeta Wyborcza*, 11 septembre 2009.

⁴⁰⁵ L'idée de la création d'une banque afin d'aider économiquement la Pologne et la Hongrie a été lancée par le président français François Mitterrand lorsqu'il exerçait la présidence du Conseil des Communautés. Voir *Allocution de François Mitterrand devant le Parlement européen, JOCE*, n° 3-383, 22 novembre 1989.

⁴⁰⁶ François Came, « La BERD, une banque symbole qui oublie Yalta », *Libération*, 11 décembre 1989.

delà de ces mesures d'urgence et dans la perspective de la Grande Europe, la Communauté décide d'établir des liens particuliers avec les pays d'Europe centrale et orientale sur la base des « accord européens ». Il s'agit des accords d'association entre la CEE et chacun de ces pays évalués en fonction du progrès réalisé en matière de droits de l'homme, de démocratie pluraliste et de libéralisation économique. Le rapprochement politique est possible grâce au dialogue institutionnel. Chacun des accords bilatéraux est géré par un Conseil mixte réunissant les délégations des États membres de l'UE et de l'État concerné. Ainsi des accords européens sont signés progressivement dès 1991 avec chaque pays intéressé, en commençant par la Pologne et la Hongrie (16 décembre 1991). On parle alors de « l'ébauche d'une *Ostpolitik* » sur toute la Communauté qui arrive progressivement à définir sa propre doctrine à l'égard de l'Europe centrale et orientale⁴⁰⁷. Cette doctrine est fondée sur deux principes : conditionnalité et différenciation. Au nom de la conditionnalité, « la nature et l'intensité de la coopération proposée par la Communauté à chacun des pays d'Europe centrale et orientale » dépendent étroitement de leur situation au regard d'un certain nombre de critères définis plus tard. La différenciation vise cependant « à donner à l'action de la Communauté une grande flexibilité lui permettant de tenir compte, au cas par cas, de l'avancement des réformes et de moduler ses interventions en conséquence »⁴⁰⁸.

L'exemple de la Pologne est ici très parlant. Varsovie est la première à demander son association avec la CEE. Pour pouvoir développer ses liens politiques et économiques avec Bruxelles, elle noue des relations diplomatiques en envoyant en février 1990 son premier ambassadeur auprès des Communautés européennes, Jan Kułakowski, futur négociateur de l'adhésion de la Pologne à l'UE. Dès 1990, la Communauté devient le premier partenaire commercial de la Pologne, suite à la dissolution du Comecon. En mai 1990, Varsovie dépose sa demande d'association avec la CEE. En septembre 1990, la Commission des Communautés européennes ouvre sa représentation à Varsovie. Le 22 décembre 1990 commencent des négociations formelles sous la direction de Jarosław Mulewicz, directeur du Département des Relations économiques internationales au sein du MAE⁴⁰⁹. Dans son équipe de négociateurs, on retrouve entre autres le futur ministre des Affaires étrangères Andrzej Olechowski, à l'époque vice-ministre du Commerce extérieur, et Jacek Saryusz-Wolski, le plénipotentiaire

⁴⁰⁷ Françoise de La Serre, « A la recherche d'une *Ostpolitik* », in Françoise de La Serre, Christian Lequesne et Jacques Rupnik (dir.), *op. cit.*, p. 20-21.

⁴⁰⁸ *Ibid.*

⁴⁰⁹ Voir Jarosław Mulewicz, « Doświadczenia Polski w negocjacji w sprawie Układu o stowarzyszeniu ze Wspólnotami Europejskimi [Expériences de la Pologne dans les négociations de l'Accord d'association avec les Communautés européennes] », *Studia i Materiały PISM*, n° 36, mai 1992.

du gouvernement pour l'intégration européenne qui deviendra par la suite un des principaux architectes de la politique européenne polonaise. Le 16 décembre 1991, la Pologne signe finalement à Bruxelles un accord européen d'association. À cette occasion, Leszek Balcerowicz, vice-Premier ministre et en même temps l'auteur de la réforme économique en Pologne, déclare : « En deux ans et demi, nous sommes passés de l'économie planifiée et du régime totalitaire à la démocratie parlementaire et à l'économie de marché. Nous avons prouvé par notre effort que nous sommes restés fidèles à nos valeurs européennes. [...] Pour la Pologne, cet accord indique le début du chemin vers la pleine adhésion à la Communauté »⁴¹⁰. Pour la Pologne et d'autres pays de la région, l'objectif des accords européens est de préparer à terme leur adhésion à la naissante Union européenne. En effet, le Conseil européen de Copenhague (21-22 juin 1993) confirme que les pays ayant le statut d'associés ont vocation à devenir membres à part entière de l'Union européenne à condition de satisfaire aux critères économiques et politiques précisés : « Des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assurer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire »⁴¹¹.

B. L'intégration régionale comme voie vers l'intégration européenne

Pour mieux répondre à ces critères et pour renforcer leur position dans les négociations, la Pologne et les autres pays de l'Europe centrale décident de canaliser leurs intérêts économiques et politiques dans les différentes structures d'intégration régionale, même si, en pratique, les relations entre ces pays et l'Union resteront majoritairement de nature bilatérale. Dans ce but se constitue le Triangle de Visegrad regroupant la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie. Basé sur des rencontres des chefs d'État, sans une structure institutionnalisée, le groupe se fixe comme objectif, dans une déclaration de Cracovie (6 octobre 1991), « l'adhésion à part entière dans le système politique, économique, de sécurité

⁴¹⁰ Leszek Balcerowicz, « Bruksela. Podpisanie przez Polskę Układu Europejskiego [Bruxelles. La signature par la Pologne de l'Accord européen] », *Zbiór dokumentów [Recueil de documents]*, n° 4, PISM, 1991.

⁴¹¹ *Conseil européen de Copenhague - Conclusions de la présidence, Copenhague, 21-22 juin 1993, SN 180/93*. Bruxelles : Conseil des Communautés européennes, 1993, p. 12-13.

et juridique européen »⁴¹². Souhaitant avant tout resserrer les liens avec les Communautés européennes, les ministres des Affaires étrangères du Triangle rencontrent ensemble à Prague, en mai 1992, une délégation de la Commission européenne avec Frans Andriessen, le Commissaire chargé des Relations extérieures et du commerce, qui confirme les conditions du développement économique et le fonctionnement démocratique des institutions. En vue de leur future adhésion à l'Union européenne, les pays du Groupe de Visegrad (le nom a changé le 1^{er} janvier 1993 suite à la partition de la Tchécoslovaquie en République tchèque et Slovaquie) signent à Cracovie, le 22 décembre 1992, l'Accord de libre-échange centre-européen (connu sous le nom anglais de CEFTA - *Central European Free Trade Agreement*). Cependant la coopération dans le groupe de Visegrad n'a jamais pris d'ampleur pour diverses raisons. Surtout en termes de poids géopolitique, la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie avaient peur de la suprématie polonaise à laquelle aucun de ces pays ne voulait succomber, « bien que la Pologne n'ait jamais eu de telles ambitions et que la pratique des relations avec ses partenaires n'ait pu justifier une telle conclusion »⁴¹³. Étaient encore moins légitimes les craintes de Budapest et Prague qui redoutaient que leur adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN ne soit retardée à cause de Varsovie, eu égard à sa situation économique moins bonne que la leur (surtout en termes de PIB). « La faiblesse de ce raisonnement demeure dans le fait que les États membres aussi bien de l'Union européenne que de l'Alliance de l'Atlantique Nord pouvaient imaginer l'élargissement de ces deux structures à l'Est sans la République tchèque ou la Hongrie, mais pas sans la Pologne »⁴¹⁴. Derrière cette argumentation se cache en effet un impératif moral beaucoup plus profond : celui de vouloir réparer les conséquences des décisions prises à la conférence de Yalta en février 1945, dont la principale victime a été la Pologne. C'est ainsi qu'il faut voir l'élargissement de l'UE et de l'OTAN à l'Est, une vérité qui sera comprise à Prague et à Budapest beaucoup plus tard⁴¹⁵. Effectivement, selon la déclaration des ministres des Affaires étrangères d'octobre 1991⁴¹⁶, les États du groupe de Visegrad doivent aussi coordonner leurs

⁴¹² « Deklaracja Krakowska "Państw Trójkąta", Kraków, 6 października 1991 r. [Déclaration de Cracovie "des États du Triangle", Cracovie, 6 octobre 1991] », *Zbiór Dokumentów [Recueil de documents]*, n° 2, 1992, p. 171-178.

⁴¹³ Stanisław Parzymies, *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945-2004 [Relations internationales en Europe 1945-2004]*, op. cit., p. 179.

⁴¹⁴ *Ibid.*

⁴¹⁵ Voir *ibid.*, p. 179-180.

⁴¹⁶ Voir « Oświadczenie ministrów spraw zagranicznych "Państw Trójkąta" w sprawie współpracy z Sojuszem Północnoatlantyckim. Kraków, 5 października 1991r. [Déclaration des ministres des Affaires étrangères des

efforts en vue de leur adhésion à l'OTAN, suite à la dissolution des structures militaires du Pacte de Varsovie le 1^{er} juillet 1991 et au moment-même où l'on essaye de relancer l'UEO en tant que « bras armé » de l'Union européenne. Mais pour les pays de l'Europe centrale, la question de la défense européenne indépendante ou même autonome au sein de l'OTAN n'est pas l'affaire prioritaire. La Pologne et ses partenaires régionaux ont une préférence très nette pour une structure qui a déjà fait preuve de crédibilité grâce au potentiel militaire des États-Unis.

Les efforts des pays de l'Europe centrale sortant du communisme se concentrent donc d'abord sur la transition démocratique par le biais des organisations à vocation paneuropéenne, à savoir la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et le Conseil de l'Europe. Autant la CSCE constitue une enceinte privilégiée pour parler des problèmes de sécurité et de désarmement (le sommet de Paris adopte en décembre 1990 « la Charte pour une nouvelle Europe » et signe le traité sur la réduction des forces conventionnelles en Europe), autant l'adhésion au Conseil de l'Europe, dont le siège est à Strasbourg et qui est la plus ancienne institution européenne, « permet à ces pays de se voir décerner un "brevet de démocratie" »⁴¹⁷. La CSCE connaît ainsi un processus d'institutionnalisation et de transformation en Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) à la suite du sommet de Budapest de décembre 1994. Le Conseil de l'Europe s'élargit rapidement dès novembre 1990 avec l'adhésion de la Hongrie. La Pologne y entre seulement le 29 octobre 1991 : il lui a fallu en effet attendre les nouvelles législatives de 1991 dès lors que les élections de juin 1989 ont été jugées insuffisamment démocratiques. L'adhésion à ces organisations étant toutefois dépourvue d'intérêt géopolitique majeur, la Pologne et les autres pays de la région cherchent avant tout à rejoindre des organisations beaucoup plus élitistes telles que l'UE et l'OTAN. D'ailleurs selon le modèle du « triangle de la sécurité européenne » présenté en 1994 par Ole Waever⁴¹⁸, le nouveau système de sécurité en Europe se compose de trois organisations : l'OTAN, l'UE et l'OSCE. « Chacune de ces organisations est responsable d'un autre champ d'action : l'OTAN des affaires militaires, l'OSCE de l'établissement des normes et du respect du droit international et l'UE de l'ordre politico-économique »⁴¹⁹.

"États du Triangle" sur la coopération avec l'Alliance atlantique. Cracovie, 5 octobre 1991] », *Zbiór Dokumentów [Recueil de documents]*, n° 2, 1992, p. 162-178.

⁴¹⁷ Jean-Christophe Romer, *Le monde en crises depuis 1973, op. cit.*, p. 227.

⁴¹⁸ Voir Ole Waever, « The European security triangle », *Working Papers*, 1994, n° 8.

⁴¹⁹ Magdalena Macioszek, *op. cit.*, p. 21.

Du point de vue des relations diplomatiques, toutes les initiatives qui ont émané des capitales européennes sont intéressantes. La question de l'élargissement de l'OTAN à l'Est n'ayant toutefois pas eu d'impact direct sur le développement de la PESC, nous allons nous concentrer uniquement sur la problématique des relations diplomatiques entre les Communautés européennes et les pays de l'Europe centrale et orientale. En effet, ces derniers ont cherché un ou plusieurs avocats de leur adhésion à l'UE. Ainsi constate-t-on que l'Allemagne a été le principal avocat de l'élargissement de l'UE vers les pays d'Europe centrale (Pologne, République tchèque, Hongrie), alors que l'Autriche et l'Italie ont mis davantage l'accent sur les Balkans (pays de l'ex-Yougoslavie, Albanie). Dès leur entrée dans l'UE en 1995, la Suède et la Finlande ont soutenu les pays baltes.

Dans ce processus d'intégration, la France présente une attitude ambivalente. Tout en soutenant le rapprochement des pays d'Europe centrale avec l'Occident, elle a craint que cette intégration ne tourne surtout à l'avantage de l'Allemagne en renforçant sa position en Europe. Il semble que cette inquiétude soit surtout venue du fait que l'élargissement de l'Union à l'Est devait entraîner automatiquement le transfert du centre géopolitique de l'Europe de Paris à Berlin et, par là même, la perte par la France de sa position centrale dans l'Union⁴²⁰. Ainsi le soutien français à l'adhésion de la Pologne et des autres pays de la région a surtout été déclaratoire. L'accord de Paris à tout élargissement a été conditionné à une réforme préalable des institutions de l'Union. Après l'arrivée au pouvoir de la gauche en juin 1997, la France a même commencé à promouvoir une conception d'« intégration différenciée » qui aurait fait de l'UE une construction à « géométrie variable ». Cela a été perçu par les pays candidats comme « une tentative, de la part de la France, de leur réserver un rôle de second plan dans l'Union »⁴²¹. L'attitude des autorités françaises s'est également révélée peu enthousiaste à l'idée de l'élargissement à l'Est de l'Alliance atlantique, dans lequel elles voyaient « un vecteur d'extension du *leadership* américain sur le continent européen »⁴²² au détriment de la conception française de la défense européenne commune. Dans la presse française, on a même essayé de discréditer la Pologne en la présentant comme un « cheval de Troie » des États-Unis qui, une fois membre de l'OTAN, « pourrait contribuer au démontage de la politique de l'Union européenne, patronnée par la France et l'Allemagne »⁴²³. Or, comme le souligne

⁴²⁰ Stanisław Parzymies, « La France et l'Europe centrale », art. cit., p. 518.

⁴²¹ *Ibid.*, p. 519.

⁴²² *Ibid.*, p. 523.

⁴²³ Stanisław Parzymies, « Perceptions extérieures de la politique étrangère de la France : le cas de la Pologne », *AFRI*, 2000, vol. I, p. 349. Voir *Le Monde*, 26 février 1998.

Stanisław Parzymies, on a ignoré « qu'en cherchant à adhérer tant à l'OTAN qu'à l'Union européenne, la Pologne [n'était pas] prête à réaliser la politique de qui que ce soit, mais une politique élaborée d'un commun accord au sein de ces structures et assurer ainsi ses propres intérêts politiques, économiques et de défense »⁴²⁴. Par ailleurs, la France est justement le premier pays occidental avec lequel Varsovie a conclu en 1992 un accord sur la coopération dans le domaine de défense.

Il ne faut pas non plus oublier l'importance du facteur russe dans les relations de la France avec les pays de l'Europe centrale⁴²⁵. Paris est toujours restée très réceptive aux réactions de Moscou, ce que Varsovie jugeait trop « russophile » et peu constructif pour le développement des relations bilatérales qui auraient pu être bien meilleures vu leur potentiel dû à l'histoire et à l'économie. Comme le remarque Jean-Christophe Romer, si la proximité franco-russe « est bien réelle sous la présidence de François Mitterrand, elle prend une tournure [très] personnelle sous la présidence de Jacques Chirac qui donne une tonalité plus "affective " à ses relations avec "son ami Boris" »⁴²⁶. Il est vrai que Paris a joué « un rôle non négligeable en refusant toute idée de marginaliser la Russie dans le processus d'élargissement »⁴²⁷. Le président Chirac a rappelé à plusieurs reprises que l'élargissement de l'Alliance atlantique devrait être précédé par un accord entre l'OTAN et la Russie et que la sécurité de l'Europe ne saurait se faire sans Moscou. Or, du point de vue polonais, l'engagement de la France en faveur de l'adhésion des pays de l'Europe centrale aussi bien à l'UE qu'à l'OTAN aurait mérité d'être beaucoup plus important.

C'est pourquoi, afin d'augmenter leur poids politique dans ces négociations, la Pologne et les autres pays de la région ont essayé de trouver le soutien des grands pays occidentaux et de canaliser par la même occasion leurs intérêts dans les forums internationaux ayant le format de rencontres de haut niveau, dans la plupart des cas ministérielles. Deux initiatives de ce genre ont présenté un intérêt particulier pour le gouvernement polonais : l'Initiative centre-européenne et le Triangle de Weimar.

⁴²⁴ Stanisław Parzymies, « Perceptions extérieures de la politique étrangère de la France : le cas de la Pologne », art. cit., p. 349.

⁴²⁵ En parlant de cette relation privilégiée entre Paris et Moscou, le président français Jacques Chirac dira le 26 septembre 1997 dans un discours à l'Institut d'État des relations internationales de Moscou (MGIMO) qui est le principal centre de formation des diplomates russes : « Oui, la relation entre la Russie et la France a quelque chose d'unique. Elle procède de l'attraction et de la reconnaissance réciproques de deux peuples épris d'absolu, de beauté, de vérité ».

⁴²⁶ Jean-Christophe Romer, « Les relations franco-russes (1991-1999) : entre symboles et réalités », *AFRI*, 2000, vol. I, p. 441.

⁴²⁷ *Ibid.*, p. 443-444.

Il s'agit tout d'abord de l'Initiative centre-européenne qui est l'un des premiers forums européens à faciliter la transition démocratique et la consolidation politique de l'ensemble des pays de l'Europe centrale en vue de leur intégration avec les structures occidentales. Issue de « l'Initiative quadrangulaire » lancée en 1989 par l'Autriche, la Yougoslavie, la Hongrie et l'Italie, elle connaît un processus d'élargissement : elle devient « Pentagonale » en mai 1990 avec l'adhésion de la Tchécoslovaquie, puis « Hexagonale » avec celle de la Pologne en juillet 1991. C'est au courant de l'année 1992, à la suite de l'éclatement de la Yougoslavie, qu'elle se transforme en Initiative centre-européenne. Pensée au départ comme une zone de coopération entre l'Adriatique et le Danube, l'Initiative devient rapidement pour l'Italie un moyen de « contrer un certain isolement face à l'Allemagne et de contrebalancer son influence grandissante en Europe centrale »⁴²⁸. L'Autriche appuie cependant l'idée d'une extension à l'Est pour rééquilibrer ses rapports avec l'Italie. Ce n'est que l'entrée de la Pologne qui permet de rééquilibrer la structure de l'Hexagonale et de rétablir sa crédibilité. Suite aux problèmes internes (éclatement de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie, conflit hungaro-slovaque autour du barrage Gabčíkovo⁴²⁹), elle apparaît en position d'arbitre dont elle s'acquitte « dans la mesure de ses possibilités » selon la déclaration du ministre Krzysztof Skubiszewski en décembre 1992⁴³⁰. Pour Varsovie, l'Initiative centre-européenne est avant tout une coopération pragmatique reposant sur des rencontres annuelles des premiers ministres et des ministres des Affaires étrangères. Elle a permis de mieux saisir les échanges diplomatiques entre les pays d'Europe centrale et méridionale par le biais du Comité des Coordinateurs nationaux composé de fonctionnaires détachés des ministères des Affaires étrangères.

Le deuxième cercle de coopération, beaucoup plus important et permettant à la diplomatie polonaise de se rapprocher des capitales occidentales, est le Triangle de Weimar. Pensé comme une enceinte de consultation politique et diplomatique entre Paris, Berlin et

⁴²⁸ Alice Landau, *op. cit.*, p. 117.

⁴²⁹ Le détournement des eaux du Danube en octobre 1992, afin d'alimenter le barrage de Gabčíkovo à la frontière hungaro-slovaque, provoque une querelle avec la Hongrie qui dénonce unilatéralement l'accord hungaro-tchécoslovaque de 1977. Selon cet accord, la Tchécoslovaquie et la Hongrie devaient construire et exploiter conjointement un barrage de Gabčíkovo-Nagymaros. Cependant, après la chute du communisme, la Hongrie juge ce projet dysfonctionnel et économiquement dépassé, tandis que la Slovaquie, qui acquiert son indépendance, y trouve un objet de fierté nationale.

⁴³⁰ Le ministre polonais des Affaires étrangères, Krzysztof Skubiszewski, lors de la rencontre avec son homologue slovaque Milan Kňažko, en décembre 1992, fait une déclaration et propose la médiation polonaise dans le conflit hungaro-slovaque autour du barrage de Gabčíkovo-Nagymaros. Voir Alice Landau, *op. cit.*, p. 129.

Varsovie, le Triangle est devenu progressivement « un instrument politique intelligent »⁴³¹ permettant avant tout à la Pologne d'intensifier ses liens avec le tandem franco-allemand. Il répondait parfaitement aux aspirations de Varsovie qui souhaitait rejoindre le « noyau dur » d'intégration européenne et changer la nature des relations polono-allemandes à l'instar de la réconciliation franco-allemande. La Pologne est le seul pays d'Europe centrale à avoir été admis dans ce cercle « constituant la force motrice du processus d'unification du continent », ce qui lui a permis de prendre sur la scène internationale « une place conforme à ses capacités et d'incarner le trait d'union entre l'Ouest et l'Est »⁴³². Il n'est donc pas étonnant que l'initiative de cette coopération lancée par le ministre des Affaires étrangères allemand Hans-Dietrich Genscher (jadis fervent artisan de la Coopération politique européenne) ait été très bien accueillie à Varsovie.

La première rencontre du Triangle a lieu le 28 août 1991 à Weimar, d'où son nom. Outre le ministre allemand des Affaires étrangères, elle réunit ses homologues polonais et français Krzysztof Skubiszewski et Roland Dumas. À la fin de cette première réunion trilatérale, les ministres adoptent une déclaration commune sur « La responsabilité de la France, de la Pologne et de l'Allemagne dans l'avenir de l'Europe ». Ils déclarent : « Nous sommes conscients que les Polonais, les Allemands et les Français exercent une responsabilité déterminante dans la réussite de structures porteuses d'avenir pour les relations de voisinage en Europe. (...) Il importe maintenant de resserrer de plus en plus étroitement les liens de coopération qui unissent les peuples et les États à tous les niveaux et dans tous les domaines de la vie, au-delà des frontières qui les séparaient autrefois. (...) La France et l'Allemagne soutiennent tous les efforts visant à rapprocher la Pologne et les nouvelles démocraties de la Communauté européenne. »⁴³³. En effet, le plus grand succès de la coopération du Triangle de Weimar est l'accompagnement de la Pologne dans le processus d'intégration dans l'Union européenne, ainsi que l'intensification des rencontres au niveau des chefs d'État et de gouvernement (dès 1998) et au niveau des ministres des Affaires étrangères, élargies progressivement aux autres rencontres ministérielles tripartites (des Affaires sociales, des

⁴³¹ *Transcription de l'interview de Bronisław Geremek (Bruxelles, 11 juin 2008,)* réalisé par le Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe, disponible sur le site Internet du CVCE : http://www.cvce.eu/obj/transcription_de_l_interview_de_bronislaw_geremek_bruelles_11_juin_2008-fr-86464da3-d64b-4a1b-a096-4fc46f559be2.html

⁴³² Stanisław Parzymies, « Le Triangle de Weimar a-t-il encore une raison d'être dans une Europe en voie d'unification ? », *AFRI*, vol. XI, 2010, p. 516.

⁴³³ « Déclaration commune des ministres des Affaires étrangères de France, de Pologne et d'Allemagne à l'occasion de leur rencontre, Weimar, les 28 et 29 août 1991 », in *Documents d'actualité internationale*, n° 21, novembre 1991, p. 413.

Affaires européennes, de la Défense, des Finances), et au niveau parlementaire. Ces échanges connaissent également un essor particulièrement important dans le domaine militaire et de la diplomatie multilatérale (par exemple au sein de l'OSCE)⁴³⁴.

Cependant le Triangle de Weimar reste une forme non-institutionnalisée de coopération. Pendant toute la période d'intégration de la Pologne avec l'UE, il n'a jamais été équilatéral, comme le remarque Stanisław Parzymies : « l'asymétrie générée par les différences de poids des trois partenaires dans les relations internationales et l'absence de possibilités réelles, pour la Pologne, d'influencer la politique européenne sont devenues des obstacles à l'instauration d'une coopération effective »⁴³⁵. Certes, il a joué le rôle de soutien politique à Varsovie dans sa marche vers l'adhésion à part entière à l'Union européenne, accomplie en mai 2004. Il a établi la pratique des consultations régulières au niveau des chefs d'États et des ministres des Affaires étrangères, ainsi que d'autres institutions. Mais il n'a pas permis d'éviter des divergences de vue sur les problèmes internationaux importants, tels que l'intervention américaine en Irak en 2003. Ce conflit dans lequel la Pologne s'est placée du côté des États-Unis a d'ailleurs provoqué la plus grave crise ayant eu lieu dans cette enceinte. C'est pourquoi le premier bilan de la coopération au sein du Triangle de Weimar de 1991 à 2004 est très mitigé. Il faut juger négativement le manque d'engagement de la France, de l'Allemagne et de la Pologne dans la réalisation des projets concrets, comme par exemple « dans la création des capacités européennes d'action en cas de crises et dans l'intégration de l'industrie européenne de l'armement »⁴³⁶. Ce bilan ne peut pas non plus être positif du fait qu'aucun nouveau traité tripartite, selon le modèle du traité de l'Élysée⁴³⁷, n'a été élaboré dans le cadre du Triangle de Weimar pour lui donner une véritable dimension juridique⁴³⁸. Quant à la problématique de la PESC, elle a seulement fait l'objet de consultations au sein du Triangle à la veille de l'adhésion de la Pologne à l'UE (sommet de Wrocław, 9 mai 2003)⁴³⁹.

⁴³⁴ Stanisław Parzymies, « Le Triangle de Weimar a-t-il encore une raison d'être dans une Europe en voie d'unification ? », art. cit., p. 518.

⁴³⁵ *Ibid.*, p. 517.

⁴³⁶ Stanisław Parzymies, *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945-2004 [Relations internationales en Europe 1945-2004]*, op. cit., p. 198.

⁴³⁷ Voir Ludger Kühnhardt, Henri Ménudier et Janusz Reiter, « Le Triangle de Weimar : Les relations franco-germano-polonaises comme moteur de l'intégration européenne », Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Bonn, 2000, p. 33.

⁴³⁸ Il faut ajouter que certains auteurs ont même proposé de remplacer le traité de l'Élysée par un « traité de coopération et de partenariat entre la France, l'Allemagne et la Pologne » pour renforcer le lien entre « les deux Europes ». Voir Ludger Kühnhardt, Henri Ménudier, Janusz Reiter, « Le moteur de l'Union européenne élargie ? », *Documents : Revue des questions allemandes*, n° spécial, hiver 2001-2002, p. 22.

⁴³⁹ Emil Pietras et Katarzyna Sochacka, « Trójkąt Weimarski - potencjalne dziedziny współpracy [Le Triangle de Weimar – les domaines potentiels de coopération] », *Biuletyn, PISM*, n° 27 (131), 13 mai 2003, p. 813-815.

L'association des diplomates polonais à la coopération franco-allemande en matière de formation diplomatique n'a été décidée qu'en décembre 2006 au sommet du Triangle à Mettlach en Allemagne⁴⁴⁰. Enfin l'accroissement du rôle du Triangle de Weimar dans la nouvelle donne géopolitique en Europe a souffert dans cette période du manque d'intérêt de la France pour l'Europe centrale et orientale, ce qui a poussé la Pologne et les autres pays de la région à chercher la garantie de leur sécurité auprès des États-Unis. Il faut une fois de plus souligner ici que Paris n'a pas hésité à rejoindre à cette époque l'initiative du « triangle Paris-Berlin-Moscou » (rencontre Chirac-Kohl-Eltsine à Moscou le 26 mars 1998) promue par la diplomatie russe visant à concurrencer le Triangle de Weimar et « s'ancrer plus avant en Europe »⁴⁴¹. Cette attitude de Paris, comme nous l'avons déjà remarqué, a été dictée dans un premier temps par la crainte d'une intégration rapide et mal préparée avec une région ayant d'importants problèmes économiques, politiques et sociaux, d'autant plus que de nombreux conflits ethniques se réveillaient dans l'espace postcommuniste.⁴⁴² C'est pourquoi la France a vu la solution dans un nouveau pacte pour la stabilité en Europe, plutôt que dans une intégration rapide avec l'Est.

En avril 1993, le Premier ministre français Édouard Balladur lance effectivement devant l'Assemblée nationale l'idée d'un Pacte pour la stabilité en Europe (plan Balladur), défini comme « un exercice de diplomatie préventive »⁴⁴³. Pensé au départ comme un moyen de garantir la paix et le respect des minorités ethniques sur l'ensemble de l'espace européen (avec la participation des États-Unis et du Canada), il est finalement limité aux pays aspirants à l'adhésion à l'UE. L'objectif initial est « d'empêcher qu'un drame comme celui que l'Europe n'avait pas réussi à juguler en Yougoslavie ne surgisse entre d'autres pays européens soumis aux mêmes risques de conflits – situation des minorités, contestation des frontières »⁴⁴⁴. Il a donc fallu convaincre les États susceptibles d'entrer en conflit à cause de ces problèmes et les encourager à conclure des accords de bon voisinage dans un encadrement diplomatique approprié. Lorsque cette proposition est approuvée lors du Conseil européen de Copenhague (21-22 juin 1993), elle devient la première initiative importante de l'UE en

⁴⁴⁰ Wolfram Vogel, « Le Triangle de Weimar : une structure de dialogue en quête de sens », *Questions internationales*, n° 37, mai-juin 2009, p. 88.

⁴⁴¹ Jean-Christophe Romer, « Les relations franco-russes (1991-1999) entre symboles et réalités », art. cit., p. 443.

⁴⁴² Voir Ewa Romaniuk-Całkowska, *Rola Francji w integracji politycznej Europy Zachodniej [Le rôle de la France dans l'intégration politique de l'Europe occidentale]*, Toruń, Adam Marszałek, 2004, p. 173.

⁴⁴³ Jean Charpentier, « Le Pacte de stabilité en Europe », *Annuaire français de droit international*, 1995, vol. 41, p. 199.

⁴⁴⁴ *Ibid.*

faveur des pays d'Europe centrale et orientale. Négocié lors d'une conférence à Paris en mai 1994, le Pacte est finalement adopté le 21 mars 1995 à Paris. Le rôle de gardien du Pacte et de son suivi est attribué à l'OSCE, tandis que l'UE se charge de le financer par le programme PHARE.

Dans sa version finale, le Pacte pour la stabilité en Europe se compose d'une déclaration politique et d'une centaine d'instruments relatifs à la politique de bon voisinage, à la reconnaissance des frontières et au respect des droits des minorités nationales. Il s'agit en effet d'une cinquantaine d'accords et arrangements conclus entre les pays intéressés, c'est-à-dire les candidats à l'Union et les États membres de l'Union, lesquels ne participaient pas en tant que tels au processus de négociation du Pacte⁴⁴⁵. Cependant le succès est maigre. Le seul véritable fruit de cette dynamique diplomatique engendrée par la conférence de Paris est le traité de bon voisinage entre la Hongrie et la Slovaquie signé le 19 mars 1995 « à la veille de l'ouverture de la conférence finale à la suite de démarches incessantes des représentants de l'Union »⁴⁴⁶. Les efforts de l'Union pour adopter des traités analogues, comme par exemple entre la Hongrie et la Roumanie, sont restés sans suite.

Le bilan du Pacte pour la stabilité en Europe reste donc mitigé. C'est la première initiative importante réalisée dans le cadre de la PESC instaurée par le traité de Maastricht. Elle devait donner un premier contenu concret à cette politique. En tant qu'outil de la « diplomatie préventive » (selon l'expression employée par Alain Juppé, alors Premier ministre français)⁴⁴⁷, le Pacte devait « nettoyer le terrain pour l'élargissement de l'Union européenne, en prévenant que les candidats n'apportent pas dans les structures occidentales le bagage des affaires non régularisées dans leurs relations mutuelles »⁴⁴⁸. L'Union européenne ne pouvait donc pas manquer de prendre en charge cette opération et de lui conférer le nom d'action commune, « cette forme la plus élevée d'un volontarisme européen »⁴⁴⁹. D'un point de vue purement technique, cela a été un exercice diplomatique important qui a mobilisé les services des Affaires étrangères européens pendant deux ans et qui a permis d'expérimenter dans le cadre du traité de Maastricht de nouvelles méthodes de relations diplomatiques, telles que l'action commune de la PESC et les tables rondes régionales. Toutefois la portée

⁴⁴⁵ *Ibid.*, p. 205.

⁴⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁴⁷ Voir Magdalena Macioszek, *op. cit.*, p. 94.

⁴⁴⁸ Józef Kukułka, *op. cit.*, p. 536.

⁴⁴⁹ Jean Charpentier, *art. cit.*, p. 200.

juridique de l'insertion de cette centaine d'accords dans le Pacte, pour la plupart déjà en vigueur comme le constate Jean Charpentier, a été nulle⁴⁵⁰.

En Pologne, le plan Balladur a été reçu avec une grande réserve, « rappelant dans sa première version », comme le remarque Stanisław Parzymies, « Locarno de mauvaise renommée dont l'objectif n'était pas autre que retarder l'élargissement de l'Union européenne et par conséquent séparer l'Europe occidentale de l'Europe centrale et orientale »⁴⁵¹. Même si l'initiative française présentait pour Varsovie un certain intérêt politique et surtout financier (en raison du soutien communautaire via le programme PHARE), elle n'a rien apporté de nouveau dans sa politique étrangère après 1989. Certes, le plan Balladur appuyait les efforts de la diplomatie polonaise en vue de la normalisation de ses relations avec tous les pays voisins. Mais c'est en dehors des négociations à Paris, bien avant la signature du Pacte, que la Pologne a été le seul pays de la région à normaliser ses relations avec tous les pays limitrophes⁴⁵². Il faut également souligner que la Pologne, qui n'avait que trois pays voisins en 1989, s'est retrouvée entourée par sept États indépendants quatre ans plus tard. La conclusion des accords d'amitié a confirmé l'intérêt polonais pour la politique de bon voisinage, de manière à ce que ses relations bilatérales ne soient « entachées d'aucune revendication territoriale importante ni d'aucun problème sérieux de minorités »⁴⁵³. Souhaitant dépasser son rôle de « rempart de l'Occident », Varsovie avait l'ambition de devenir « une passerelle » entre l'Est et l'Ouest, comme en témoignent ces paroles du ministre polonais des Affaires étrangères Andrzej Olechowski, prononcées en novembre 1993 : « Nous voulons être un pont entre l'Est et l'Ouest (...). Nous ne pouvons pas tourner le dos à notre région ni à nos voisins »⁴⁵⁴. La Pologne essaiera de jouer ce rôle avec plus ou moins de succès tout au long de son intégration dans les structures de l'UE.

⁴⁵⁰ *Ibid.*, p. 205.

⁴⁵¹ Stanisław Parzymies, « Perceptions extérieures de la politique étrangère de la France : le cas de la Pologne », art. cit., p. 344.

⁴⁵² Janusz Stefanowicz et Iwona Grabowska-Lipińska (dir.), *Racja stanu w dobie transformacji ładu europejskiego. Implikacje dla Polski [La raison d'État à l'heure de la transformation de l'ordre européen. Les implications pour la Pologne]*, Varsovie, ISP PAN, 1995, p. 122.

⁴⁵³ Jan Zielonka, « Les paradoxes de la politique étrangère polonaise », *Politique étrangère*, 1994, vol. 59, n° 1, p. 105.

⁴⁵⁴ *Rzeczpospolita*, 18 novembre 1993.

II. Le traité de Maastricht : la création de l'Union européenne

La redéfinition de la géopolitique européenne et la relance de l'intégration européenne au début des années 1990 ont constitué un défi majeur pour la réussite du projet de l'Union européenne, notamment en matière de politique étrangère. La création d'un deuxième pilier de l'UE (la Politique étrangère et de sécurité commune) par le traité de Maastricht n'est qu'une réponse partielle à ce défi. Malgré l'effort d'institutionnalisation et de renforcement des mécanismes d'action commune, l'UE reste largement impuissante face aux conflits en ex-Yougoslavie. Durant les années 1990 et jusqu'au lancement des premières opérations civiles et militaires au début des années 2000, l'UE reste un acteur international en décalage par rapport au rôle auquel elle aspire.

Le premier défi auquel est confrontée la Communauté européenne après la chute du communisme est le problème de l'unification allemande. En effet, l'adhésion des cinq Länder est-allemands à la RFA implique l'élargissement de toute la Communauté et symbolise la pré-réunification du continent. En décembre 1989, le Conseil européen de Strasbourg donne son soutien à l'unification de l'Allemagne, cependant l'inquiétude demeure du côté français. Mais au-delà de la décision politique, le souci est de garder la cohésion économique et sociale de l'Europe communautaire pour éviter « sa désintégration progressive »⁴⁵⁵. Pressé par la présidence française, le chancelier Helmut Kohl doit ainsi accepter de fixer au mois de décembre 1990 l'ouverture de la Conférence intergouvernementale sur l'Union économique et monétaire (UEM). Cependant il cherche à obtenir en contrepartie l'accélération de l'union politique. Il réussit à rallier le président Mitterrand à l'idée de lier union monétaire et union politique, pour qui cette dernière « peut constituer un moyen de conjurer les nationalismes renaissants et d'ancrer solidement l'Allemagne à la Communauté »⁴⁵⁶.

Le 20 avril 1990, Helmut Kohl et François Mitterrand déclarent dans un message commun au président en exercice : « le moment est venu de transformer l'ensemble des relations entre les États membres en une Union européenne »⁴⁵⁷. Ils demandent en même temps au Conseil européen de lancer les travaux préparatoires pour une conférence sur l'union

⁴⁵⁵ Christian Mestre et Yves Petit, « La cohésion économique et sociale après le Traité sur l'Union européenne », *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 2, avril-juin 1995, p. 241.

⁴⁵⁶ Marie-Thérèse Bitsch, *Histoire de la construction européenne*, op. cit., p. 245-246.

⁴⁵⁷ Extrait du *Message conjoint de François Mitterrand, Président de la République française, et Helmut Kohl, chancelier de la RFA, adressé à Charles Haughey, Président du Conseil européen sur la nécessité d'accélérer la construction de l'Europe politique (Paris, 18 avril 1990)*, cité par Marie-Thérèse Bitsch, *Histoire de la construction européenne*, op. cit., p.246.

politique qui devrait se tenir parallèlement à la conférence sur l'UEM. En avril 1990 à Dublin, les Douze entament les préparatifs pour une deuxième CIG, malgré quelques réticences britanniques. Le 6 décembre 1990, un nouveau message conjoint Mitterrand-Kohl vient préciser les propositions franco-allemandes sur certains points de l'union politique. « Quant à la politique étrangère et de sécurité commune, elle aurait vocation à s'étendre à tous les domaines », déclarent-ils, y compris aux affaires de la sécurité⁴⁵⁸. Lorsque les CIG s'ouvrent à Rome quelques jours plus tard (15 décembre), les Douze sont pourtant loin d'un consensus. Les débats restent ouverts sur le rôle du Parlement et du Conseil européen, ainsi que sur les contours de la future PESC et sur la place éventuelle de l'UEO. Les négociations se poursuivent tout au long de l'année 1991.

Ce sont les ministres des Affaires étrangères des Douze ou leurs représentants personnels qui pilotent la conférence sur l'union politique. Malgré la détermination de la présidence luxembourgeoise ayant l'expérience récente de l'élaboration de l'Acte unique, ce n'est qu'en décembre 1991 à Maastricht, sous présidence néerlandaise, que les questions les plus controversées peuvent être réglées. Les Douze décident de regrouper l'ensemble des nouvelles dispositions en un seul traité, de la même manière que pour l'Acte unique européen. Finalement, le traité est signé le 7 février 1992 par les ministres des Affaires étrangères. Cependant une vague d'euro-pessimisme qui apparaît dans différents États membres (« non » au premier référendum danois du 2 juin 1992, « petit oui » français au référendum du 20 septembre 1992) remet en cause la ratification définitive du nouveau traité. En effet, le traité de Maastricht n'entre en vigueur que le 1^{er} novembre 1993, soit dix mois plus tard que prévu initialement, en donnant naissance à l'Union européenne. À ce moment-là, l'UE est déjà un acteur international largement reconnu sur le plan diplomatique : en 1993, 157 États ont accrédité des représentants auprès des Communautés européennes, la Commission disposant quant à elle d'un réseau de 107 délégations dans le monde⁴⁵⁹.

⁴⁵⁸ *Message commun de M. François Mitterrand, président de la République et du chancelier allemand, M. Helmut Kohl, à M. Giulio Andreotti, président du Conseil italien et président en exercice du Conseil des Communautés sur l'Union politique (Paris et Bonn, le 6 décembre 1990)*, disponible sur le site Internet : http://www.cvce.eu/content/publication/2003/4/2/e0df114a-728b-4fd8-9b24-394878bc0b5d/publishable_fr.pdf

⁴⁵⁹ Louis Balmond et Jacques Bourrinet, *op. cit.*, p. 26-27.

A. Le lancement de la PESC

Le traité sur l'Union européenne (TUE) crée une structure *sui generis* composée de trois piliers : les Communautés européennes, la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), ainsi que Justice et Affaires intérieures (JAI). Seul le premier pilier garde le caractère communautaire, les deux autres fonctionnant selon la logique intergouvernementale. Les dispositions relatives à la PESC sont réglées dans le Titre V du traité (art. J). Les objectifs de l'action extérieure sont définis comme étant « la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux et de l'indépendance de l'Union, le renforcement de la sécurité de l'Union et de ses États membres sous toutes ses formes », de même que « le maintien de la paix et de la sécurité internationale, la promotion de la coopération internationale, le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales »⁴⁶⁰.

Pour atteindre ces objectifs, le traité prévoit la « coopération systématique entre États membres sur les questions de politique étrangère et de sécurité ». Le Conseil des ministres des Affaires étrangères peut définir à l'unanimité une « position commune » (art. J.2) dans les domaines présentant un intérêt commun, position à laquelle les États ont le devoir de conformer leur politique nationale. Le Conseil peut également décider à l'unanimité d'une « action commune » (art. J.3) dont il définit les objectifs et les moyens, lorsque les États membres ont des « intérêts importants en commun » et en fonction des orientations données par le Conseil européen. À ce moment-là, les actions communes engagent les États membres « dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action » (art. J.3.4). Seules les mesures d'exécution peuvent être prises à la majorité qualifiée, à la condition (imposée par la Grande-Bretagne) que le Conseil unanime l'ait autorisé. Devant le risque évident de blocage par veto, il est toutefois déclaré que « pour les décisions qui requièrent l'unanimité, les États membres éviteront, autant que possible, d'empêcher qu'il y ait unanimité lorsqu'une majorité qualifiée est favorable à la décision ».

Quant à l'implication des autres institutions dans le domaine de la PESC, la Commission n'a pas le monopole des propositions sur lesquelles le Conseil doit décider, contrairement au domaine des affaires communautaires. Mais elle a le droit de saisir le Conseil comme tout État membre. D'autre part, la Commission est forcément impliquée dans la PESC car elle dispose des moyens économiques de politique étrangère (aides, embargos,

⁴⁶⁰ *Traité sur l'Union européenne, JOCE, n° C 191, 29 juillet 1992, p. 1.*

négociations commerciales). Le Parlement n'a qu'un rôle consultatif : il a le droit d'être informé, de procéder annuellement à des débats sur le progrès de la PESC et d'adresser des questions et recommandations au Conseil. Quant à la Cour de Justice des Communautés, elle n'est pas compétente car les États n'ont pas accepté d'engagement juridique dans le domaine de la PESC.

Pour la mise en œuvre de la PESC, le traité reprend les méthodes connues pour la Coopération politique européenne. Ne disposant pas d'une représentation diplomatique propre, l'Union européenne doit coordonner les représentations diplomatiques et consulaires des États membres dans les pays tiers et au sein des différentes organisations internationales, en particulier au Conseil de sécurité de l'ONU et dans les différentes organisations des Nations Unies. L'État exerçant la présidence semestrielle du Conseil devient responsable de la mise en œuvre des actions communes et de la représentation de l'Union dans les matières relevant de la PESC (art. J.5). Dans ces tâches, la présidence peut être assistée par la « Troïka » (les présidences précédente et suivante), la Commission étant pleinement associée.

Le Titre V du TUE est également important pour la relance du débat sur les contours de la défense européenne. Souhaitant affirmer l'identité de l'UE sur la scène internationale, l'article J.4 précise que « la politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune ». Bien que cette disposition n'ait pas eu d'impact direct sur le développement de la représentation diplomatique de l'UE sur la scène internationale, elle a élargi progressivement son champ d'action, d'où l'idée d'impliquer l'Union de l'Europe occidentale dans la réalisation des décisions et des actions communes de l'UE. Le traité de Maastricht déclare que l'UEO « fait partie intégrante du développement de l'Union européenne » (art. J.4.2) mais reste une organisation autonome. Son rôle et ses relations avec l'UE et l'OTAN sont définis dans les deux déclarations des États membres de l'UEO du 10 décembre 1991, jointes en annexe du TUE. La première déclaration affirme que l'UEO sera développée en tant que « composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique ». Dans la seconde, les neuf États membres de l'UEO invitent tous les pays de l'UE à adhérer (au moins en tant qu'observateurs) au traité de Bruxelles modifié et les autres États européens membres de l'OTAN à devenir membres

associés afin qu'ils puissent participer pleinement aux activités de l'UEO⁴⁶¹. De cette manière, les pays de l'UE essaient de trouver un compromis entre les militants « d'orientation atlantique » (Grande-Bretagne, Portugal, Danemark) et les partisans de l'intégration de l'UEO dans les structures de l'UE (France, Allemagne). Cette solution a tout de même permis de réaliser partiellement le postulat français, afin d'attribuer au Conseil européen le pouvoir d'instruction de l'UEO. Mais en réalité, le traité de Maastricht « [signifie] l'exclusion des questions de défense du champ d'action de la PESC pour un certain temps »⁴⁶².

En effet, le traité sur l'UE opère une séparation nette entre les affaires de sécurité et de défense. La défense est comprise en tant que domaine relatif à la planification et à l'utilisation de la force militaire, tandis que la sécurité se réfère aux aspects militaires *soft*, voire civils, comme les questions d'armement et de désarmement. La sécurité devient ainsi l'objet de l'action de la PESC, la défense restant toutefois une compétence de l'UEO⁴⁶³. D'ailleurs, le débat sur l'engagement militaire se poursuit au sein du Conseil ministériel de l'UEO qui identifie trois nouvelles missions le 19 juin 1992 à Petersberg en Allemagne. Ces missions dites de Petersberg doivent élargir le spectre d'action de l'UEO, dont l'objectif principal reste la défense collective (inscrite dans l'art. V du traité de Bruxelles modifié). Désormais les États membres de l'UEO peuvent entreprendre ensemble les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix ainsi que les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les opérations de rétablissement de la paix. Par la suite, d'autres pays pourront participer aux missions de Petersberg : les États partenaires associés⁴⁶⁴ dès 1994 et les pays de la Méditerranée⁴⁶⁵ dès 1997. La Pologne et les huit autres États de la région entrent au forum consultatif de l'UEO en juin 1992⁴⁶⁶ et deviennent partenaires associés (groupe de Kirchberg) le 9 mai 1994⁴⁶⁷. La Pologne ne devient membre associé que

⁴⁶¹ Voir Ryszard Zięba, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony: koncepcja – struktura – funkcjonowanie [L'identité européenne de sécurité et de défense : concept – structure – fonctionnement]*, Varsovie, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2000, p. 227-230 (annexe 4).

⁴⁶² Ryszard Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej [La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne]*, op. cit., p. 49.

⁴⁶³ G. Wyn Rees, *The Western European Union at the Crossroads: Between Trans-Atlantic Solidarity and European Integration*, Boulder, CO, Westview Press, 1998, p. 50.

⁴⁶⁴ La Turquie, la Norvège, l'Islande, la Pologne, la République tchèque, la Hongrie.

⁴⁶⁵ L'Algérie, l'Égypte, Israël, le Maroc, la Mauritanie, la Tunisie.

⁴⁶⁶ Ryszard Zięba, *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie [Les orientations principales de la politique étrangère de la Pologne après la guerre froide]*, Varsovie, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 2010, p. 122.

⁴⁶⁷ À part à la Pologne, le statut d'associé partenaire de l'UEO a été donné à : la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la République tchèque. Voir *Déclaration du Kirchberg (9 mai 1994)*, Bruxelles, Service de Presse et Information, 1994, p. 1-10.

le 23 mars 1999 avec la République tchèque et la Hongrie, ce qui correspond à leur statut de membres de l'OTAN.

La PESC n'est cependant pas qu'un système juridiquement encadré. Elle est avant tout une méthode d'intégration politique, « un pilier hybride »⁴⁶⁸ restant dans la logique intergouvernementale, mais réalisée par les institutions communautaires. Certes, les premiers résultats obtenus par cette méthode sont limités, en partie en raison de l'absence de structure permanente dès lors qu'il ne s'agit que de la juxtaposition des administrations nationales aux différents niveaux : réunions des ministres des Affaires étrangères et réunions du Comité politique formé par les directeurs politiques des ministères des Affaires étrangères. La présidence semestrielle semble à la fois trop brève et trop chargée pour représenter l'Union européenne car elle doit assumer des tâches nationales. Le partage des relations extérieures entre le Conseil et la Commission rend la coordination difficile. Aucun budget spécifique n'est affecté à la PESC. Le financement venant du budget communautaire et des contributions nationales expose la PESC à des contestations quant à l'usage de la procédure communautaire ou intergouvernementale.

Sur un plan plus général, la PESC a permis de développer une activité diplomatique à l'échelle mondiale. En novembre 1993, le Conseil européen définit cinq actions communes à mener : conflit en Bosnie-Herzégovine, pacte de stabilité en Europe centrale et orientale, soutien au processus de paix au Moyen-Orient, rapports avec la Russie, soutien à la transition démocratique et multiraciale en Afrique du Sud. L'Union européenne engage un dialogue politique avec de nombreux États, en particulier avec les pays candidats à l'adhésion pour mieux les préparer. Elle déploie une diplomatie préventive pour réduire les risques de tensions dues aux problèmes de minorités en Europe centrale (Pacte pour la stabilité en Europe). Elle conclut des accords de partenariat avec la Russie (24 juin 1994)⁴⁶⁹ puis avec les autres républiques ex-soviétiques, même si ces pays, excepté l'Ukraine, « ne sont pas réellement entrés dans le champ de la PESC »⁴⁷⁰. Dans ses relations avec les pays de la Communauté des États indépendants, l'UE donne la priorité à la stabilisation politique, ce dont témoigne l'accord intérimaire signé avec la Russie le 17 juillet 1995, malgré la poursuite du conflit en

⁴⁶⁸ Beata Chmiel, *op. cit.*, p. 29.

⁴⁶⁹ Voir *Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part*, JOCE, n° L 327, 28 novembre 1997, p. 3-69.

⁴⁷⁰ Xavier de Villepin, *Rapport d'information n° 394 (1995-1996) fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la politique étrangère commune de l'Union européenne, le 30 mai 1996*, p. 27. Disponible sur le site Internet : <http://www.senat.fr/rap/r95-394/r95-3941.pdf>

Tchéchénie déclenché en décembre 1994. Dans ce contexte, il ne faut pas oublier que la diplomatie russe sous Boris Eltsine avait énoncé au printemps 1992 une nouvelle doctrine de l'« étranger proche ». Cette doctrine avait pour objectif de « justifier l'existence d'un espace géopolitique considéré par Moscou comme la zone de ses intérêts vitaux »⁴⁷¹. Basée sur des liens historiques privilégiés avec les pays de la CEI et la présence d'une importante minorité russe, cette zone devait rester préservée comme une zone d'influence russe presque exclusive. Comme le souligne Jean-Christophe Romer, autant le contenu de la doctrine était relativement clair, autant « sa zone d'application est volontairement maintenue dans l'incertitude ». En effet, « l'espace minimum d'application de la doctrine est représenté par la CEI mais Moscou laisse aussi savamment supposer qu'elle pourrait s'appliquer à l'ensemble du territoire ex-soviétique, c'est-à-dire que les trois républiques baltes pourraient être aussi concernées par cette doctrine »⁴⁷² : une raison de plus pour que l'UE reste très réservée quant à l'idée d'une éventuelle adhésion des trois pays baltes.

Sur le plan politique, hormis l'habituelle diplomatie déclaratoire, l'Union reste absente en particulier du cadre de règlement des crises de la région : Haut-Karabagh, Géorgie (où est impliquée l'OSCE) et Tadjikistan (où intervient l'ONU). En même temps, l'Union européenne développe une stratégie globale envers certaines zones géographiques et établit des contacts avec les organisations régionales d'Asie (le sommet Asie-Europe de mars 1996 à Bangkok), d'Afrique (avec l'Organisation de l'Unité africaine – OUA, et la Communauté de développement de l'Afrique australe – SADC), d'Amérique latine (conférences ministérielles annuelles UE/groupe de San José et UE/groupe de Rio). Elle engage une action d'association euro-méditerranéenne (conférence de Barcelone, 27 et 28 novembre 1995).

Une actualité nouvelle est donnée aux relations entre l'UE et les États-Unis avec l'adoption du Nouvel Agenda transatlantique (NAT) et du plan d'action conjoint lors du sommet de Madrid du 3 décembre 1995. Les bases d'un dialogue politique entre Bruxelles et Washington ont déjà été posées dans la Déclaration transatlantique du 22 novembre 1990. Par la suite, les consultations régulières à haut niveau sont établies (chefs d'État et de gouvernement, ministres, directeurs politiques, experts des groupes de travail). Pour l'Union, l'enjeu est d'obtenir des États-Unis la reconnaissance d'un rôle politique à la mesure de son poids économique, cela étant d'autant plus difficile que Washington veut conserver son *leadership* et utiliser les rapports bilatéraux avec les capitales européennes pour obtenir gain

⁴⁷¹ Jean-Christophe Romer, « La politique étrangère russe sous Boris Eltsine », *AFRI*, 2001, vol. II, p. 54.

⁴⁷² *Ibid.*

de cause. C'est pour cette raison que lorsqu'un accord est recherché, c'est bien souvent pour obtenir des Européens un appui aux positions défendues par Washington. Or les Européens ne peuvent pas encore résoudre sans les Américains la plupart des grands problèmes internationaux.

Trois exemples illustrent à des degrés divers l'incapacité de l'Union européenne à jouer un rôle de médiateur efficace afin d'empêcher la dégénération des conflits : le Rwanda, le Moyen-Orient et la Yougoslavie. « Si la PESC a connu quelques succès qu'il ne faut pas mésestimer, elle s'est toutefois révélée impuissante à intervenir efficacement dans des situations de crise tandis qu'elle a privilégié une diplomatie déclaratoire »⁴⁷³, c'est-à-dire une diplomatie de réaction plutôt que d'initiative. Ainsi l'Union européenne n'a pu ni prévenir ni arrêter les massacres ethniques au Rwanda. Seule l'opération « Turquoise » a été organisée par la France à la fin du génocide sous les auspices de l'ONU⁴⁷⁴. Cette inertie européenne contraste avec une activité déclaratoire qui a couvert presque tous les pays du continent⁴⁷⁵. La seule action commune conduite en Afrique a porté sur l'assistance à la préparation et au déroulement des élections en Afrique du Sud par l'envoi d'observateurs. L'échec rencontré au Rwanda a toutefois conduit l'Union à engager une diplomatie plus active à l'égard du Burundi confronté lui aussi à des tensions entre Hutus et Tutsis. L'envoi de la mission conjointe de la présidence de l'UE et de la Commission (février 1995) et la visite de la troïka ministérielle (mars 1995) ont donné un signal montrant que l'UE observe la situation, ce qui n'a malheureusement pas été suffisant pour calmer les esprits.

Au Moyen-Orient, l'Union européenne a suivi les États-Unis en engageant toutefois d'importants moyens financiers (45% de l'aide internationale). Elle a maintenu la position commune sur le conflit israélo-arabe adoptée au Conseil européen de Venise (12-13 juin 1980) reconnaissant les droits du peuple palestinien comme ceux d'Israël.

Certes, la déception la plus vive émane du conflit yougoslave. Les États membres n'ont pas été d'accord pour intervenir dès le début du conflit. Ils ont ensuite fourni des contingents à l'ONU et à l'OTAN pour intervenir et imposer un règlement de paix mais n'ont pas utilisé le « bras armé » de l'Union de l'Europe occidentale. L'Union européenne a ainsi

⁴⁷³ Xavier de Villepin, *op. cit.*, p. 22.

⁴⁷⁴ La force comptait 2 550 militaires de l'armée française et 500 autres venus de sept pays d'Afrique (Sénégal, Guinée-Bissau, Tchad, Mauritanie, Égypte, Niger et Congo). Elle a bénéficié d'une couverture satellitaire de l'UEO qui lui a permis de localiser les camps de réfugiés et les colonnes en mouvement.

⁴⁷⁵ Le Nigeria et le Soudan ont été rappelés au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le soutien au processus de réconciliation nationale promis au Rwanda, au Burundi, en Angola, au Liberia, au Niger, a accompagné l'appui accordé à la transition démocratique en Afrique du Sud, en Guinée-Bissau, au Togo, en Ouganda, à Sao Tome, au Mozambique, au Malawi, en Namibie.

donné l'impression d'être incapable de prévenir et de régler un conflit survenant à sa porte. Toutefois elle a joué un rôle diplomatique important à partir de novembre 1993 en définissant un plan d'action dont s'inspirera le « Groupe de contact » (USA, ONU, UE, Russie) et qui sera appliqué par les accords de Dayton imposés par les États-Unis et signés à Paris.

B. L'Union européenne face à la guerre de Yougoslavie

Au moment où l'Europe se réjouit de la fin de la guerre froide et de sa sortie non-sanglante après des années de communisme en Europe de l'Est, une guerre fratricide survient au sud du continent. Alors que se pose la question de savoir comment réussir l'intégration européenne, un conflit déchire la République socialiste fédérative de Yougoslavie. Lorsque Slobodan Milošević accède en 1989 à la présidence de la République de Serbie et affirme sa volonté de réaliser une « Grande Serbie » s'étendant aux minorités serbes de Croatie, de Bosnie et de Macédoine, un courant réformateur et indépendantiste l'emporte en Slovénie et en Croatie. Les tendances indépendantistes gagnent du terrain au courant de l'année 1990⁴⁷⁶. En février 1991, les parlements slovène et croate proposent la « dissociation » de la Fédération en plusieurs États souverains et autonomes. La Croatie et la Slovénie proclament finalement leur indépendance le 25 juin 1991 et leur « dissociation » de la Yougoslavie. Cette décision est rejetée par le Parlement fédéral et entraîne l'intervention de l'armée fédérale, essentiellement serbe. La guerre éclate le 27 juin 1991, déclenchant une spirale de violences à prétexte ethnique de tous côtés. La CEE est la première organisation qui réagit à ce conflit.

Devant cette crise, les Douze s'expriment dans un premier temps pour le maintien de la République socialiste fédérative de Yougoslavie liée à la Communauté économique européenne par un accord de coopération depuis 1980. « Ils craignent que la remise en cause des frontières ne constitue un dangereux précédent en Europe de l'Est et décident de ne pas reconnaître l'indépendance de la Slovénie et de la Croatie. Puis, avec le début des combats en juin 1991, [ils se saisissent de l'affaire] puisque l'ONU considère alors que la crise yougoslave est une affaire interne et que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en

⁴⁷⁶ En juillet 1990, la Slovénie adopte une déclaration de souveraineté ; en septembre, le Kosovo se proclame une République ; en novembre, des élections libres en Bosnie voient la défaite des communistes ; en décembre, la Croatie se dote d'une nouvelle Constitution lui conférant le droit de faire sécession et un référendum en Slovénie se prononce pour l'indépendance.

Europe (OSCE), où l'Union soviétique soutenait la Serbie, paralysée par la règle de l'unanimité, s'était bornée à donner mandat à la Communauté européenne »⁴⁷⁷.

Dans un deuxième temps, les Douze tentent d'obtenir un cessez-le-feu et la suspension des déclarations d'indépendance. À cet effet, la troïka ministérielle européenne se rend à Belgrade et à Zagreb les 28-29 juin. Elle est composée des trois ministres des Affaires étrangères : le luxembourgeois Jacques Poos, le néerlandais Hans van den Broek, et l'italien Gianni de Michelis. Cette mission diplomatique est un relatif succès car elle a permis d'obtenir l'accord de la Slovénie et de la Croatie sur la suspension de l'application de leurs déclarations d'indépendance, de même que l'acceptation d'une solution constitutionnelle de la part des autorités serbes⁴⁷⁸. Cette visite a permis également d'envoyer au mois de juillet une mission d'observation répartie sur l'ensemble du théâtre des Balkans (la Mission d'observation de la Communauté européenne, ECMM – *European Community Monitor Mission*) à laquelle se sont joints les observateurs venus de Suède, du Canada, de Pologne et de Tchécoslovaquie. Mais la situation se dégrade rapidement. Croyant encore en la bonne volonté des parties belligérantes, les Douze essayent d'obtenir un accord (juillet 1991) sur l'inviolabilité des frontières internes de la Fédération, ce que rejettent Slobodan Milošević et les Serbes de Croatie.

« Les combats redoublent en Croatie où les Serbes se livrent au bombardement sauvage de Vukovar »⁴⁷⁹. Face à ce conflit, la CEE décide l'embargo sur les armes et suspend l'aide financière pour Belgrade⁴⁸⁰. Elle essaie encore de garder l'unité européenne. « Les Douze organisent alors une conférence de paix à La Haye à partir du 7 septembre 1991, sous la présidence de Lord Carrington, ancien ministre des Affaires étrangères du Royaume-Uni et ancien Secrétaire général de l'OTAN »⁴⁸¹. Mais les premières divergences d'approche apparaissent rapidement. L'Allemagne désire notamment reconnaître au plus vite l'indépendance de la Croatie et de la Slovénie, alors que la France y reste hostile⁴⁸².

⁴⁷⁷ *Les vains efforts de médiation de la Communauté européenne*, disponible sur le site Internet du CVCE : http://www.cvce.eu/obj/les_vains_efforts_de_mediation_de_la_communaute_europeenne-fr-cf4477b6-87a5-4efb-982d-fb694beac969.html

⁴⁷⁸ *Rapport de la Mission de la troïka ministérielle en Yougoslavie, les 28-29 juin 1991 (1^{er} juillet 1991)*, in *Coopération politique européenne - Recueil semestriel des textes agréés par les Douze au titre de la coopération politique européenne pendant la présidence luxembourgeoise (1^{er} janvier-30 juin 1991)*, Tome 1, Luxembourg 1991, p. IV 59- IV 62.

⁴⁷⁹ *Les vains efforts de médiation de la Communauté européenne*, *op.cit.*, p. 2.

⁴⁸⁰ Józef Kukułka, *op. cit.*, p. 547.

⁴⁸¹ *Les vains efforts de médiation de la Communauté européenne*, *op.cit.*, p. 2.

⁴⁸² Marc Epstein et Alain Louyot, « L'Europe engluée dans le cauchemar yougoslave », *Les Cahiers de l'Express*, février 1995, n° 31, p. 57-58.

Finalement les Européens ne parviennent pas à imposer l'arrêt des combats, ni à se mettre d'accord sur une solution politique.

Pour tenter de stopper les violences, la présidence néerlandaise de la Communauté, soutenue par la France et par l'Allemagne, propose en septembre 1991 d'envoyer une force d'interposition de l'UEO. Mais la Grande-Bretagne, appuyée par le Danemark et par le Portugal, s'oppose à tout engagement de troupes. « Les États membres de la CEE qui ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'envoi d'une force européenne d'interposition, en appellent au Conseil de sécurité de l'ONU (novembre 1991). De plus, la France demande alors l'envoi d'une force d'urgence des Nations Unies, mais le Conseil de sécurité se borne à décider l'embargo sur les livraisons d'armes à la Yougoslavie, ce qui va pénaliser les Croates et les Bosniaques dans leur résistance aux Serbes, déjà largement pourvus »⁴⁸³.

« Sur les ruines de la Fédération yougoslave, la Serbie et le Monténégro proclament la République fédérale de Yougoslavie (27 avril 1992), à laquelle les Serbes veulent intégrer les enclaves à peuplement serbe de Croatie et de Bosnie-Herzégovine. Renonçant à imposer une solution militaire, l'ONU et la CEE coopèrent à la recherche d'un règlement pacifique en ex-Yougoslavie »⁴⁸⁴. Le 21 février 1992 est créée la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) visant à créer les conditions de sécurité nécessaires à la négociation d'un tel règlement. Cette force de près de 15 000 hommes est composée en grande partie des contingents français et britannique. « La FORPRONU est d'abord uniquement déployée en Croatie, Slobodan Milošević s'était opposé à ce qu'elle le soit également en Bosnie où les milices serbes, aidées par l'armée fédérale, commencent le siège des villes musulmanes, en particulier de Sarajevo, avant de procéder à des raids purgatif contre les musulmans »⁴⁸⁵. On constate alors les premiers cas de « purification ethnique » sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine⁴⁸⁶. Les combats sont de plus en plus violents, c'est pourquoi le mandat de la FORPRONU est élargi et ses effectifs renforcés. En octobre 1992, la force des Nations Unies est envoyée en Bosnie pour faire respecter les trêves et protéger les convois humanitaires. Elle est autorisée également à recourir à la force en cas d'attaque de « zones de sécurité » instaurées par le Conseil de sécurité de l'ONU⁴⁸⁷. C'est aussi à ce moment-là, en août 1992, que Tadeusz Mazowiecki est nommé rapporteur de l'ONU pour les droits de l'homme en ex-

⁴⁸³ *Les vains efforts de médiation de la Communauté européenne, op. cit., p. 2.*

⁴⁸⁴ *Ibid.*

⁴⁸⁵ *Ibid.*

⁴⁸⁶ *Ibid.*

⁴⁸⁷ « De la FORPRONU à l'IFOR. La France en Bosnie de 1992-1996 », *Cahier de la recherche doctrinale*, Centre de Doctrine d'Emploi des Forces, juillet 2006, p. 41-46.

Yougoslavie. Jouissant d'une notoriété internationale en tant que premier chef de gouvernement non-communiste dans le bloc de l'Est, il dénoncera les atrocités de ce conflit à travers dix-huit rapports sur les violations des droits de l'homme. Constatant l'impuissance de la communauté internationale à freiner les exactions contre les populations civiles, notamment à Srebrenica en juillet 1995, il démissionnera de son poste quelques jours après ce massacre. Dans sa lettre de démission adressée au Secrétaire général de l'ONU Boutros Boutros-Ghali, il écrira : « Je ne peux participer à un processus fictif de défense des droits de l'homme »⁴⁸⁸.

« Quant à la solution politique du conflit, le plan Carrington-Cutileiro [est] présenté en février 1992. [Résultant] de la conférence de paix tenue depuis septembre 1991 sous les auspices de l'UE, il a pour objectif d'éviter l'éclatement de la guerre en Bosnie. La proposition européenne tient compte de la volonté d'indépendance déjà exprimée par la Slovénie et par la Croatie, puis par la Macédoine (le 15 septembre 1991) et par la Bosnie-Herzégovine (le 15 octobre 1991) »⁴⁸⁹. Elle renonce au maintien d'une Fédération yougoslave, mais « subordonne la reconnaissance des républiques à un accord général sur les droits des minorités, assurés par une Cour de justice, à un statut spécial de certaines régions et à une union douanière »⁴⁹⁰. Slobodan Milošević refuse ce plan puisqu'il contrôle déjà un tiers du territoire croate : « Pour lui, l'arrivée de la FORPRONU signifie le « gel » des conquêtes serbes »⁴⁹¹. À ce moment-là, les Douze se divisent sur le problème de la reconnaissance. Sous la pression de l'opinion publique allemande, le chancelier Helmut Kohl veut une solution rapide en ce qui concerne la Slovénie et la Croatie, « en raison des affinités de ces pays avec le monde germanique »⁴⁹². Craignant l'extension de l'influence allemande et mieux disposée à l'égard des Serbes, la France préfère cependant le maintien d'une certaine unité yougoslave. L'Espagne et la Grande-Bretagne restent également réservées au sujet de l'indépendance des anciennes républiques yougoslaves à cause des poussées séparatistes dans leurs pays⁴⁹³.

Mais le temps n'est plus à la division tandis qu'approche la signature du traité sur l'Union européenne. Le 27 août 1991, « une réunion ministérielle extraordinaire » des Douze dans le cadre de la CPE décide de créer la Commission d'arbitrage pour la paix en Yougoslavie afin de trancher tous les problèmes liés à la reconnaissance juridique des

⁴⁸⁸ Véronique Soulé, « Mazowiecki, homme de principes », *Libération*, 29 juillet 1995.

⁴⁸⁹ *Les vains efforts de médiation de la Communauté européenne, op. cit.*, p. 2-3.

⁴⁹⁰ *Ibid.*

⁴⁹¹ *Ibid.*

⁴⁹² *Ibid.* Voir Paul Létourneau, « La politique extérieure allemande et le conflit de l'ex-Yougoslavie », *Revue internationale et stratégique*, n° 19, novembre 1995, p. 82-84.

⁴⁹³ *Ibid.*

anciennes républiques de cet État. La présidence des travaux est confiée à Robert Badinter, président du Conseil constitutionnel français, d'où l'appellation commune de la « Commission Badinter ». C'est elle qui fixe des critères permettant de définir à quelles conditions une entité constitue un État⁴⁹⁴. Au vu de ces avis, les Douze, soucieux de manifester leur solidarité, décident enfin, le 16 décembre 1991, de reconnaître toutes les républiques qui le désireraient « à condition qu'elles respectent les droits de l'homme, les droits des minorités et le recours à l'arbitrage ». Malheureusement cette façon de procéder a « l'inconvénient de faire disparaître le préalable de l'accord global entre les parties, qui était l'objet de la conférence de la paix »⁴⁹⁵. L'Allemagne est le premier pays européen (après le Vatican) à reconnaître unilatéralement la Slovénie et la Croatie dès le 23 décembre. Elle « est suivie par ses partenaires le 15 janvier 1992, après que la commission d'arbitrage de la conférence ait constaté que ces deux républiques remplissent les conditions requises »⁴⁹⁶. Pour la Bosnie, la commission suggère un référendum qui a lieu les 29 février et 1^{er} mars : si la majorité musulmane et croate vote pour l'indépendance, les Serbes s'abstiennent mais proclament une « République serbe de Bosnie » et intensifient la guerre. « La Bosnie est reconnue le 6 avril, mais en raison de l'opposition grecque, la Macédoine ne le sera qu'en décembre 1993 sous le nom d'ex-République yougoslave de Macédoine. Même si les principes du plan Carrington-Cutileiro ont été acceptés par les trois ethnies composant la Bosnie-Herzégovine en avril 1992, les propositions du plan de paix sont finalement refusées par le leader bosniaque Alija Izetbegović »⁴⁹⁷. Dès lors, on observe l'intensification du conflit en Bosnie. L'Europe reste impuissante face à la montée des combats : « La visite spectaculaire et attachante de F. Mitterrand à Sarajevo sous les coups des snipers, le 26 juin 1992, après le Conseil européen de Lisbonne, signifiait que l'Europe n'existait pas »⁴⁹⁸.

Il faut admettre que la Communauté européenne « n'a pas réussi à mener une politique cohérente dans la crise yougoslave, d'ailleurs très complexe, essentiellement en raison des divergences de vues entre les États membres. Cela [inaugure mal la PESC lancée] par le traité de Maastricht. La Communauté [doit faire] appel à l'ONU qui va désormais jouer le rôle principal dans la crise yougoslave, non sans insuffisances. La conférence de paix devient une entreprise conjointe CEE-ONU et siège à Genève à partir de septembre 1992 en tant

⁴⁹⁴ Alain Pellet, « Notes sur la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie », *Annuaire français de droit international*, 1991, vol. 37, p. 329-348.

⁴⁹⁵ *Les vains efforts de médiation de la Communauté européenne, op. cit.*, p. 3.

⁴⁹⁶ *Ibid.*

⁴⁹⁷ *Ibid.*

⁴⁹⁸ Gérard Bossuat, *Histoire de l'Union européenne. Fondations, élargissements, avenir, op. cit.*, p. 317.

qu'enceinte de négociation permanente, mais sans résultats. En janvier 1993, l'envoyé spécial des Nations Unies Cyrus Vance et le représentant de la Communauté européenne Lord Owen prennent la relève du couple européen Carrington-Cutileiro »⁴⁹⁹. Mais le 18 juin 1993, Lord Owen déclare que le plan Vance-Owen, prévoyant la division de la Bosnie en dix régions semi-autonomes, est définitivement mort⁵⁰⁰. Vance, qui renonce à sa mission en avril, est remplacé le 1^{er} mai par le ministre norvégien des Affaires étrangères Thorvald Stoltenberg. Les deux médiateurs agissent sous le mandat des Nations Unies. « Dorénavant la Communauté européenne se trouve écartée du cœur des négociations. C'est sous l'impulsion du duo Owen-Stoltenberg que le mandat de la FORPRONU est élargi à la Bosnie. Par la suite, les effectifs des casques bleus sont renforcés. Mais le plan Owen-Stoltenberg est rejeté le 29 août 1993 par les Bosniaques »⁵⁰¹.

Enfin en novembre 1993⁵⁰², l'Union européenne retrouve une certaine cohésion avec l'adoption, à l'initiative franco-allemande, d'un plan d'action pour l'ex-Yougoslavie (plan Juppé-Kinkel)⁵⁰³ qui « inspirera l'action diplomatique européenne jusqu'aux accords de paix de 1995 : intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine, concessions territoriales entre les communautés. L'Union européenne apportera la majeure partie de l'aide humanitaire. Mais elle ne dispose pas d'une capacité militaire autonome. Ce sont les États européens qui fournissent individuellement les contingents nécessaires aux forces de maintien de la paix de l'ONU et qui participent aux actions militaires de l'OTAN qui obligeront les Serbes à céder. Un « groupe de contact » composé de l'Allemagne, des États-Unis, de la France, de l'Italie, du Royaume-Uni et de la Fédération de Russie est constitué en février 1994. Sous son impulsion, les tractations en vue d'une paix négociée avancent très vite [jusqu'à ce que] les

⁴⁹⁹ *Les vains efforts de médiation de la Communauté européenne, op. cit.*, p. 3.

⁵⁰⁰ Ryszard Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej [La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne]*, op. cit., p. 137.

⁵⁰¹ *Les vains efforts de médiation de la Communauté européenne, op. cit.*, p. 3.

⁵⁰² Le 29 novembre 1993, au siège de l'ONU à Genève, les ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne se réunissent pour y rencontrer les représentants politiques et militaires des parties en conflit en ex-Yougoslavie. Voir *Réunion de la troïka de la CE avec les représentants de l'ex-Yougoslavie au siège de l'ONU-Genève : Commission européenne [Prod.]*, 29.11.1993. Médiathèque de la Commission européenne, Bruxelles. - VIDEO (00:02:31, Couleur, Son original), disponible sur le site Internet du CVCE : http://www.cvce.eu/obj/reunion_avec_les_representants_de_l_ex_yougoslavie_geneve_29_novembre_1993-fr-03a2da83-6a47-43ee-8a19-aaa76da7404d.html

⁵⁰³ Le 8 novembre 1993, Alain Juppé, ministre français des Affaires étrangères et son homologue allemand Klaus Kinkel soumettent à la Présidence de l'Union européenne leur réflexion pour un règlement pacifique du conflit en ex-Yougoslavie. Voir *Lettre des ministres des Affaires étrangères allemand et français sur la Yougoslavie à la Présidence de l'Union européenne (Bruxelles, 8 novembre 1993)*, in *La politique étrangère de la France*, novembre-décembre 1993, p. 41-43.

Serbes de Bosnie refusent à l'automne de continuer les négociations »⁵⁰⁴. Désormais la France commence à accepter l'emploi éventuel de la force contre la Serbie, mais il faut encore attendre la victoire de Jacques Chirac aux élections présidentielles en mai 1995 pour retrouver une politique de fermeté. Arrivé au pouvoir, le président Chirac prend le dossier bosniaque à bras-le-corps et propose la création de la Force de réaction rapide (FRR)⁵⁰⁵. Le 16 juin 1995, l'ONU vote une résolution créant la FRR, dont la mission consiste à appuyer les Casques bleus en Bosnie. Concrètement, la FRR dépend directement de Paris et de Londres et de leurs directives. Les 12 500 soldats français, britanniques et néerlandais qui la composent ne portent d'ailleurs pas le symbolique des Casques bleus⁵⁰⁶. Grâce à la fermeté européenne retrouvée, un cessez-le-feu intervient en octobre 1995 sur l'ensemble du territoire de Bosnie-Herzégovine.

C'est finalement l'intervention américaine qui est décisive. Elle aide l'armée croate à obtenir un certain équilibre des forces en Bosnie. L'action diplomatique américaine conduit à la conférence de paix de Dayton (Ohio) réunie du 1^{er} au 21 novembre 1995 qui aboutit à un traité⁵⁰⁷ conclu à Paris le 14 décembre. Pour faire respecter cet accord, le président Bill Clinton, avec le soutien du Sénat, envoie en Bosnie 20 000 soldats américains. Le 20 décembre 1995, grâce aux efforts réunis des États-Unis et des pays européens, la FORPRONU peut céder sa mission à l'IFOR (*Implementation Force*), force multilatérale de 63 000 hommes sous commandement de l'OTAN chargée du maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine⁵⁰⁸. Le journal français *Le Monde* résume ainsi cette paix venue de Washington : « Une fois de plus, c'est donc au président Bill Clinton, déjà parrain de la poignée de main israélo-palestinienne, qu'il est revenu d'annoncer un accord de paix largement enfanté par la diplomatie américaine. (...) Seulement, pour le malheur des Européens, le conflit dans l'ex-Yougoslavie éclate à peu près au moment où ils proclament à la face du monde que, l'après-guerre froide venue, l'Europe va se doter des instruments qui lui permettront de se faire entendre sur la scène internationale : elle va avoir une politique étrangère et de défense

⁵⁰⁴ *Les vains efforts de médiation de la Communauté européenne, op. cit.*, p. 3.

⁵⁰⁵ Voir Yves Brossard et Jonathan Vidal, *L'éclatement de la Yougoslavie de Tito : Désintégration d'une fédération et guerres interethniques*, Les Presses de l'Université Laval, 2001, p. 251-256.

⁵⁰⁶ *Ibid.*, p. 268-270.

⁵⁰⁷ Les accords de Dayton imposent un accord de paix maintenant l'entité de l'État bosniaque dans ses frontières internationalement reconnues avec pour capitale Sarajevo réunifiée et comportant deux entités, l'une croato-musulmane (51% du territoire), l'autre serbe (49% du territoire).

⁵⁰⁸ *Les bouleversements géopolitiques en Europe après 1989 – Texte intégral*, p. 21, disponible sur le site Internet du CVCE : http://www.cvce.eu/content/publication/2011/11/2/073dc145-b774-4901-8920-5f95cb8e0192/publishable_fr.pdf

commune. Bref, l'Union européenne se veut une nouvelle "grande puissance". (...) Las ! le premier test venu, l'Europe affiche son impuissance. (...) Ce n'est pas que les États-Unis soient sans blâme dans cette affaire. (...) L'administration Clinton n'intervient qu'à la demande expresse des Européens, (...) Seulement, elle le fait avec les attributs d'une vraie grande puissance : la force au service de la diplomatie. (...) Triste bilan pour une future "nouvelle grande puissance" »⁵⁰⁹. L'Union européenne est alors incapable de mener indépendamment une opération militaire, de manière à ce que le recours à la force soit l'appui de sa diplomatie. Elle est limitée à sa nature de puissance civile. L'activation de la PESC ne lui permet pas encore de dépasser les divergences diplomatico-stratégiques entre les gouvernements européens. La PESC reste principalement le moyen qui donne aux États membres la possibilité « de s'accorder autour d'une lecture commune du conflit (...), d'une tentative de résolution diplomatique du conflit en collaboration avec l'ONU, puis d'un ralliement à la diplomatie coercitive américaine »⁵¹⁰. Ses moyens diplomatiques sont d'ailleurs trop dispersés et souffrent du manque de visibilité internationale. Bruxelles sera encore longtemps incapable d'intervenir toute seule, comme en témoigne le développement de la situation dans les Balkans qui reste très délicate dans la seconde moitié des années 1990.

Il faut la présence d'une force multilatérale de stabilisation (SFOR - Force de stabilisation / *Stabilization Force*, qui remplace l'IFOR, à laquelle participe également la Pologne) sous commandement américain, mise sur pied en novembre 1996 et reconduite en juillet 1998, pour que la paix s'installe en Bosnie. Pourtant d'autres provinces de l'ex-Yougoslavie sombrent dans la guerre civile. C'est en particulier le cas du Kosovo, ancien berceau historique serbe, peuplé à 90% par des Albanais musulmans tentés par l'indépendance ou le rattachement à l'Albanie. Les affrontements se multiplient en 1998 entre les séparatistes albanais et les forces serbes. « Face à l'échec de la médiation, l'UE décide des sanctions et l'OTAN lance une opération de représailles contre la Serbie en juin 1998 »⁵¹¹. C'est alors un nouveau chapitre dans l'action diplomatique européenne, avec de nouveaux instruments proposés par le traité d'Amsterdam et suivi du lancement de la Politique commune de sécurité et de défense.

⁵⁰⁹ « La paix venue de Washington », *Le Monde*, 23 novembre 1995.

⁵¹⁰ Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne, op. cit.*, p. 68.

⁵¹¹ *Les bouleversements géopolitiques en Europe après 1989 – Texte intégral, op.cit.*, p.21.

III. Le traité d'Amsterdam : un nouveau départ pour la PESC

Le traité de Maastricht avait prévu une Conférence intergouvernementale en 1996 pour réviser le traité. La révision de certaines dispositions s'est avérée d'autant plus nécessaire que l'UE connaît un nouvel élargissement le 1^{er} janvier 1995 (Autriche, Finlande, Suède). Le passage de Douze à Quinze pose notamment le problème de la pondération des voix au Conseil. D'où le compromis de Ioannina, obtenu en mars 1994 lors d'une rencontre des ministres des Affaires étrangères en Grèce, qui établit une pratique dans la prise de décision⁵¹². Avec l'arrivée des pays nordiques sensibles aux règles de transparence, il s'agit non seulement de rendre les structures plus efficaces, mais aussi de combler le déficit démocratique et de rendre l'Union plus crédible et plus forte sur la scène internationale. D'autant plus qu'après les premiers échecs dans la gestion des crises, notamment en ex-Yougoslavie, resurgit la question de la manière d'exercer la puissance européenne. D'où la nécessité de renforcer la PESC par de nouveaux instruments, y compris par une politique européenne en matière de défense et non plus seulement en matière de sécurité.

Le débat sur la réforme de l'Union est lancé à l'automne 1994 par la publication en Allemagne, le 1^{er} septembre, d'un rapport intitulé « Réflexions sur la politique européenne »⁵¹³. Préparé au sein de la CDU-CSU⁵¹⁴, le document provoque de vives réactions à cause du plan de lancement d'une Europe « à plusieurs vitesses » autour d'un « noyau dur »⁵¹⁵ formé par un nombre limité de pays avec la France, l'Allemagne et le Benelux. En effet, la notion de « noyau dur » comporte une connotation négative, alors que selon les auteurs du rapport il s'agit plutôt de décrire une « géométrie variable »⁵¹⁶ de la construction européenne dont « le noyau » resterait ouvert aux autres pays membres. Ainsi le concept de

⁵¹² Le compromis prévoyait que si des membres du Conseil représentant entre 23 (ancien seuil de la minorité de blocage) et 26 voix (nouveau seuil de la minorité de blocage) indiquaient leur intention de s'opposer à la prise d'une décision par le Conseil à la majorité qualifiée, le Conseil ferait tout ce qui est en son pouvoir pour aboutir « dans un délai raisonnable » à une solution satisfaisante qui puisse être adoptée par au moins 68 voix sur 87.

⁵¹³ Voir Karl Lamers et Wolfgang Schäuble, « Réflexions sur une politique européenne », *Revue des affaires européennes*, 1995, n° 6, p. 9-17.

⁵¹⁴ Le rapport a été préparé sous l'autorité de Wolfgang Schäuble, président de la CDU-CSU au Bundestag, et de Karl Lamers, porte-parole du groupe pour les affaires internationales.

⁵¹⁵ Le mot utilisé par le document CDU-CSU est « *Kerneuropa* », qu'il fallait sans doute plutôt traduire par « noyau européen » que par « noyau dur ».

⁵¹⁶ « La géométrie variable, ou l'approche à plusieurs vitesses, devra, pour autant que possible, être institutionnalisée dans le Traité d'Union ou le nouveau document quasi constitutionnel, malgré les difficultés légales et pratiques qui en découlent. Sinon cette approche continuera à être limitée à une coopération intergouvernementale qui peut encourager une formule de type "Europe à la carte" ». Voir Karl Lamers et Wolfgang Schäuble, art. cit., p. 12.

« noyau dur » ou d'intégration « à plusieurs vitesses » pourrait être considéré non pas en tant que « finalité en soi, mais seulement un moyen, une formule intermédiaire et temporaire de l'intégration européenne »⁵¹⁷. En même temps, le document consacre beaucoup d'attention aux affaires étrangères de l'Union. Il propose d'atteindre un nouveau niveau dans les relations franco-allemandes (« le noyau du noyau »), d'améliorer la capacité d'action effective dans le domaine de la PESC et d'élargir l'Union à l'Est. Le rapport préconise enfin une réforme des institutions européennes basée sur un document « quasi constitutionnel » orienté vers le modèle de l'État fédéral. Il est intéressant d'observer que cette proposition allemande coïncide avec la position française exposée le 30 août 1994 dans *Le Figaro* par Édouard Balladur. Le Premier ministre français y décrit le modèle d'une Europe à trois cercles concentriques : un premier de « droit commun » axé sur le premier pilier de l'UE et la PESC ; un deuxième axé sur le tandem franco-allemand et limité aux États souhaitant approfondir l'intégration (par exemple dans le domaine de la monnaie unique et de la défense) ; le troisième cercle extérieur étant le cadre d'une coopération à caractère diplomatique et de sécurité avec les États associés et la Russie, assortie de liens économiques et commerciaux⁵¹⁸. Cette conception de trois cercles doit répondre à la fois aux nouveaux défis de l'élargissement de l'Union et de l'approfondissement de l'intégration, tout en préservant la cohésion de l'Union. Cependant elle est moins structurée et moins élaborée que le modèle allemand du « noyau dur » car il n'y est pas dit clairement si les cercles seraient reliés entre eux et s'il y aurait un risque de multiplication des groupements d'États selon les domaines concernés⁵¹⁹.

Face au couple France-Allemagne, la Grande-Bretagne est la moins disposée à avancer. Dans un discours à l'Université de Leyde prononcé le 7 septembre 1994, le Premier ministre John Major reprend les thèses chères aux conservateurs britanniques et oppose sa vision de « l'Europe plus flexible » à celles de Berlin et de Paris. Selon cette théorie de « l'Europe à la carte », chaque État participerait aux actions communes en fonction de ses intérêts, n'étant pas obligé de poursuivre l'intégration dans des domaines considérés comme facultatifs (monnaie unique, politique sociale, défense). Marquée par l'euroessimisme, cette politique de Londres pèsera dans le débat autour du nouveau traité jusqu'à la défaite des conservateurs britanniques aux élections législatives de mars 1997. D'ailleurs c'est dans ce contexte que s'inscrit l'opposition britannique à l'institution de « coopération renforcée »

⁵¹⁷ Liliana Crivat, *Mythes et réalités de l'intégration différenciée dans l'Union européenne*, Institut européen, Université de Genève, Euryopa, Études 6, 1997, p. 10.

⁵¹⁸ *Ibid.*, p. 12-13.

⁵¹⁹ *Ibid.*, p. 13.

proposée par les ministres français et allemand des Affaires étrangères, Hervé de Charrette et Klaus Kinkel⁵²⁰. « L'idée [est] d'offrir aux États membres les conditions légales pour la mise en place des "coopérations renforcées", dans des domaines différents, dans les limites du cadre institutionnel unique de l'Union »⁵²¹. Selon ce projet, la décision d'autoriser une telle coopération serait prise par le Conseil, aucun État membre de l'Union n'ayant cependant le droit de s'opposer à la mise en place d'une coopération de ce type. Il n'est pas difficile de prévoir la réaction du gouvernement britannique qui juge cette proposition inacceptable, par la voix de son ministre des Affaires étrangères Malcolm Rifkind. Il faut noter que cela n'est qu'un exemple de la rivalité britannique avec le couple franco-allemand qui a connu un certain rapprochement diplomatique après l'arrivée de Jacques Chirac à la présidence de la République française, le 17 mai 1995. D'où plusieurs propositions communes pour la réforme de l'Union, particulièrement par le développement de la PESC, la fusion de l'UEO dans l'Union européenne, la repondération des voix au Conseil et l'extension de la majorité qualifiée.

Quant aux autres États membres, ils divergent sur les réformes à proposer. Les pays neutres (Irlande, Autriche, Suède et Finlande) sont réservés sur la PESC et hostiles à l'intégration de l'UEO dans l'Union européenne, tout comme les Britanniques, mais pour des raisons différentes. Les Scandinaves sont surtout intéressés par les questions sociales et environnementales alors que les petits pays, tout en souhaitant le renforcement des institutions qui les protègent à l'égard des grands, ne veulent pas que leur poids soit réduit par une nouvelle pondération des voix au Conseil.

Afin de rapprocher les positions nationales, un groupe de réflexion est constitué. Composé des représentants des ministres des Affaires étrangères, de la Commission et du Parlement européen et présidé par le Secrétaire d'État espagnol aux Affaires européennes Carlos Westendorp y Cabeza, le groupe publie un rapport le 5 décembre 1995. Il s'agit surtout d'un catalogue des divergences entre les positions nationales sur les différentes réformes possibles. Trois domaines dans lesquels il est nécessaire d'agir sont dégagés : rapprocher l'Europe de ses citoyens, améliorer les institutions pour permettre à l'Union de mieux fonctionner dans la perspective de l'élargissement, renforcer la capacité d'action extérieure de

⁵²⁰ Lettre conjointe du ministre français des Affaires étrangères, Hervé de Charrette, et du ministre allemand des Affaires étrangères, Klaus Kinkel, adressée au président de l'Union européenne, Dick Spring, Paris/Bonn, 17 octobre 1996.

⁵²¹ Lilliana Crivat, *op. cit.*, p. 43.

l'Union. Enfin le Conseil européen de Turin (29 mars 1996) charge la CIG d'explorer les orientations générales données par le groupe de réflexion.

Les négociations se déroulent essentiellement au niveau des représentants des gouvernements et au Conseil des ministres des Affaires étrangères. La Commission ne joue qu'un rôle limité, s'attachant surtout à maintenir ses prérogatives et à renforcer le rôle du Parlement. Le rôle déterminant est joué par les présidences semestrielles successives du Conseil (Italie, Irlande et Pays-Bas) qui préparent les documents de travail et recherchent les compromis nécessaires, tâche d'autant plus difficile que le moteur franco-allemand commence à devenir défaillant. S'il y avait au départ un accord entre Paris et Berlin sur les objectifs essentiels, les désaccords portent sur des questions institutionnelles. La France tient à la création d'un Haut Représentant pour la PESC « capable d'incarner et de revigorer la politique extérieure commune »⁵²², alors que l'Allemagne préconise plutôt la formation d'une cellule de planification pour améliorer le fonctionnement du deuxième pilier. Paris demande également la pondération des voix au Conseil mais refuse la double majorité proposée par l'Allemagne. De même, Berlin s'oppose finalement à la réduction du nombre de commissaires, solution envisagée par la France. Dans cette situation, les dernières questions litigieuses sont tranchées au Conseil européen d'Amsterdam (16-17 juin 1997). Un compromis est facilité par la nouvelle donne qui intervient à la veille du sommet avec l'arrivée au pouvoir de Tony Blair en Grande-Bretagne (1^{er} mai 1997) et la victoire de la gauche avec Lionel Jospin en France (1^{er} juin 1997). Après sa mise en forme juridique, le traité d'Amsterdam est signé par les ministres le 2 octobre 1997. Les ratifications seront acquises sans difficulté et le traité entre en vigueur le 1^{er} mai 1999.

Si le traité d'Amsterdam ne modifie pas l'architecture en piliers sur laquelle le traité de Maastricht a fait reposer l'Union européenne, il amène quelques modifications à leur intérieur. Cependant, « alors que le traité de Maastricht faisait référence à un projet politique engageant l'avenir de l'Union européenne – la réalisation de la monnaie unique au plus tard le 1^{er} janvier 1999 – celui d'Amsterdam ne comporte [aucun] projet mobilisateur »⁵²³. Certains commentateurs parlent même d'« un non-événement »⁵²⁴. Toutefois, une invention du traité

⁵²² Marie-Thérèse Bitsch, *Histoire de la construction européenne*, op. cit., p. 286.

⁵²³ Françoise de La Serre et Christian Lequesne, « Vers l'élargissement de l'Union : intégration ou implosion ? », in Françoise de La Serre, Christian Lequesne (dir.), *Quelle Union pour quelle Europe ? L'après-traité d'Amsterdam*, Bruxelles, Editions Complexe, 1998, p. 136.

⁵²⁴ *Ibid.*

d'Amsterdam aura des effets incontrôlables. Il s'agit de la création du poste de Haut Représentant pour la PESC.

A. « Monsieur PESC » : une innovation aux effets incontrôlables

Le traité d'Amsterdam réforme la PESC pour permettre à l'Union de jouer un rôle accru vis-à-vis de l'extérieur. Mais cela se fait de manière moins ambitieuse que certains ne l'auraient souhaité, notamment la France. Le deuxième pilier reste intergouvernemental. Seules des modifications mineures sont apportées afin d'améliorer son fonctionnement, notamment par la création d'un nouvel instrument : « la stratégie commune ». L'article 13 du traité prévoit que le Conseil européen peut décider de stratégies communes dans des domaines où les États membres ont des intérêts communs importants. Si une stratégie est adoptée à l'unanimité, les décisions prises sur cette base (y compris les actions communes et les positions communes) sont adoptées à la majorité qualifiée. Même si la possibilité d'« abstention constructive » est envisagée pour permettre aux États hostiles à une décision de ne pas empêcher les autres de la prendre, le droit de veto et la recherche du consensus persistent en fait. L'instrument de la stratégie commune n'est d'ailleurs jamais devenu une pratique répandue car, dans ce contexte, ce mot précis est utilisé plus par effet de mode que par volonté politique vigoureuse légitimant l'emploi du mot. Il en résulte que la stratégie commune reste essentiellement une « coquille vide ». Dans les premières années après le traité d'Amsterdam, seules trois stratégies sont adoptées (sur la Russie en juin 1999, sur l'Ukraine en décembre 1999 et sur la Méditerranée en juin 2000). Leur utilité est très limitée. Le premier rapport d'évaluation des stratégies communes présenté par le Haut Représentant pour la PESC en octobre 2000 est très critique : « Le fait que chaque présidence présente un nouveau programme de travail articulé autour de priorités nouvelles n'a jusqu'ici rien apporté à la réalisation de l'objectif, qui est de déployer une approche crédible et cohérente de l'UE, et a renforcé l'impression que l'on procède par à-coups »⁵²⁵. Il souligne que les stratégies communes sont inutiles lorsqu'il s'agit des questions sensibles, des domaines de désaccord, surtout en période de crise comme face aux conflits en Tchétchénie ou dans les Balkans. En ce qui concerne leur substance, les stratégies communes « n'ont pas couvert de terrains

⁵²⁵ *Rapport du Secrétaire général/Haut Représentant sur les stratégies communes (9 octobre 2000)*, p. 2-7, disponible sur le site Internet du CVCE: http://www.cvce.eu/content/publication/2001/9/19/ee34cc96-14da-4e6d-83e0-f9b92ca6af97/publishable_fr.pdf

nouveau et ont eu au contraire tendance à devenir des inventaires de politiques existantes »⁵²⁶. Il faut noter également que les stratégies communes couvrant des domaines très divers sans donner à l'Union les moyens appropriés, manquent avant tout de souplesse⁵²⁷. Les programmes de travail prévus pour les stratégies communes « sont pratiquement tombés dans la catégorie d'exercices de routine auxquels on ne prête guère attention. Aucun sentiment de priorité ou d'urgence n'en est ressorti au niveau politique »⁵²⁸. En conclusion, elles n'ont jamais dépassé le stade d'exercice bureaucratique.

Quant à l'intégration de l'Union de l'Europe occidentale, « bras armé » de l'Union européenne, elle n'est toujours pas programmée en raison de l'opposition du Royaume-Uni et du Danemark qui refusent de sortir du cadre de l'OTAN et à cause des pays neutres qui ne veulent pas que l'Union européenne comporte des obligations militaires, bien qu'un échéancier progressif ait été proposé par la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Belgique et le Luxembourg. Cependant les missions de Petersberg sont inscrites dans le traité d'Amsterdam.

Ce dernier change également la forme de la représentation de l'Union européenne à l'étranger. Avant la révision du traité, le système de la Troïka associait à la présidence du Conseil en exercice, outre la Commission, la présidence sortante et la suivante (art. J.5 TUE)⁵²⁹. Le traité établit la Troïka composée du ministre des Affaires étrangères de l'État membre qui assure la présidence du Conseil de l'UE, du Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune et du Commissaire européen chargé des relations extérieures et de la politique de voisinage. La présidence peut être assistée, le cas échéant, par l'État membre qui doit exercer la présidence suivante (art. 18 TUE)⁵³⁰. Dans le monde de la

⁵²⁶ Romain Yakemtchouk, *op. cit.*, p. 102-103.

⁵²⁷ Sebastian Rynkiewicz, « Rola wspólnych strategii w kształtowaniu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej [Le rôle des stratégies communes dans la définition de la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne] », in Cezary Mik (dir.), *Pozycja Unii Europejskiej w świecie. Aspekty prawne i polityczne [La position de l'Union européenne dans le monde. Les aspects juridiques et politiques]*, Toruń, Dom Organizatora, 2005, p. 58.

⁵²⁸ Romain Yakemtchouk, *op. cit.*, p. 103.

⁵²⁹ Un exemple d'action extérieure de la Troïka selon ce modèle est la cinquième réunion ministérielle entre la Troïka de l'UE et l'Inde qui s'est déroulée le 13 novembre 1998 à New Delhi. La délégation de l'UE était conduite par Mme Benita Ferrero-Waldner, secrétaire d'État au ministère des Affaires étrangères de l'Autriche et présidente du Conseil de l'Union européenne. La présidence était accompagnée de M. Günther Verheugen, ministre adjoint au ministère fédéral des Affaires étrangères (Allemagne) et de M. Derek Fatchett, ministre adjoint des Affaires étrangères et du Commonwealth (Royaume-Uni). La Commission était représentée par M. Manuel Marin, vice-président.

⁵³⁰ Un exemple d'action extérieure de la Troïka selon la formule définie dans le traité d'Amsterdam est la mission d'une journée en Algérie, le 3 novembre 1999, menée par Chris Patten, commissaire chargé des

diplomatie, on parle ainsi de « réunion format Troïka » pour désigner une réunion impliquant les membres de la Troïka, éventuellement accompagnés d'autres partenaires (« Troïka élargie »). Ainsi la nouvelle Troïka commence à fonctionner à tous les niveaux : le Conseil, le Comité politique, les chefs des missions et les groupes de travail. L'idée d'un tel changement, quelque peu décoratif, est de partir de la logique d'une coalition des États vers une présence diplomatique européenne.

Toutefois si le traité d'Amsterdam a contribué au développement de la dimension diplomatique de l'Union européenne, c'est incontestablement par la création d'un nouveau poste : celui du Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune. Placé à la tête du Secrétariat général du Conseil de l'UE, il reçoit la charge de formuler, préparer et mettre en œuvre des décisions politiques, de même que de conduire les négociations et le dialogue avec les pays tiers au nom du Conseil à la demande de la présidence tournante (art. 26 TUE). Et si le Haut Représentant pour la PESC devient par la suite une figure incontournable de la diplomatie européenne, son rôle et sa légitimité sont le fruit d'une difficile négociation du traité d'Amsterdam. En effet, pour différents motifs, cette innovation institutionnelle a été mise en avant par des acteurs concurrents dans l'espace de la CIG, puis dans celui de la pratique de la politique étrangère européenne.

Premièrement, l'idée d'un « Monsieur PESC » est venue de la France. En mars 1995, en pleine campagne présidentielle, le candidat Jacques Chirac formule une série de propositions concernant la révision du traité de Maastricht. Dans sa conception, il ne s'agit pas de désigner un simple Haut Représentant mais de donner « un visage et une voix » au Conseil. C'est pourquoi il se déclare « favorable à l'institution d'un président du Conseil européen qui serait désigné par celui-ci pour trois ans. La tâche principale du président serait de représenter l'Union à l'extérieur et d'assurer aussi la défense de ses intérêts et la promotion de son identité »⁵³¹. Élu président de la République, il porte sa proposition dans les arènes européennes par le biais de son nouveau ministre des Affaires étrangères, Hervé de Charrette. Selon les premières propositions, ce nouvel acteur institutionnel pourrait être un « président de l'Union » élu pour deux ou trois ans ou un « Secrétaire général » pour la PESC dont le rôle serait orienté essentiellement vers le domaine des relations extérieures⁵³². Dans les discussions au sein du groupe de réflexion sous la présidence de Carlos Westendorp y Cabeza,

Relations extérieures, avec les autres membres de la Troïka européenne, à savoir la présidence actuelle (la Finlande), celle qui lui succèdera (le Portugal) et Javier Solana, Haut Représentant pour la PESC.

⁵³¹ Jacques Chirac, « Pour une Europe forte », *Revue des affaires européennes*, mars 1995, n° 1, p. 27-33.

⁵³² Interview de Hervé de Charrette donnée au journal *Le Figaro*, 10 juillet 1995.

la délégation française affine sa proposition. Paris souhaite désormais un Haut Représentant permanent pour la PESC, mandaté par le Conseil européen, à un rang au moins égal à celui de ministre, qui assumerait la représentation extérieure. Une négociation est engagée, bien que cette innovation ne soit pas accueillie avec beaucoup d'enthousiasme par la plupart des délégations⁵³³.

C'est pourquoi la fonction et l'ancrage institutionnel d'un Haut Représentant pour la PESC sont taillés dans un deuxième temps durant la Conférence intergouvernementale selon l'idée de « réduire sans l'écarter une proposition récurrente des représentants français »⁵³⁴. Lors de la première réunion du groupe de réflexion le 12 juillet 1995, le ministre français des Affaires européennes Michel Barnier est seul à défendre la création d'un poste de « Monsieur PESC »⁵³⁵. Le président du groupe, Carlos Westendorp, estime qu'au « stade actuel, le "Monsieur X" qui aurait la confiance du Parlement européen, du Conseil européen, des États membres, n'est rien d'autre que le président de la Commission européenne »⁵³⁶. En outre, la suggestion française a réactivé un clivage entre les « grands » et les « petits » États membres. Surtout pour ces derniers qui n'ont pas « les moyens humains et les ressources diplomatiques suffisants », la création d'un Haut Représentant de niveau ministériel ayant un mandat de trois ans risquerait d'engendrer des difficultés pour résister à sa force politique⁵³⁷. Face à la résistance de nombreux représentants, les négociateurs français essaient de mobiliser leurs partenaires allemands. Cette stratégie aboutit à une proposition commune des ministres des Affaires européennes français et allemand publiée le 8 décembre 1995 dans le journal *Le Monde* : « L'expérience récente prouve l'existence d'un besoin supplémentaire : celui d'un médiateur, d'un "facilitateur" entre États membres, d'un secrétaire général pour la PESC, plus permanent que la présidence, susceptible (...) d'animer le travail en commun des diplomates et des ambassades des pays membres de l'Union, de prévenir le Conseil de toute évolution dangereuse impliquant une révision de l'action en cours, une personnalité chargée d'assister la

⁵³³ Notamment le gouvernement suédois estimait qu'une telle mission devrait avoir « un caractère limité et il ne faudrait pas qu'elle entraîne une répartition des responsabilités mal définie à l'égard d'autres représentants dans le domaine de la politique étrangère ». Et le gouvernement finlandais a rejeté dans un premier temps la proposition française. Voir Communication écrite du gouvernement suédois au Riksdag sur la CIG de 1996, 30 novembre 1995 ; Mémoire du ministère des Affaires étrangères de la Finlande, « Finnish points of view with regard to the 1996 IGC », 18 septembre 1995.

⁵³⁴ Yves Buchet de Neuilly, art. cit., p. 17.

⁵³⁵ « Interview du ministre délégué aux Affaires européennes, M. Michel Barnier », *Le Figaro*, 10 juillet 1995.

⁵³⁶ Agence Europe, 12 juillet 1995, cité par Yves Buchet de Neuilly, art. cit., p. 17.

⁵³⁷ Yves Buchet de Neuilly, art. cit., p. 17.

présidence dans toutes ses tâches de politique étrangère et incorporée dans le système institutionnel existant »⁵³⁸.

La déclaration commune est donc présentée avec moins d'ambition qu'auparavant, car il ne s'agit plus d'une personnalité d'un rang de ministre, mais d'un simple « médiateur ». Néanmoins elle a pour effet de réduire l'opposition à la création d'un Haut Représentant, fonction dont on voit alors l'intérêt. Au cours des négociations, les représentants britanniques et danois qui sont d'ailleurs à l'origine de cette hostilité se rallient de manière inattendue à l'initiative franco-allemande⁵³⁹. Par ce soutien, les gouvernements réussissent à s'entendre sur la nécessité de renforcer les prérogatives du Secrétariat du Conseil et du Comité politique. Un compromis se dessine finalement en faveur d'un Haut Représentant de rang de Secrétaire général, de haute responsabilité administrative et au service des présidences tournantes du Conseil. Malgré les tentatives renouvelées par la France lors des dernières sessions de la CIG en faveur « d'une personnalité éminente du type Vranitzky ou Gonzalez afin de créer un impact d'image »⁵⁴⁰, « Monsieur PESC » ne peut être que le Secrétaire général du Conseil, nommé par le Conseil et approuvé par le Conseil européen. Il est enfin doté d'une unité de planification de la politique et d'alerte rapide créée par une déclaration annexée au traité d'Amsterdam⁵⁴¹.

Bien que la portée de la proposition française ait donc été considérablement limitée, « les négociateurs du traité d'Amsterdam percevaient généralement avec une grande lucidité les limites de leur capacité à peser sur l'impact et le poids qu'auraient sur la scène diplomatique le nouveau Haut représentant pour la PESC »⁵⁴². Cette conscience que « le jeu du papier (la CIG) n'est pas le jeu du vécu (les relations extérieures) » laissait penser que l'institution d'« un visage et d'une voix » de l'Union aurait des conséquences dépassant largement la lettre du traité. Le sentiment que l'apparition d'un nouvel acteur sur l'échiquier

⁵³⁸ Michel Barnier et Werner Hoyer, « Une politique étrangère pour l'Europe », *Le Monde*, 8 décembre 1995.

⁵³⁹ Au mois d'août 1996, *Foreign Office* diffuse deux documents de travail présentés par le Royaume-Uni à la Conférence intergouvernementale. Les diplomates britanniques se prononcent en faveur d'un Haut Représentant pour la PESC souhaité par la France, mais d'un rang de Secrétaire général.

⁵⁴⁰ Paroles de Michel Barnier cité par Agence Europe, 12 mars 1997.

⁵⁴¹ Cette unité devait améliorer la capacité de réaction et d'anticipation de la PESC. Mais en réalité, lorsqu'elle a commencé à fonctionner fin 1999, elle s'est rapidement trouvée privée de sa fonction d'alerte par les développements parallèles de la PESD (en particulier par la création d'un Centre de situation qui a récupéré cette fonction). Rebaptisée « Unité politique », elle a néanmoins continué à fonctionner comme service d'étude et de proposition en matière de PESC pour le Haut Représentant. Voir Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne, op. cit.*, p. 44.

⁵⁴² Yves Buchet de Neuilly, art. cit., p. 20.

institutionnel européen serait « une innovation aux effets incontrôlables »⁵⁴³ a été présent pendant la phase de ratification du traité d'Amsterdam, ce dont témoignent ces deux récits rapportés par Yves Buchet de Neuilly dans son article consacré à « l'irrésistible ascension du Haut représentant pour la PESC » : « Les Français étaient seuls sur leur position d'un Monsieur PESC de grand niveau politique qu'on appellerait "Haut représentant". Mais maintenant, il faut voir qui sera nommé à ce poste. Pour connaître le niveau politique ou administratif de ce Monsieur PESC, au moins dans le traité, l'important était de savoir qui le nommait. Donc ça n'est pas le Conseil européen, c'est le Conseil des ministres. Ceci dit, les ministres des Affaires étrangères peuvent très bien décider de nommer Monsieur Giscard d'Estaing. Donc c'est tout ce que l'on peut faire dans le traité. Statutairement, ce n'est pas un personnage du niveau ultime puisqu'il n'est pas nommé par le Conseil européen »⁵⁴⁴ ; « Pour le moment on ne peut juger de cette évolution que sur le papier, puisqu'on n'a pas encore le vécu de l'application du traité d'Amsterdam. (...) Ces éléments sont certainement sur le papier des éléments qui constituent des plus, des pas en avant par rapport à ce qui avait été prévu dans la mécanique de Maastricht. J'insiste, sur le papier, parce que c'est seulement dans la pratique qu'on va voir si effectivement, chacun de ces éléments fait l'objet d'une lecture réductionniste et minimaliste, ou d'une lecture plus amplifiée, plus volontariste de la part des États membres. Donc ça dépendra beaucoup, je sais que c'est un peu passe-partout, mais ça dépendra beaucoup de la volonté d'interprétation politique que les États membres feront du traité »⁵⁴⁵.

Ce pressentiment est accentué par la nomination de Javier Solana au poste de Haut Représentant, le 4 juillet 1999, lors du Conseil européen de Cologne. La désignation d'une personnalité politique disposant déjà d'un important capital de notoriété internationale laisse penser qu'elle pourrait s'imposer très rapidement comme une figure centrale de l'échiquier diplomatique européen. Ressemblant davantage au personnage souhaité au départ par la France (bien que, ironie de l'histoire, la représentation française ait été finalement la plus réticente à cette candidature⁵⁴⁶), Javier Solana devient le premier diplomate en chef de l'Union européenne. En effet, « la France avait un intérêt à un Monsieur PESC fort dans le jeu

⁵⁴³ *Ibid.*

⁵⁴⁴ Entretien avec un membre de la *Task Force Conférence intergouvernementale* de la Commission, juillet 1998, cité par Yves Buchet de Neuilly, art. cit., p. 21-22.

⁵⁴⁵ Entretien avec un correspondant européen en juillet 1998 cité par Yves Buchet de Neuilly, art. cit., p. 22.

⁵⁴⁶ La délégation française a marqué quelques réserves à la candidature de Javier Solana à la veille du Conseil européen de Cologne (3-4 juin 1999) « de crainte apparemment que ce Monsieur ou Madame PESC ne puisse porter ombrage à la diplomatie nationale ». Voir Henri de Bresson, « Javier Solana part favori pour devenir "Monsieur PESC" », *Le Monde*, 2 juin 1999.

de la révision du traité et à un Monsieur PESC plus faible dans celui de la diplomatie traditionnelle »⁵⁴⁷. Prenant ainsi ses fonctions le 18 octobre 1999⁵⁴⁸ dans un contexte international marqué par la guerre au Kosovo, le Haut Représentant ouvre un nouveau chapitre dans l'histoire diplomatique de l'Union européenne. Désormais il jouera un rôle qui dépassera largement la lettre du traité d'Amsterdam.

B. La PESD : le « bras armé » de la PESC

Parallèlement au développement de la dimension diplomatique de l'Union européenne, un progrès remarquable est effectué dans le domaine de la défense européenne. Bien que la problématique de la sécurité et de la défense en Europe ne soit pas au cœur de notre thèse, il est impossible de traiter de l'Union européenne en tant qu'acteur international avec tous ses outils diplomatiques sans tenir compte de ses moyens militaires. En effet, si l'on s'interroge sur l'affirmation de « l'Europe puissance » par la diplomatie, il est nécessaire de percevoir les instruments de *soft power* à la lumière des éléments de *hard power*⁵⁴⁹. On se situe bien dans un concept de la puissance où l'idée « d'un soldat au secours du diplomate »⁵⁵⁰ est toujours présente. Dans ce sens, les instruments militaires sont une prolongation des instruments diplomatiques. D'autant plus que le traité de Maastricht a inscrit un objectif de sécurité à la

⁵⁴⁷ Yves Buchet de Neuilly, art. cit., p. 23.

⁵⁴⁸ Le 13 septembre 1999, le Conseil approuve Javier Solana en tant que Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne et Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune pour une période de cinq années à compter du 18 octobre 1999. Il succède ainsi à l'ancien Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne, Jürgen Trumpf, qui depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam exerçait également la fonction de Haut Représentant pour la PESC. Pendant son mandat, le poste s'étoffe et d'autres fonctions viennent se combiner à celle de Haut Représentant. Dès le 25 novembre 1999, il est nommé Secrétaire général de l'UEO, surveillant ainsi le transfert de responsabilité de cette organisation vers la PESC. En 2004, son mandat de 5 ans est renouvelé. Il devient aussi président de l'Agence européenne de défense. Voir *Décision du Conseil, du 13 septembre 1999, portant nomination du secrétaire général du Conseil de l'Union européenne, Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (1999/629/CE, CECA, EURATOM), JOCE*, n° L 248, 21 septembre 1999, p. 33.

⁵⁴⁹ Cette distinction est due à Joseph Nye à la fin de la guerre froide : elle oppose la puissance traditionnelle qui utilise sa force militaire pour imposer sa volonté aux nouvelles formes d'influence. Maxime Lefebvre définit le « *soft power* » de l'Union européenne comme « tout ce qui lui permet de séduire, d'attirer et d'influencer le monde extérieur, sans recourir à la coercition ». Mais on reste dans la puissance, car tous ces instruments doivent promouvoir les intérêts et les valeurs de l'UE. Par opposition au « *soft power* », le « *hard power* » désigne « les moyens coercitifs qui permettent à l'Union européenne, non plus d'influencer, mais d'imposer sa volonté dans une épreuve de force. Le "hard power" doit permettre à la diplomatie européenne de s'affirmer sur la scène internationale ». Voir Maxime Lefebvre, *La politique étrangère européenne*, Paris, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, 2011, p. 67-77.

⁵⁵⁰ Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne*, op. cit., p. 80.

perspective de la politique étrangère européenne pour la rendre efficace⁵⁵¹. Tous les aspects de la politique européenne en matière de défense ne seront pas développés ici car cela n'est pas au cœur de la présente analyse. Cependant, tout au long de notre thèse, nous ferons référence à ce lien étroit existant entre un diplomate et un soldat.

Après quatre décennies d'inertie communautaire en matière de défense, le facteur déclencheur du retour à l'intégration militaire des pays de l'Union européenne est le ralliement britannique à l'idée d'« une politique européenne de sécurité plus autonome par rapport à l'OTAN »⁵⁵². Après l'arrivée au pouvoir de Tony Blair au Royaume-Uni, son gouvernement change les rails de la politique britannique en les mettant sur une voie européenne. Nous avons déjà vu que cela a permis de débloquer les négociations autour du traité d'Amsterdam et de faire avancer le débat sur l'institution d'un Haut Représentant. En octobre 1998, au sommet de Pörschach, Tony Blair se prononce en faveur d'une concertation sur la question de l'identité européenne de défense⁵⁵³. L'acte officiel de cette nouvelle orientation britannique est la déclaration Blair-Chirac, faite à Saint-Malo le 4 décembre 1998, dans laquelle il est affirmé que l'Europe doit se doter d'« une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles » pour pouvoir jouer pleinement son rôle sur la scène internationale⁵⁵⁴. De ce point de vue, la déclaration a pu être considérée comme « le document le plus important en cinquante ans de débat sur la sécurité européenne et la coopération en matière de défense »⁵⁵⁵.

Cette volonté d'avancer vers l'« européenisation (...) de l'accord de Saint-Malo »⁵⁵⁶ s'est traduite par une affirmation diplomatique et militaire dans le conflit au Kosovo. Lorsque le conflit serbo-albanais reprend de l'ampleur dès l'automne 1998, les Européens ne veulent pas commettre les erreurs du passé. Déterminés à intervenir militairement si nécessaire, Paris et Londres, avec le soutien d'autres pays européens (Italie, Allemagne), obtiennent l'appui des

⁵⁵¹ Titre V, art. J.4 du traité de Maastricht : « *La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune* ».

⁵⁵² Catherine Gegout, « The French and British Change in Position in the CEDSP: A Security Community and Historical Institutional Perspective », *Politique européenne*, automne 2002, n° 8, p. 63.

⁵⁵³ Maartje Rutten, « De Saint-Malo à Nice : les textes fondateurs de la défense européenne », *Cahiers de Chaillot*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, n° 47, mai 2001, p. 1-3.

⁵⁵⁴ *Ibid.*, p. 8-9.

⁵⁵⁵ Trevor Salmon et Alistair Shepherd, *Toward a European Army. A Military Power in the Making?*, Londres, Boulder, Lynne Rienner, 2003, p. 66.

⁵⁵⁶ Jean-Yves Haine, « Brève histoire de la PESD », in Nicole Gnesotto (dir.), *La politique européenne de sécurité et de défense de l'UE : les cinq premières années (1999-2004)*, Paris, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, 2004, p. 46.

États-Unis au sein du « groupe de contact »⁵⁵⁷ pour la convocation d'une conférence pour la paix (6 février 1999). Cependant l'échec des négociations à Rambouillet et le spectre d'une éventuelle catastrophe humanitaire poussent l'OTAN à intervenir en effectuant une campagne aérienne de bombardement appelée « Opération Force alliée » (24 mars - 10 juin 1999). Cette opération militaire de l'OTAN au Kosovo est également soutenue par les pays d'Europe centrale, et notamment par la Pologne, la République tchèque et la Hongrie qui viennent d'adhérer à part entière à l'Alliance atlantique une dizaine de jours auparavant (12 mars 1999). Pour Varsovie, ce soutien politique plus que militaire est le premier test de sa fiabilité en tant qu'État membre. Cependant, comme dans beaucoup de pays occidentaux, la politique du gouvernement polonais est désapprouvée par un certain nombre de députés et une large partie de l'opinion publique⁵⁵⁸. Dans ce contexte, le gouvernement allemand qui assure justement la présidence de l'UE, de l'UEO et du G7, joue un rôle de premier plan dans « la sortie de guerre ». Berlin présente un plan imposant la fin des hostilités au Kosovo, largement repris dans la résolution 1244 de l'ONU, suivi d'un projet politique et économique débouchant sur le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est (sommet à Sarajevo, le 30 juillet 1999). Toutefois, sans entrer dans le débat sur la légitimité d'une telle intervention militaire sans une résolution de l'ONU et en dehors de la zone géographique couverte par le Traité de Washington (art. 6), il faut souligner que la guerre au Kosovo a démontré une fois encore que l'Europe était incapable d'intervenir indépendamment des États-Unis dans un conflit militaire, même dans son voisinage proche. Cette prise de conscience va encore accélérer au sein de l'UE la réflexion sur la politique de sécurité et de défense.

Lors du Conseil européen de Cologne (juin 1999), les Européens s'engagent à créer la Politique européenne de sécurité et de défense qui prendra corps au sommet d'Helsinki (décembre 1999). Ainsi sont définis la méthode et les moyens à mettre en œuvre pour gérer les crises et conduire des interventions militaires sur le continent européen et sa périphérie. Limitée aux missions de Petersberg, la défense européenne n'a pas pour objectif d'assurer la défense de l'Europe au sens strict car c'est le rôle de l'OTAN. Depuis le Conseil européen de Santa Maria de Feira en juin 2000, l'accent est également mis sur le volet civil de la gestion des crises, notamment sous l'impulsion des pays nordiques et des pays neutres. « L'atout

⁵⁵⁷ Le groupe de contact est composé des ministres des Affaires étrangères de six pays : Allemagne, États-Unis, France, Grande Bretagne, Italie et Russie.

⁵⁵⁸ Bien que le soutien de l'opinion publique en Pologne pendant l'intervention militaire de l'OTAN au Kosovo soit resté plus important (50%) que les opinions opposées à une telle intervention (40 %). Voir « Kosowo – wojna w mediach i w opinii publicznej », Ośrodek Badania Opinii Publicznej, Varsovie, Omnibus, mai 1999, disponible sur le site Internet : <http://obop-arch.tnsglobal.pl/archive-report/id/319>

principal de l'Union européenne résiderait dans la combinaison de moyens civils et militaires dans la gestion des crises, alors que l'OTAN demeure orientée vers les questions militaires »⁵⁵⁹ : ce développement de la PESD dans les faits sera juridiquement reconnu en 2001 dans le traité de Nice.

Comme la PESC, la PESD est fondée sur une approche intergouvernementale et connaît le processus d'institutionnalisation. Trois organes permanents sont ainsi créés : le Comité politique et de sécurité (COPS) composé d'un représentant de chaque État membre qui se réunissent à Bruxelles ; le Comité militaire, organe militaire le plus élevé de l'Union européenne et composé des chefs d'état-major des États membres ; l'état-major constitué d'une centaine d'officiers pour assurer les fonctions d'alerte rapide, d'évaluation et de planification stratégique pour les missions de Petersberg. L'organe principal de la PESD reste le COPS qui est chargé de suivre la situation internationale et d'assurer le contrôle politique et la direction stratégique des opérations sous l'autorité du Conseil européen. Dans cette tâche, il est assisté par l'expertise opérationnelle du Comité militaire.

Sur le plan des capacités, le Conseil européen d'Helsinki définit un « Objectif européen global » (*Headline goal*) pour la création d'une force armée européenne. Selon ce projet ambitieux, l'Union européenne doit disposer à partir de 2003 d'une force de réaction rapide d'environ 60 000 personnes susceptible d'effectuer l'ensemble des missions de Petersberg dans un délai de 60 jours pendant au moins une année. Lors d'une première conférence d'engagement des capacités à Bruxelles en novembre 2000, les États membres et les autres pays candidats à l'UE, y compris la Pologne, proposent d'engager plus de 100 000 soldats⁵⁶⁰. En décembre 2001, le Conseil européen de Laeken adopte la déclaration d'opérationnalité de la PESD en estimant que « l'Union est désormais capable de conduire des opérations de gestion de crise »⁵⁶¹. Cette position est renforcée lors du Conseil des

⁵⁵⁹ Bastien Irondelle et Pascal Vennesson, « La défense européenne : un objet de science politique », *Politique européenne*, automne 2002, n° 8, p. 6.

⁵⁶⁰ Le 20 novembre 2000 s'est tenue la conférence des États membres de l'UE sur l'engagement des capacités militaires. La France a proposé 12 000 soldats, une déclaration qui correspondait au troisième contingent après l'Allemagne (13 500) et la Grande Bretagne (12 500). Le lendemain, les six autres pays (Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Norvège, Turquie) ont déclaré leurs contributions. La Pologne a proposé une brigade (*Framework brigade*) d'environ 1000 soldats, un groupe d'aviation, un avion transporteur et une section de la gendarmerie militaire. Cette contribution a été modifiée à partir de 2002 par l'engagement de deux bataillons au lieu d'une brigade et la mobilisation de l'équipement militaire. Voir Tadeusz Krzywda, « Rola sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zjednoczonej Europie [Le rôle des forces militaires de la République de Pologne dans l'Europe unie] », in Mirosław Kaliński (dir.), *Unia Europejska jako wspólnota bezpieczeństwa [L'Union européenne en tant que communauté de sécurité]*, Varsovie, MON, 2003.

⁵⁶¹ Maartje Rutten, « De Nice à Laeken. Les textes fondamentaux de la défense européenne, Volume 2 », *Cahiers de Chaillot*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, n° 51, avril 2002, p. 126.

Affaires générales et relations extérieures en mai 2003 qui déclare que « l'UE dispose maintenant d'une capacité opérationnelle couvrant tout l'éventail des missions de Petersberg, qui est limitée et restreinte par des lacunes identifiées »⁵⁶². Cependant pour les pays qui, comme la France, militent pour une défense européenne autonome, la création d'une capacité d'action de l'UE signifie le renoncement à l'idée d'une UEO indépendante vis-à-vis de l'OTAN, ce que Londres et Washington ne souhaitent pas⁵⁶³. D'ailleurs au plan stratégique, le lancement de la PESD a nécessité une clarification des relations entre l'Union européenne et l'OTAN. Après un accord de Berlin de 1996 prévoyant la possibilité de mettre à disposition des pays européens les moyens de l'OTAN sans engager automatiquement l'organisation elle-même, une nouvelle formule de coopération est trouvée en 1999 dans le cadre de l'accord dit « Berlin Plus » réaffirmé définitivement en décembre 2002 après un arrangement avec la Turquie qui exigeait de l'UE la garantie de ne pas mener d'opérations sans l'aval de toute l'Alliance atlantique. Ce cadre formel a assuré à l'UE un accès aux moyens logistiques et de planification de l'OTAN. Par la suite, le Conseil européen de Nice en décembre 2000 a formalisé les procédures de consultation entre l'UE et l'OTAN. Toutefois, il est clair que l'acceptation et le développement de la PESD ont été conditionnés par les États-Unis « au non-franchissement par les Européens d'une ligne rouge très claire : le refus de tout ce qui pourrait nourrir l'autonomie et, a fortiori, l'indépendance stratégique de l'Union »⁵⁶⁴.

L'UE a néanmoins utilisé la création de la PESD pour s'affirmer en tant qu'acteur international. Le développement des capacités militaires lui a permis de lancer ses premières opérations dans les Balkans et en Afrique. La PESD est devenue un véritable « bras armé » au service de la PESC, par lequel l'UE a révisé son statut de « puissance civile » sur lequel elle avait fondé son positionnement international depuis les origines de l'Europe communautaire. Elle a également contribué à la réflexion sur le rôle géopolitique de l'UE dans la politique internationale, et notamment dans son voisinage. Enfin elle a donné une nouvelle dimension à la diplomatie européenne en tant que partie intégrante de la PESC placée sous la responsabilité du Haut Représentant.

⁵⁶² Fiche du Secrétariat du Conseil de l'UE sur le « Développement des capacités militaires européennes », (09/2008) Voir : <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080905FactsheetcapmilitFR.pdf>

⁵⁶³ Marie-Thérèse Bitsch, *Histoire de la construction européenne*, op. cit., p. 310.

⁵⁶⁴ Nicole Gnesotto (dir.), *La politique européenne de sécurité et de défense de l'UE : les cinq premières années (1999-2004)*, op. cit., p. 26.

IV. Le traité de Nice : une réforme institutionnelle en vue de l'élargissement

À la veille de l'an 2000, l'Union européenne comptait 376 millions d'habitants et s'étendait sur 3 238 000 km². Grâce à l'élargissement aux pays de l'Europe centrale et orientale, elle a atteint 500 millions d'habitants⁵⁶⁵ et une superficie dépassant 4 millions de km² qui la placent au troisième rang mondial (derrière la Chine et l'Inde) en termes de population, et au septième rang mondial en termes de superficie après la Fédération de Russie (17 millions km²), le Canada (9,9 millions de km²), la Chine (9,5 millions de km²), les États-Unis (9,3 millions de km²), le Brésil (8,5 millions de km²) et l'Australie (7,6 millions de km²), et juste devant l'Inde (3,2 millions de km²). Ce changement géopolitique ne pouvait pas rester sans impact sur l'organisation interne de l'Union. Le passage de Quinze à Vingt-Cinq, puis Vingt-Sept a nécessité une réforme institutionnelle et la modification du système de prise de décision. Il a également suscité le débat sur la manière de traduire ce potentiel géopolitique sur la scène internationale, afin que l'UE puisse être un acteur cohérent et efficace, fort de la puissance conjuguée de ses États membres.

En effet, cette tension permanente entre l'élargissement et l'approfondissement de l'intégration a été un facteur générant une redéfinition de la politique extérieure européenne et des relations diplomatiques sur le continent en général. Comme le note Roy Ginsberg, « chaque élargissement change la taille, la géographie, la composition, l'étendue et la direction de l'Union » et « cause une métamorphose des relations de l'UE avec le monde extérieur » du fait que « les nouveaux membres apportent à l'UE leurs propres intérêts de politique étrangère, leurs spécialisations, leurs connexions et leur expertise »⁵⁶⁶. De cette manière, on peut considérer que tous les élargissements de l'UE ont créé « de nouveaux ponts entre l'UE et le monde extérieur »⁵⁶⁷. Nous avons vu comment l'adhésion de la Grande-Bretagne en 1973 a permis à la Communauté de construire une politique de coopération avec des pays en développement, surtout en Afrique (première convention de Lomé en 1975). Les relations privilégiées que Londres a toujours entretenues avec Washington se sont également traduites sur la coopération transatlantique. De même, l'entrée du Danemark la même année a

⁵⁶⁵ La population de l'UE a triplé depuis la création de la Communauté économique européenne, passant de 167 millions en 1957 à 493 millions d'habitants en 2007 après l'élargissement sur la Bulgarie et la Roumanie.

⁵⁶⁶ Roy Ginsberg, « The impact of Enlargement on the Role of the European Union in the World », in John Redmond et Glenda Rosenthal (dir.), *The Expanding European Union: Past, Present and Future*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 197-198.

⁵⁶⁷ David Allen, « Wider but Weaker or the More the Merrier? Enlargement and Foreign Policy Cooperation in the EC/EU », in John Redmond et Glenda Rosenthal (dir.), *op. cit.*, p. 119.

permis une ouverture de la Communauté sur les pays nordiques, prélude à l'élargissement de 1995. L'adhésion de l'Espagne et du Portugal en 1986 a renforcé le volet méridional de la politique européenne et a stimulé le développement des relations avec les pays d'Amérique latine. Enfin la naissance de l'UE à Quinze en 1995 (Autriche, Suède, Finlande) a étendu les frontières communautaires jusqu'à l'Europe centrale, voire la Russie, et a enrichi la PESC de « trois diplomaties atypiques (neutralité, importance accordée par la Suède et la Finlande à la diplomatie environnementale et à la coopération au développement) »⁵⁶⁸.

C'est aussi de cette manière qu'il convient de voir l'élargissement de 2004, le plus grand dans l'histoire de l'UE. L'adhésion de dix pays à la fois, à savoir l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Slovénie, Chypre et Malte, modifie profondément la géopolitique de l'Union. Tout d'abord, il s'agit d'intégrer les huit pays ayant appartenu au temps de la guerre froide à l'espace d'influence soviétique, voire à l'URSS elle-même, comme les États baltes. Le déplacement des frontières vers l'Est accroît la proximité géographique avec la Russie. À cet égard, « l'élargissement a rendu la coopération UE/Russie d'autant plus sensible que les pays d'Europe centrale et orientale sont très soucieux d'écarter pour eux-mêmes toute menace d'hégémonie régionale russe – que celle-ci se manifeste au plan territorial, stratégique ou énergétique »⁵⁶⁹. Il faut souligner le fait qu'il s'agit également du premier élargissement à des États n'ayant ni liens postcoloniaux outre-mer ni grande tradition de coopération avec les pays en développement. De ce point de vue, l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale n'a pas contribué considérablement à l'épanouissement des relations extra-européennes. Toutefois l'élargissement de 2004 est à l'origine de l'émergence d'une nouvelle Politique européenne de voisinage, notamment à l'égard des pays de l'Europe de l'Est et du Caucase du Sud (Voir Partie II, Chapitre 1, III, B).

La Pologne a participé activement à la préparation de la réforme institutionnelle de l'UE. Elle s'est présentée comme l'avocat des petits et moyens États membres mais aussi en tant que leader régional prêt à rejoindre le cercle des grands pays européens. Elle a souhaité obtenir une bonne représentation dans les institutions européennes et acquérir une réelle influence dans le système décisionnel européen. Considérant qu'il s'agissait d'une opportunité historique de mettre un terme à la division du continent, la diplomatie polonaise a défendu l'idée d'une Europe unie et solidaire, ce qui est à l'origine de son opposition à toute forme d'« Europe à deux vitesses ». Venant de retrouver sa pleine souveraineté, la Pologne n'était

⁵⁶⁸ Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne, op. cit.*, p. 175.

⁵⁶⁹ *Ibid.*, p. 177.

pas non plus prête à aller vers une forme plus poussée d'intégration européenne à caractère fédéral. Pour Varsovie, le renforcement de l'Europe politique passe d'abord par l'exercice de son pouvoir d'attraction à travers le processus d'élargissement.

Pour toutes ces raisons, dès avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam (1^{er} mai 1999), il est évident qu'un nouveau traité sera indispensable pour donner un cadre institutionnel à l'UE des Vingt-Cinq. En effet, la convocation d'une conférence des représentants des gouvernements des États membres, « pour procéder à un réexamen complet des dispositions des traités relatives à la composition et au fonctionnement des institutions », « [u]n an au moins avant que l'Union européenne ne compte plus de vingt États membres », était prévue dans l'article 2 du Protocole n° 7 annexé au traité d'Amsterdam⁵⁷⁰. Ainsi le Conseil européen de Cologne de juin 1999 convoque une CIG au début de l'année 2000. Le mandat de la conférence est défini à Helsinki en décembre 1999, lors du Conseil suivant. Les trois questions dites « reliquats d'Amsterdam » sont destinées à être réglées : la composition de la Commission européenne, la pondération des voix au sein du Conseil avec l'introduction d'une double majorité, l'extension éventuelle du vote majoritaire à certains domaines. La possibilité d'ajouter d'autres sujets est également prévue, ce qui permet au Conseil européen de Feira en juin 2000 de poser la question des coopérations renforcées instituées par le traité d'Amsterdam. Cependant la conférence n'a pas mandat pour traiter l'ensemble de la réforme des institutions malgré de nombreuses déclarations en faveur d'une constitution européenne⁵⁷¹.

A. La question de la finalité politique de la construction européenne en marge de la négociation du traité de Nice

La Conférence intergouvernementale qui doit préparer la réforme institutionnelle de l'UE en vue de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale est ouverte le 14 février 2000 à Bruxelles. Les négociations se déroulent pendant les présidences successives du Portugal et de la France, sous la direction des ministres des Affaires étrangères et dans trois enceintes. La première est un groupe composé de représentants des gouvernements des États

⁵⁷⁰ Protocole (n° 7) sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne (1997), in *Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes*, JOCE, n° C 340, 10 novembre 1997, p. 111.

⁵⁷¹ Des voix s'élèvent en faveur d'une évolution vers un certain fédéralisme. Ainsi Jacques Delors relance sa proposition de faire de l'Europe une « Fédération d'États-nations » guidée par une avant-garde regroupée autour des six pays fondateurs de la Communauté. Il est suivi par Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt avec leur idée de remettre en marche le processus d'intégration à partir des onze pays de la zone euro.

membres, d'un représentant de la Commission et de deux observateurs du Parlement européen. Ce groupe est chargé de préparer les réunions ministérielles. Ces dernières, qui se tiennent en marge du Conseil des Affaires générales et sont précédées d'un échange de vues avec le président du Parlement européen assisté de deux représentants, forment la deuxième enceinte de négociation. Quant à la troisième, il s'agit du Conseil européen réunissant les chefs d'État ou de gouvernement. Malgré le travail fait en amont, la recherche de compromis sur les principaux dossiers, tels la repondération des voix au Conseil et le nombre des commissaires, est extrêmement difficile. Un clivage se dessine entre « grands » et « petits » États membres. La Grande-Bretagne reste hostile à l'approfondissement de l'intégration et au renforcement des structures ainsi qu'à l'extension du vote à la majorité qualifiée. L'Espagne comme la Pologne cherchent à accéder au rang de grands. Les moyens et petits États craignent de voir se constituer un « directoire » des grands et demandent le renforcement des institutions communautaires⁵⁷². À tout cela s'ajoute la discorde franco-allemande sur la parité institutionnelle.

Très rapidement aussi, en marge de la négociation du traité de Nice et au-delà du mandat de la CIG, se pose la question de la finalité politique de la construction européenne. L'élément déclencheur est le discours du ministre allemand des Affaires étrangères Joschka Fischer, prononcé le 12 mai 2000 à l'Université Humboldt à Berlin. Dans sa proposition approuvée par le chancelier Gerhard Schröder, le ministre allemand plaide en faveur d'« une Fédération européenne » fondée sur un traité constitutionnel. Une telle Fédération devrait avoir son propre gouvernement, un parlement composé de deux chambres, ainsi qu'un président élu au suffrage universel. Les États qui le souhaiteraient pourraient de cette façon constituer un « noyau central » auquel pourraient se joindre plus tard d'autres États, en particulier les nouveaux membres. La formation d'un « centre de gravité » comprenant tous les éléments de la future Fédération devait être dans ce projet « l'avant-garde, la locomotive du parachèvement de l'intégration politique »⁵⁷³. Cette initiative allemande provoque une vaste polémique, aussi bien parmi les États membres de l'Union, comme la France, que parmi les candidats à l'adhésion, comme la Pologne.

⁵⁷² *Les enjeux politiques de l'élargissement de l'Union européenne*, disponible sur le site Internet du CVCE : http://www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/7f0adb47-d7ca-4b23-a459-79b68538c4f4#455ef31c-304c-4765-8309-3658205bc757_fr&overlay

⁵⁷³ Discours de M. Joschka Fischer, ministre allemand des Affaires étrangères, sur la finalité politique de l'intégration européenne, prononcé le 12 mai 2000 à Berlin, disponible sur le site Internet du Sénat français : http://www.senat.fr/europe/avenir_union/fischer_052000.pdf

1. La position de la France : pour un « groupe pionnier » au sein de l'UE

La position de la France sur la question de la finalité politique de la construction européenne est importante pour plusieurs raisons. Tout d'abord, en tant qu'État assurant alors la présidence tournante du Conseil, elle a été amenée à conduire pendant six mois (de juillet à décembre 2000) les tractations entre les capitales européennes. En outre, connue pour être souverainiste et protectrice de ses intérêts nationaux, l'attitude de Paris à l'égard d'un projet fédéraliste à l'allemande pouvait être déterminante pour l'avenir de la construction européenne. Il est vrai que la France a toujours milité en faveur d'une union à caractère politique. Mais ses priorités en matière de politique étrangère sont à ce moment-là beaucoup moins ambitieuses. Comme en témoigne le programme de sa présidence, elles portent surtout sur la réussite de l'élargissement à l'Est et l'affirmation de la place de l'Union dans le monde⁵⁷⁴. Paris souhaite notamment le développement des capacités opérationnelles de la PESD, un engagement plus actif dans les négociations économiques au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou encore l'approfondissement des relations avec les pays ACP. La France a éprouvé toutefois un certain intérêt pour le projet de la Fédération européenne dessiné par Joschka Fischer et dans lequel une place spéciale lui était réservée. En témoigne la décision du président français Jacques Chirac de s'adresser personnellement au Bundestag le 27 juin 2000, soit trois jours avant de prendre la présidence de l'UE, pour présenter la vision française sur la question. Dans son allocution, il défend la nature politique de l'intégration européenne. Il accepte l'idée d'un centre de gravité bâti autour de l'Allemagne et de la France et ouvert à d'autres pays, mais il refuse toute forme d'État fédéral européen. En effet, il propose de constituer un « groupe pionnier » en s'appuyant sur les coopérations renforcées définies par la CIG et « en nouant, si nécessaire, des coopérations hors traité, mais sans jamais remettre en cause la cohérence et l'acquis de l'Union »⁵⁷⁵. Il se prononce également en faveur d'une « Constitution européenne » pour répartir les

⁵⁷⁴ Le 4 juillet 2000, devant le Parlement européen, le Président Jacques Chirac expose les grandes lignes du programme de la présidence française de l'Union européenne : « *pour ce semestre, nous avons défini quatre objectifs : d'abord préparer l'Union à son élargissement ; ensuite mettre davantage l'Europe au service de la croissance, de l'emploi et du progrès social ; rapprocher aussi l'Union des citoyens [...] enfin, affirmer la place de l'Union dans le monde* ». Voir Pierre Moscovici, « La présidence française », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 440, juillet-août 2000, p. 433-435.

⁵⁷⁵ *Discours prononcé par Jacques Chirac, Président de la République française, devant le Bundestag, (Berlin, 27 juin 2000)*, disponible sur le site Internet du CVCE : http://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/70c5848a-fcd6-46c6-a49c-e4826342aabc#6a747c46-88db-47ec-bc8c-55c8b161f4dc_fr&overlay

compétences entre les différents niveaux de pouvoir, « mais il n'indique pas quels seraient les ajustements institutionnels nécessaires pour renforcer l'efficacité et le contrôle démocratique de l'Union qu'il souhaite »⁵⁷⁶.

En effet, Paris s'oppose à toute remise en cause d'égalité institutionnelle avec Berlin. Elle craint que l'élargissement à l'Est renforce la position de l'Allemagne en Europe au détriment des relations privilégiées avec la France « alors que celle-ci estime pouvoir encore jouer un rôle dirigeant du fait de sa politique mondiale et de sa puissance nucléaire, bien que celle-ci soit moins nécessaire avec la fin de la Guerre froide »⁵⁷⁷. Le sommet franco-allemand de Vittel du 10 novembre 2000, dont l'objectif était de parvenir à un accord sur les points essentiels de la réforme des institutions européennes, se termine sur un goût d'échec. Berlin souhaite introduire un critère démographique dans la pondération des voix au Conseil or, depuis son unification, l'Allemagne compte plus d'un tiers d'habitants de plus que la France. Cette logique aurait rompu avec la tradition existant depuis la création de la Communauté européenne en 1957 selon laquelle les relations franco-allemandes sont construites sur un pied d'égalité (avec 10 voix chacune). Cette position est inacceptable pour les dirigeants français, comme l'indique le message du président Jacques Chirac : « Nous avons eu beaucoup de guerres avec l'Allemagne (...) Un jour, deux hommes, le général de Gaulle et le chancelier Adenauer, ont dit : c'est stupide, c'est absurde. Nous allons faire une réconciliation définitive (...) Ils ont dit qu'ils allaient faire un pacte pour la paix sur un pied d'égalité »⁵⁷⁸.

Concrètement, la France présente une position ambiguë sur l'aménagement institutionnel de l'Union : une attitude d'une part réformatrice au sujet de la recomposition de la Commission, d'autre part conservatrice au sein du Conseil, prête à sauvegarder sa parité par rapport à l'Allemagne au détriment de sa place au Parlement européen considéré comme une institution sans valeur majeure pour les intérêts français.

Au sujet de la composition de la Commission, deux options sont envisageables : une Commission réduite comportant moins de commissaires que d'États membres ou un collège composé d'un représentant par pays préservant le modèle fonctionnant depuis la création des Communautés. Pour éviter la renationalisation du collège, Paris opte pour la première solution. Selon le Quai d'Orsay, la Commission doit rester un organe collectif, n'allant pas au-delà de 15 commissaires afin qu'elle garde son caractère supranational. Néanmoins le

⁵⁷⁶ Marie-Thérèse Bitsch, *Histoire de la construction européenne*, op. cit., p. 331.

⁵⁷⁷ *Les enjeux politiques de l'élargissement de l'Union européenne*, op. cit., p. 3.

⁵⁷⁸ Luc de Barochez, « Le couple franco-allemand à l'épreuve », *Le Figaro*, 01 décembre 2000.

traitement des États membres sur un pied d'égalité doit être assuré par un système de rotation et le choix de commissaires selon le critère de compétence, cela devant en même temps garantir la cohésion de la Commission et lui permettre de remplir sa fonction d'initiative, d'impulsion et de représentation de l'intérêt général dans une Europe élargie. La France souhaite ainsi préserver la méthode communautaire et les équilibres au sein du triangle institutionnel.

En effet, Paris milite pour le renforcement de la responsabilité de la Commission devant le Conseil et le Parlement, comme une condition pour l'élargissement de ses compétences dans le domaine de la PESC. Elle considère que la Commission composée d'un ressortissant de chaque État doublerait la structure existante du COREPER⁵⁷⁹. En conséquence, est rejeté l'argument évoqué par des « petits » États selon lequel la Commission doit comporter un représentant de chaque pays pour être légitime aux yeux des opinions publiques. Selon le Quai d'Orsay, toutes ces différences relevant du potentiel politique, démographique ou économique doivent trouver un reflet dans une repondération équitable des voix au sein du Conseil et par l'extension de la majorité qualifiée à de nouveaux domaines⁵⁸⁰. Le facteur démographique est bien évidemment minimisé à cause de l'Allemagne.

En même temps, la France propose que les réunions thématiques du Conseil soient présidées par les commissaires responsables des matières discutées. Ce lien entre la Commission et le Conseil doit être encore renforcé grâce à l'envoi à Bruxelles, par les capitales européennes, des ministres ou des secrétaires d'État pour les affaires européennes⁵⁸¹. C'est pourtant la deuxième option (un Commissaire par État membre) qui l'emporte, sans doute parce que la majorité des États membres trouvent leur intérêt à une Commission faible⁵⁸². Il est intéressant de constater que les « grands » pays de l'UE ont accepté un déséquilibre de représentativité démographique et géopolitique au sein du collège, alors que Jean-Louis Bourlanges notait à l'époque : « Dans l'Europe d'aujourd'hui, les États de plus de 35 millions d'habitants représentent encore 80 % de la population mais ne fournissent plus

⁵⁷⁹ Stanisław Parzymies, « Reformy instytucjonalne UE w traktacie z Nicei [Les réformes institutionnelles de l'UE dans le Traité de Nice] », *Sprawy Międzynarodowe*, 2000, n° 4, p. 7.

⁵⁸⁰ Sylvie Goulard, « La France " pratiquante non croyante " ? Les vrais enjeux d'une présidence modeste », *Politique étrangère*, 2000, n° 2, p. 348.

⁵⁸¹ Voir Robert Toulemon, « La fonction gouvernementale dans une Union européenne appelée à s'élargir », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2000, n° 437, p. 220-222.

⁵⁸² Françoise de La Serre, « Le traité de Nice : déconstruction ou refondation de l'Union », *Politique étrangère*, 2001, n° 2, p. 262.

que 50 % des commissaires ; dans l'Europe à 27, les commissaires issus d'États représentant 74 % de la population détiendront 20 % seulement des sièges de l'exécutif »⁵⁸³.

Lors de la CIG de 2000, la France propose également d'associer les parlements nationaux au processus de prise de décision de l'UE par la création d'une deuxième chambre au Parlement européen. L'idée du bicaméralisme à l'échelle européenne est proche du projet de Joschka Fischer mais n'a pas forcément la même signification pour Paris et pour Berlin. Autant pour la France, la deuxième chambre du Parlement vise à renforcer la représentation des États-nations, autant pour l'Allemagne, il s'agit surtout d'un pas décisif vers une fédération⁵⁸⁴.

Mais si une proposition française pouvait révolutionner l'architecture institutionnelle européenne, c'est indéniablement l'idée d'« un président de l'Union » permanent et déchargé de toute fonction nationale. Une telle fonction est très intéressante, surtout du point de vue de la diplomatie européenne et de la représentation extérieure de l'Union. En effet, aux yeux de la France, le rôle d'un tel président est de représenter l'Union sur la scène internationale et de présider le Conseil européen ainsi que le Conseil des Affaires générales/Relations extérieures (CAG/RELEX) élargi aux questions de défense⁵⁸⁵. Selon le Quai d'Orsay, cela pourrait permettre de garantir la continuité et la cohérence de la politique étrangère de l'Union que la présidence tournante ne peut pas assurer de la même façon. La nécessité d'une présidence permanente paraît d'autant plus souhaitable que les élargissements à venir doivent allonger la durée de la rotation. Paris rejette cependant l'idée du prolongement du mandat du président de l'Union en exercice tant qu'il s'agira du chef d'État ou de gouvernement du pays exerçant la présidence tournante⁵⁸⁶. Il faut souligner que, aussi prématurée soit-elle, l'idée d'un président de l'Union à mi-chemin entre la fonction d'un chef d'État et celle d'un ministre des Affaires étrangères fera son chemin pendant la Convention européenne.

Toutefois, aucune décision modifiant profondément l'architecture institutionnelle de l'Union ne pouvait être prise pendant la CIG. La bataille entre les États membres a été beaucoup plus pragmatique, éloignée de tout idéalisme politique. En effet, le conflit le plus ardent a concerné la pondération des voix au sein du Conseil et la fixation d'un nouveau seuil

⁵⁸³ « La Commission et l'effet yougoslave », *Le Figaro*, 6 novembre 2000.

⁵⁸⁴ Sylvie Goulard et Christian Lequesne, « Une Constitution européenne, si et seulement si... », *Politique étrangère*, 2001, n° 2, p. 318. Voir Hans-Georg Ehrhart, « Paris et Bonn/Berlin après l'alternance : continuité ou renouvellement », *Politique étrangère*, 1999, n° 1, p. 81.

⁵⁸⁵ Il faut noter que depuis mars 2000, des réunions du CAG/Relex en format élargi aux ministres de la défense ont été organisées sous chaque présidence de l'Union européenne pour traiter de l'élaboration de l'objectif global et des objectifs de capacités civiles et militaires de l'Union.

⁵⁸⁶ Ewa Romaniuk-Całkowska, *op. cit.*, p. 214-215.

de majorité qualifiée, question restée en suspens depuis le compromis de Ioannina de mars 1994 (Voir Partie I, Chapitre 3, III). « L'objectif était tout à la fois de maintenir une certaine sur-représentation des "petits" États, initiée par le traité de Rome, sans courir le risque qu'une décision soit adoptée par une majorité de voix représentant une minorité de la population de l'Union »⁵⁸⁷. Deux grandes options ont été envisagées : une nouvelle pondération (adaptation du système actuel) ou une double majorité (de voix et de population). La France a rejeté la seconde possibilité, la considérant transparente mais favorisant trop le critère démographique. Paris souhaitait avant tout sauvegarder une égalité de poids avec l'Allemagne dont la population représentait à elle seule 17 % de celle de l'Union (soit 22 millions de plus que la France), sans pour autant maintenir sa position de manière cohérente face aux revendications d'autres États-membres ou candidats. Les propositions initiales de la présidence française suggéraient notamment un décrochage de la Belgique par rapport aux Pays-Bas, un traitement non identique de l'Espagne et de la Pologne qui avaient la même population, et une appréciation restrictive du poids de certains candidats (Roumanie, Lettonie)⁵⁸⁸. De ce point de vue, Paris a contribué à ce que la négociation sur la pondération des voix se transforme en difficiles marchandages entre les États membres guidés par des préoccupations nationales.

La France s'est également inscrite dans la cristallisation d'un clivage entre « grands » et « petits » États, ces derniers devenant désormais majoritaires en nombre au sein de l'Union (14 sur 27 pays ne dépassant pas 10 millions d'habitants). Afin d'empêcher la formation trop facile de coalitions de petits États rassemblés autour d'un grand pays comme l'Allemagne, Paris a soutenu l'introduction du système de « filet de sécurité » démographique. À la demande d'un État membre, il s'agit de vérifier, lors de la prise d'une décision par le Conseil, si la majorité représente au moins 62% de la population totale de l'Union. En effet, dans le nouveau tableau de pondération des voix, la part des États les plus peuplés a diminué : de 55 % des voix auparavant, elle est passée à 45 % depuis l'adhésion des 10 nouveaux pays et à 44,5 % au 1^{er} janvier 2005. Cependant pour l'essentiel, l'accord de Nice a maintenu le poids relatif de l'ensemble des grands États (cumulant 170 voix sur 345) grâce à l'élévation de l'Espagne et de la Pologne à une quasi-parité avec les quatre autres pays les plus peuplés (Allemagne, France, Grande-Bretagne, Italie)⁵⁸⁹. Désormais le seuil de la majorité qualifiée est passé de 71,26 % (pourcentage dans l'UE à 15) à 73,91 % dans une Union à 27 (soit 258

⁵⁸⁷ Françoise de La Serre, « Le traité de Nice : déconstruction ou refondation de l'Union ? », art. cit., p. 263-264.

⁵⁸⁸ *Ibid.*, p. 265.

⁵⁸⁹ Paul Magnette et Kalypso Nicolaïdis, « Grands et petits États dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre », *Études et de Recherches*, Notre Europe, n° 25, mai 2003, p. 14.

voix), cela rendant plus difficile la prise de décision, sans parler de l'extrême complexité du système de décompte des voix⁵⁹⁰.

Il faut souligner que la France a défendu son poids d'égalité vis-à-vis de l'Allemagne au sein du Conseil, grâce à la compensation que cette dernière a reçue au Parlement européen. En effet, dans le futur Parlement de l'UE à 27 (732 députés), l'Allemagne devait conserver son nombre d'eurodéputés (99), alors que la France, l'Italie et la Grande-Bretagne perdaient chacune 12 députés. Paris semblait privilégier les institutions à caractère intergouvernemental.

Quant à l'extension de la majorité qualifiée à de nouveaux domaines, troisième grand objectif de la conférence intergouvernementale, la réforme a été « quantitativement importante », mais qualitativement mitigée⁵⁹¹. Certes, le traité de Nice a élargi l'application du vote à la majorité qualifiée à 29 nouveaux domaines, mais principalement dans les champs relevant déjà de la compétence exclusive de la Communauté. « Parmi les avancées figure le recours à la majorité qualifiée pour la plupart des nominations d'importance au sein des institutions (y compris la désignation du président de la Commission) et pour la définition de la représentation extérieure de l'euro »⁵⁹². Toutefois, aucune autre politique impliquant une perte significative d'influence des capitales nationales sur la prise de décision n'a été atteinte par le passage au vote majoritaire. La présidence française s'est opposée ainsi à l'extension de la majorité qualifiée aux domaines de la culture, de l'éducation ou encore de la santé, donnant d'excellents arguments aux autres gouvernements ne voulant rien voir bouger⁵⁹³. De cette manière, le Royaume-Uni a fait blocage sur la fiscalité et la sécurité sociale, l'Espagne sur le partage des fonds structurels, l'Allemagne en matière d'asile et d'immigration. La prise de décision à l'unanimité est restée une règle prédominante.

Pour résumer la position de la France pendant la négociation du traité de Nice, il faut souligner qu'elle a été globalement peu ambitieuse. Sur une question comme la majorité qualifiée, Paris a raté l'occasion « de voir reconnu son *leadership* par les pays les plus enclins à approfondir l'UE dans la perspective de l'élargissement (Allemagne, pays du Benelux, Italie), mais a aussi favorisé les stratégies des États membres les plus minimalistes (Danemark, Grande-Bretagne, Suède) »⁵⁹⁴. Ce manque d'ambition a été en partie lié à la

⁵⁹⁰ Ewa Romaniuk-Całkowska, *op. cit.*, p. 218.

⁵⁹¹ Selon l'expression du Président de la Commission Romano Prodi, dans un discours prononcé devant le Parlement européen à Strasbourg au lendemain du Conseil européen de Nice, le 12 décembre 2000.

⁵⁹² Françoise de La Serre, « Le traité de Nice : déconstruction ou refondation de l'Union ? », art. cit., p. 266.

⁵⁹³ Christian Lequesne, « Bilan du sommet de Nice (II). La présidence française de l'Union européenne : une réponse terne au défi de l'élargissement », *AFRI*, 2001, vol. 2, p. 475-476.

⁵⁹⁴ *Ibid.*, p. 476.

cohabitation et à la proximité des élections présidentielles et législatives en 2002. « Sans que l'on puisse parler de conceptions opposées sur les réformes institutionnelles de l'UE, Jacques Chirac et Lionel Jospin ont été placés dans des relations de concurrence préjudiciables à la perception d'un *leadership* de la présidence française »⁵⁹⁵.

La France n'a pas non plus réussi à accroître la confiance des pays candidats, notamment de la Pologne. Malgré les rencontres organisées en novembre 2000 à Zagreb avec les pays des Balkans et à Sochaux avec l'ensemble des pays candidats à l'adhésion, les futurs membres de l'UE n'ont pas retenu de la présidence française une impression de *leadership* constructif. « Certainement loin de vouloir tout accepter sans rechigner des réformes ambitieuses de la majorité qualifiée ou de la Commission à Nice s'ils avaient été membres de l'UE, les États candidats sont néanmoins sensibles à tous les signaux politiques montrant que la construction européenne avance et n'entrave pas leur marche vers l'adhésion »⁵⁹⁶. Il a fallu attendre que le Conseil européen de Nice prenne la décision d'accueillir « à partir de la fin de 2002, les nouveaux États membres qui seront prêts »⁵⁹⁷ pour que la France envoie enfin un signal fort de son soutien aux pays d'Europe centrale et orientale.

2. La position de la Pologne : contre une « Europe à deux vitesses »

La réforme institutionnelle de l'Union européenne entamée par la Conférence intergouvernementale en février 2000 ne pouvait pas être réussie sans consultations avec les pays candidats. En effet, la révision du traité d'Amsterdam devait permettre l'élargissement à l'Est. La Pologne, le plus grand État parmi les nouveaux adhérents, avait un rôle important à jouer dans l'aménagement du système institutionnel européen. Il y allait de sa place dans l'Europe unie. Pour obtenir une place digne de son potentiel, Varsovie a essayé de peser de tout son poids à toutes les étapes de la CIG : à la veille de son ouverture en février 2000, par une lettre en date du 24 janvier 2000 adressée par le ministre polonais des Affaires étrangères Bronisław Geremek à son homologue portugais Jaime Gama assurant la présidence du Conseil ; lors de la cinquième réunion ministérielle de la CIG le 14 juin 2000, par la présentation de la position officielle de la Pologne par le ministre Bronisław Geremek dans un document intitulé *La Conférence intergouvernementale 2000 – le point de vue de la Pologne*

⁵⁹⁵ *Ibid.*

⁵⁹⁶ *Ibid.*, p. 477.

⁵⁹⁷ *Conclusion de la présidence, Conseil européen de Nice 7-10 décembre 2000*, disponible sur le site Internet du Parlement européen : http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_fr.htm

(*Konferencja Międzyrządowa 2000 – polski punkt widzenia*) ; lors des rencontres avec les représentants des États exerçant la présidence de l'UE durant la CIG (Portugal, France) dans le cadre du dialogue politique et diplomatique ; à l'occasion de la conférence organisée par la présidence française avec les pays candidats à Sochaux le 23 novembre 2000 ; à la veille de l'ouverture du Conseil européen de Nice (7-9 décembre 2000) ; pendant le Conseil européen de Nice, par des conversations téléphoniques avec le Premier ministre polonais Jerzy Buzek. Sa stratégie a reposé sur la technique du « dialogue régulier et approfondi sur la réforme institutionnelle »⁵⁹⁸.

Quant au débat sur la finalité politique de la construction européenne, la Pologne a manifesté beaucoup de scepticisme. Bien qu'aucun document officiel présentant l'avis du gouvernement sur la question n'ait été élaboré, la prise de position des membres de la délégation polonaise à la CIG a démontré une grande méfiance à l'égard de l'idée d'un État fédéral européen. Tout d'abord, il faut souligner que la classe politique polonaise a été davantage préoccupée par l'aboutissement des négociations d'adhésion et la réussite de son intégration au sein de la famille européenne que par la réussite d'un projet fédéraliste. En réaction au discours de Joschka Fischer, le ministre des Affaires étrangères Bronisław Geremek a déclaré en mai 2000 que l'idée de la Fédération européenne est « courageuse mais prématurée »⁵⁹⁹. Adam Michnik, rédacteur en chef de *Gazeta Wyborcza*, a constaté à son tour que la vision de Joschka Fischer porte en soi « la force captivante de l'utopie » en ajoutant que malgré l'admiration pour le « visionnarisme » du ministre allemand, il pense qu'il mourra en tant que « citoyen de la Pologne indépendante, naturellement, de la Pologne appartenant à l'Union européenne »⁶⁰⁰. Il n'en reste pas moins que le discours d'Humboldt du 12 mai 2000 a permis de lancer en Pologne le débat sur la finalité politique de l'intégration européenne, jusque-là quasiment inexistant⁶⁰¹.

⁵⁹⁸ Selon l'expression employée dans le document « Konferencja Międzyrządowa 2000 – polski punkt widzenia » [Conférence intergouvernementale 2000 – le point de vue de la Pologne] ; Voir *Traktat z Nicei – polski punkt widzenia* [Le traité de Nice – le point de vue polonais], Ministère des Affaires étrangères, Varsovie, 15 février 2001, disponible sur le site Internet : <http://www.futurum.gov.pl/futurum.nsf/0/9FE5192B30270CFAC1256CAB00271442>

⁵⁹⁹ « Wizja odważna lecz przedwczesna [Une vision courageuse mais prématurée] », *Rzeczpospolita*, 15 mai 2000.

⁶⁰⁰ « Wizja zjednoczonej Europy ministra Joschki Fischera z komentarzem Adama Michnika [La vision de l'Europe unie du ministre Joschka Fischer avec le commentaire d'Adam Michnik] », *Gazeta Wyborcza*, 13-14 mai 2000.

⁶⁰¹ Piotr Buras, « Polska wobec dyskusji o przyszłości Unii Europejskiej [La Pologne par rapport au débat sur l'avenir de l'Union européenne] », *Raporty i Analizy*, 6/01, p. 8.

Pour exprimer leur position, les autorités polonaises ont exploité le forum des relations polono-allemandes, comme si la voix de Varsovie pouvait mieux résonner de l'étranger. Suivant cette technique utilisée d'ailleurs par les autorités françaises, plusieurs représentants du gouvernement polonais ont essayé de répondre aux questions posées par Joschka Fischer. Le 16 juin 2000, dans un discours à Berlin, le Secrétaire d'État et négociateur en chef de l'adhésion de la Pologne à l'UE Jan Kułakowski se montre prudent sur le projet de la Fédération européenne, démontrant surtout toutes les difficultés qu'un tel projet pourrait rencontrer. Il se rallie ainsi à la position française exprimée quelques jours auparavant par le ministre des Affaires étrangères Hubert Védrine⁶⁰². Un mois plus tard, le nouveau ministre des Affaires étrangères Władysław Bartoszewski dessine pour la première fois la vision politique projetée par la Pologne sur l'Union européenne⁶⁰³. Parlant de la vocation géographique de l'UE, de la méthode d'intégration, de l'avant-garde européenne, du rôle des États-nation et du principe de solidarité, il déclare : « Notre objectif devait être l'Union future qui possède des capacités [nécessaires] pour façonner son environnement international et qui dispose des mécanismes grâce auxquels elle pourra prendre toute sa place dans les relations globales »⁶⁰⁴. Cette vision sera complétée dans les interventions suivantes⁶⁰⁵. Enfin le dessin de la structure institutionnelle de l'UE souhaité par la Pologne est décrit par le président Aleksander Kwaśniewski dans un article paru le 2 décembre 2000 dans le *Frankfurter Allgemeine Zeitung*⁶⁰⁶. Il se prononce en faveur d'un équilibre institutionnel garantissant une symbiose entre les forces communautaires et supranationales. Pour Varsovie, il est important d'obtenir au Conseil un poids comparable à celui des autres grands pays de l'Union et de renforcer en même temps le mandat de la Commission et du Parlement européen. Ce souhait est dicté par la conviction qu'en raison de leur « mémoire institutionnelle », seules les institutions communautaires pourront agir en faveur de l'ensemble des pays de l'Union

⁶⁰² Hubert Védrine, « Réponse à Joschka Fischer », *Le Monde*, 11-12 juin 2000.

⁶⁰³ Le discours du ministre Władysław Bartoszewski intitulé « *Wizja i możliwości. O nowy kierunek w integracji europejskiej* ». [*Vision et possibilités. Pour la nouvelle direction dans l'intégration européenne*], qu'il a prononcé le 25 juillet 2000 au Centre for European Policy Studies à Bruxelles.

⁶⁰⁴ Traduction libre, cité par Piotr Buras, art. cit., p. 10.

⁶⁰⁵ L'intervention du ministre Bartoszewski au Forum européen de Alpbach en Autriche le 30 août 2000 et celle sur « *Les frontières de l'intégration* » prononcé à Berlin le 20 janvier 2001 sur le Forum international de Bertelsmann se sont inscrites dans la perception polonaise de l'Union en tant qu'acteur international ayant un rôle clé pour garantir la paix et la prospérité en Europe.

⁶⁰⁶ Aleksander Kwaśniewski, « Der Weg zur politischen Union Europas », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2 décembre 2000. Voir Aleksander Kwaśniewski, « We should not ask what Europe can do for us. We should ask what we can do for Europe », *European Voice*, 11 janvier 2001.

élargie en attendant l'apprentissage pratique des mécanismes décisionnels par les nouveaux États membres⁶⁰⁷.

Quant au rôle que Bruxelles devait jouer sur la scène internationale, la Pologne a souhaité entrer dans une Union qui assure le *leadership* dans le processus d'intégration à l'échelle mondiale et qui soit capable de résoudre les conflits, au moins sur le continent européen. Autant que « l'union politique », on désirait voir l'UE comme un « exportateur de stabilité », un « modèle d'attraction pour tous les États » ou encore une « puissance européenne »⁶⁰⁸. Varsovie a également articulé l'importance des valeurs sur lesquelles l'Union élargie devrait se construire, et notamment en accentuant le principe de solidarité, non seulement en référence au préambule du traité de Rome et au mouvement *Solidarność* des années 1980, mais aussi en lien avec la politique économique communautaire. Ce principe a été rappelé par le Premier ministre Jerzy Buzek devant le Parlement polonais au lendemain du Conseil européen de Nice, soulignant qu'une solidarité de fait est nécessaire pour aider les pays plus faibles économiquement, telle la Pologne, afin de contribuer à une meilleure cohésion socio-économique de l'Union⁶⁰⁹. Les hommes politiques polonais ont essayé de convaincre les dirigeants européens que l'élargissement à l'Est ne constitue pas une menace pour le projet politique de l'Union, mais qu'il est au contraire, à ce moment de l'histoire, le défi le plus important à entreprendre du point de vue des intérêts de sa politique étrangère et de l'avenir des relations diplomatiques de ses États membres. Roman Kuźniar, en tant que directeur du Département de la stratégie et de la planification de la politique étrangère au MAE à Varsovie, a déclaré : « L'Europe fuit devant l'élargissement en convoquant [des conférences] suivantes de Maastricht, d'Amsterdam, et de Nice, ou en trouvant des sujets alternatifs telle la Charte des droits fondamentaux ou (...) la Politique européenne de sécurité et de défense (...), alors que c'est justement l'élargissement qui est le défi actuel pour l'Union européenne. Sur ce point, les dirigeants de l'Europe occidentale sont manifestement moins visionnaires »⁶¹⁰.

⁶⁰⁷ *Traktat z Nicei – polski punkt widzenia [Le Traité de Nice – le point de vue polonais]*, Ministère des Affaires étrangères, Varsovie, 12 février 2001, p. 11.

⁶⁰⁸ Ces expressions ont été utilisées par le ministre des Affaires étrangères Władysław Bartoszewski puis par Leszek Miller, chef de la SLD (principal parti d'opposition), devenu Premier ministre en octobre 2001. Voir Piotr Buras, art. cit., p. 12.

⁶⁰⁹ Le discours du Premier ministre Jerzy Buzek devant la Diète du Parlement polonais, le 22 décembre 2000. Voir Piotr Buras, art. cit., p. 9-11.

⁶¹⁰ Roman Kuźniar, « Nadmiar wizji, brak konkretów [Excès de visions, manque de concrets] », *Tygodnik Powszechny*, 2000, n° 45, 5 novembre 2000.

Comme la priorité de la Pologne était avant tout la réussite de son intégration à l'Union, c'est avec un certain scepticisme que les autorités polonaises ont participé au débat sur la réforme institutionnelle. Naturellement Varsovie ne voulait pas dévoiler toutes ses cartes avant la fin des négociations d'adhésion pour ne pas amoindrir le soutien de certains pays. Selon Jan Truszczyński, ambassadeur de la Pologne auprès de l'Union européenne, une certaine réserve était dans ce cas une expression du soin pour les intérêts de la Pologne selon sa raison d'État au moment où elle était encore un pays candidat⁶¹¹. Telle a été d'ailleurs pendant la CIG l'instruction du ministère des Affaires étrangères, maintenue après la signature du traité de Nice⁶¹². En effet, après la confirmation par le Conseil de Laeken (14-15 décembre 2001) d'une possible clôture des négociations avec les pays candidats prêts à l'adhésion avant la fin de 2002, l'objectif polonais visant à ratifier parallèlement la révision du TUE et le traité d'adhésion restait toujours valable.

C'est dans ce contexte général, que le ministre des Affaires étrangères Bronisław Geremek présente en juin 2000 la position officielle du gouvernement polonais au sujet de la réforme institutionnelle de l'UE dans un document intitulé *La Conférence intergouvernementale 2000 – le point de vue de la Pologne*. Le document est bien accueilli par les représentants permanents des États membres auprès de l'UE et par de nombreux députés au Parlement européen⁶¹³. Avec le recul historique, il faut constater que les attentes polonaises ont été presque entièrement satisfaites. Tout d'abord, Varsovie milite pour un commissaire par État membre au nom de la légitimité démocratique de la Commission. Pour les pays candidats, il est important d'avoir un de ses nationaux dans cette institution, au moins pour un certain temps, en reportant à plus tard la mise en pratique du principe de rotation⁶¹⁴. En tant qu'« apprenti » du système décisionnel, la Pologne peut ainsi espérer que la Commission agira en faveur de l'ensemble des pays de l'Union européenne selon sa « mémoire institutionnelle » tout en gardant le droit, en tant qu'État membre, de codécider le remodelage éventuel du collège à l'avenir.

⁶¹¹ Interview avec Jan Truszczyński, ambassadeur de la Pologne auprès de l'UE, « Jesteśmy w ostatniej fazie [Nous sommes dans la dernière phase] », *Unia i Polska*, 6 novembre 2000.

⁶¹² *Traktat z Nicei – polski punkt widzenia [Le traité de Nice – le point de vue polonais]*, op.cit., p. 14.

⁶¹³ *Traktat z Nicei. Polski punkt widzenia, Przemówienie wygłoszone na konferencji zorganizowanej przez Uniwersytet Warszawski i Ministerstwo Spraw Zagranicznych [Traité de Nice. Le point de vue de la Pologne, discours prononcé lors de la conférence organisée par l'Université de Varsovie et le Ministère des Affaires étrangères]*, 23 février 2001, disponible sur le site Internet : <http://www.futurum.gov.pl/futurum.nsf/0/6CC00F7FC6B5C27AC1256CAB002B7F31>

⁶¹⁴ Stanisław Parzymies, « La forme future de l'Union européenne », *Stosunki międzynarodowe*, numéro spécial, 2002, p. 16.

Quant à l'extension de la majorité qualifiée, la Pologne a fait partie de ce groupe de pays ayant intérêt à une réforme limitée, d'autant plus que pour certains groupes de Polonais il s'agissait d'« une garantie que l'adhésion ne [signifierait] pas une totale soumission à un centre de pouvoir supranational »⁶¹⁵. La Pologne souhaitait également être bien représentée au Parlement européen selon la méthode dégressive de la répartition des sièges en fonction de la population de chaque État. Recevant plus de 50 mandats, Varsovie n'a eu aucune raison de se plaindre des décisions du sommet de Nice⁶¹⁶.

Cependant la question qui a suscité le plus grand intérêt de Varsovie a été le débat sur la pondération des voix au Conseil de l'UE. Pour la Pologne, considérant que les petits et moyens pays devenaient majoritaires au sein de l'Union, le nouveau partage de voix devait se faire en fonction du critère démographique tout en respectant l'équilibre politique entre les États membres. Deux possibilités de repondération des voix étaient alors envisageables pour Varsovie : soit dans le cadre de la majorité qualifiée, soit dans le système de la double majorité (des États et de population)⁶¹⁷. Le gouvernement de Jerzy Buzek a milité pour que la Pologne ait le même nombre de voix que l'Espagne dès lors que les deux pays avaient une population d'environ 40 millions d'habitants. Cette position permettait d'espérer que la Pologne soit mise au rang des six grands pays de l'Union, tout juste en-dessous du poids de l'Allemagne ou de la France. Toutefois, malgré une position polonaise cohérente, il s'agissait avant tout d'une décision politique qui pouvait potentiellement permettre à la Pologne de s'imposer dans le processus décisionnel. C'est probablement la raison pour laquelle la présidence française a fait une proposition allant à contresens des attentes polonaises. Elle a en effet proposé une pondération des voix différenciant le potentiel de la Pologne (26 voix) et de l'Espagne (28 voix), cela constituant une solution inacceptable pour Varsovie. Malgré les explications du président Jacques Chirac selon lequel la proposition française était due à « une faute de frappe », la France a entamé son crédit auprès des dirigeants polonais⁶¹⁸. Les réactions ont été vives et le Secrétaire du Comité pour l'intégration européenne auprès du gouvernement polonais, Jacek Saryusz-Wolski, a répliqué dans la presse française : « nous

⁶¹⁵ *Ibid.*

⁶¹⁶ Dans un premier temps (jusqu'aux élections européennes de 2009), la Pologne a obtenu 54 mandats et à terme 51 sièges au Parlement européen.

⁶¹⁷ Stanisław Parzymies, « Unia Europejska : reformy instytucjonalne, irlandzkie weto i debata na temat przyszłości Unii [L'Union européenne : les réformes institutionnelles, le veto irlandais et le débat sur l'avenir de l'Union] », *Stosunki Międzynarodowe*, 2001, vol. 24, n° 3-4, p. 38.

⁶¹⁸ Ewa Maziarz, « Szczyt Unii Europejskiej w Nicei (7-11 grudnia 2000 r.) – krok ku piątému rozszerzeniu? [Le sommet de l'Union européenne à Nice (7-11 décembre 2000) – le pas vers le cinquième élargissement ?] », *Przegląd Europejski*, 2001, n° 1, p. 35.

avons pensé qu'il s'agissait soit d'un malentendu, soit d'une faute, contraire au principe même de la vie communautaire. Il ne doit pas y avoir en Europe ceux qui sont égaux et ceux qui sont plus égaux »⁶¹⁹. La Pologne a finalement obtenu 27 voix au Conseil de l'UE, c'est-à-dire le même nombre de voix que l'Espagne, et seulement deux voix de moins que la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie. Le nouveau système de pondération des voix a été accueilli avec satisfaction par le gouvernement polonais. Dans son exposé résumant le traité de Nice, le ministre Władysław Bartoszewski s'est réjoui : « Pour les grands États nous serions un allié naturel dans l'exécution de leur rôle prépondérant permettant de façonner l'image de l'Union, pour les plus petits nous demeurerions un partenaire désirable aussi bien pour former des coalitions majoritaires que des minorités de blocus »⁶²⁰.

Cette volonté de la Pologne de se voir reconnaître le statut d'un grand État dans le système institutionnel européen va de pair avec son opposition à toute forme d'« Europe à deux vitesses », *a fortiori* si celle-ci doit avoir un caractère exclusif. En effet, Varsovie a été très hostile à l'idée des « coopérations renforcées » en tant que forme de création d'un « noyau dur » de l'Union. La différenciation du niveau d'intégration entre les États membres aurait signifié pour la Pologne une mise à l'écart de ce cercle stratégique et par là même une marginalisation dans une Union élargie. Indépendamment de sa capacité objective à avancer au même rythme que les anciens États membres vers une union politique et économique, la mise en place d'un centre de gravité ou d'un groupe pionnier au sein de l'UE aurait condamné la Pologne pour de longues années au statut de membre de second rang. Cette vision était inadmissible pour Varsovie et heurtait son concept de solidarité européenne. C'est pourquoi elle n'a accepté l'idée de la coopération renforcée dans le domaine de la PESC qu'après la promesse faite par la présidence française lors de la rencontre avec tous les pays candidats le 22 novembre 2000 à Sochaux que les coopérations renforcées resteront ouvertes à tous les États membres et ne mèneront pas à différentes formes d'union⁶²¹. Il n'était bien évidemment pas question pour Varsovie d'élargir encore ce dispositif à la PESD.

⁶¹⁹ Jacek Saryusz-Wolski, « Il y a danger à humilier les pays candidats à l'UE », *Libération*, 19 décembre 2000.

⁶²⁰ *Traktat z Nicei. Polski punkt widzenia, Przemówienie wygłoszone na konferencji zorganizowanej przez Uniwersytet Warszawski i Ministerstwo Spraw Zagranicznych*, 23 février 2001, Source : <http://www.futurum.gov.pl/futurum.nsf/0/6CC00F7FC6B5C27AC1256CAB002B7F31>

⁶²¹ *Traktat z Nicei. Polski punkt widzenia, Przemówienie wygłoszone na konferencji zorganizowanej przez Uniwersytet Warszawski i Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa, 22 lutego 2001 r. [Le Traité de Nice. La position de la Pologne. Discours prononcé à la conférence organisée par l'Université de Varsovie et le Ministère des Affaires étrangères, Varsovie, 22 février 2001]*, Departament Unii Europejskiej i Obsługi Negocjacji Akcesyjnych, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, <http://www.futurum.gov.pl/futurum.nsf/0/6CC00F7FC6B5C27AC1256CAB002B7F31>

Enfin, le résultat du sommet de Nice a été très satisfaisant pour la Pologne qui s'est vue attribuer le statut d'un grand État, comparable à celui de l'Espagne. La plupart des exigences polonaises ont été inscrites dans le nouveau traité ouvrant ainsi la voie à l'élargissement de l'Union. En effet, le sommet de Nice a adopté la « Déclaration relative à l'avenir de l'UE » exprimant le souhait de conclure les négociations d'adhésion avec les premiers candidats avant la fin de l'année 2002 pour que ces pays puissent participer aux élections européennes de 2004 et à la CIG suivante chargée de préparer la nouvelle révision du TUE. Une telle décision ne pouvait qu'être largement saluée en Pologne.

B. Une modeste réforme dans le domaine de la PESC

Le traité de Nice n'a pas été très significatif pour le développement de la PESC. Il n'a apporté que des modifications mineures mais a surtout permis un aménagement institutionnel en vue de l'élargissement de l'Union aux pays de l'Europe centrale et orientale. Néanmoins son adoption définitive ne s'est pas faite sans difficulté. En effet, après la signature du traité le 26 février 2001 à Nice et l'engagement de la procédure de ratification, son entrée en vigueur est remise en question en juin 2001 par la victoire du « non » au référendum en Irlande, d'ailleurs premier pays à se prononcer et le seul à le faire par voie de plébiscite populaire. Dans cette situation, les Quinze décident de poursuivre la ratification sans attendre le résultat du deuxième référendum en Irlande (octobre 2002) où le « oui » l'emporte finalement. Ainsi le traité de Nice n'entre en vigueur que le 1^{er} février 2003, en pleine crise irakienne. À cette date, les traités d'adhésion sont déjà sur le point d'être signés avec dix candidats.

En ce qui concerne la PESC, il semble qu'« un seul changement important à caractère structurel »⁶²² soit introduit dans le traité de Nice : il s'agit de la redéfinition des relations entre l'UE et l'UEO. Suite à la suppression des dispositions de l'article 17 du TUE selon lequel l'UEO fait partie intégrante du développement de l'UE et détient un rôle exécutif par rapport aux décisions de l'UE, les missions de Petersberg sont pleinement transférées à l'UE à partir du 1^{er} juillet 2002. La modification de l'article 17 du TUE dans la version de Nice donne ainsi son aspect militaire à la PESC. Comme l'a remarqué Nicole Gnesotto, « [après] avoir militarisé l'Union, l'urgence [était] de repolitiser la défense en l'insérant dans la gamme des multiples moyens dont dispose l'Union pour la mise en œuvre de sa politique

⁶²² Witold M. Góralski, *op. cit.*, p. 63.

étrangère »⁶²³. Les missions militaires devaient être désormais conduites dans le cadre de l'Objectif européen global d'Helsinki (*Helsinki Headline Goal*). En ce qui concerne les opérations de gestion de crise, c'est le Comité politique et de sécurité institué par décision du Conseil en janvier 2001 qui est chargé d'exercer le contrôle politique et la direction stratégique (art. 25).

Le traité de Nice apporte également quelques changements dans le mécanisme de prise de décision donnant au Conseil européen et au Conseil de l'UE le statut d'organes de la PESC. Il remplace notamment la fonction de président du Conseil par la présidence tournante et il revient à la formule de la Troïka composée du Haut Représentant pour la PESC et des représentants de la Commission et de la présidence. Cette dernière est chargée de représenter l'Union dans le champ d'action de la PESC et de présenter à ce titre la position de l'Union auprès des organisations internationales et pendant les conférences internationales (art. 18 TUE). Dans cette mission à caractère diplomatique, la présidence est assistée par le Haut Représentant pour la PESC et, si nécessaire, par l'État exerçant la présidence suivante. Comme dans le traité d'Amsterdam, il est réaffirmé que « les missions diplomatiques et consulaires des États membres et les délégations de la Commission dans les pays tiers et les conférences internationales ainsi que leurs représentations auprès des organisations internationales, coopèrent pour assurer le respect et la mise en œuvre des positions communes et des actions communes arrêtées par le Conseil » (art. 20). Le traité prévoit néanmoins que le Conseil peut, s'il le juge nécessaire, nommer un Représentant spécial dans le domaine de la PESC (à la majorité qualifiée – art. 23). Il faut noter également que le traité de Nice introduit le vote à la majorité qualifiée en ce qui concerne la nomination du Haut Représentant pour la PESC et celle du Secrétaire général adjoint (art. 207 TCE).

L'avancée la plus marquante du traité de Nice dans le domaine de la diplomatie européenne est toutefois l'extension des « coopérations renforcées » à la PESC. Cette possibilité a été instituée par le traité d'Amsterdam dans les champs couverts par le traité instituant la Communauté européenne ainsi que dans la coopération policière et judiciaire en matière pénale pour permettre à certains États d'avancer plus vite sur la voie de l'intégration. Néanmoins, dans le domaine de la PESC, la mise en place d'une coopération renforcée avait été soumise à de très importantes restrictions limitant sa mise en œuvre aux actions et positions communes. Comme l'avaient demandé la Grande-Bretagne, l'Irlande et la Suède, une coopération renforcée ne pouvait pas porter sur des questions ayant des implications

⁶²³ Nicole Gnesotto, *Bulletin de l'Institut des études de sécurité de l'UEO*, janvier 2001, n° 32.

militaires ou relevant du domaine de la défense (art. 27), ce qui excluait *a priori* la coopération en matière d'armement. En outre, le recours à une telle coopération ne semblait pas immédiat car, comme le remarque Françoise de la Serre, le groupe pionnier demeurait introuvable du fait que l'appartenance à l'UEM ne recouvrait pas l'adhésion à l'espace Schengen et parce que différents aspects de la PESC étaient tout simplement exclus des coopérations renforcées⁶²⁴. Il faut constater qu'au moment de l'entrée en vigueur du traité de Nice, le noyau dur de l'Union partageant et promouvant une même vision de l'intégration n'existe toujours pas. « La réalité est plutôt celle d'alliances ponctuelles produisant un *leadership* occasionnel, en fonction des sujets abordés. Surtout, la coopération renforcée par excellence que devrait représenter le couple franco-allemand n'a plus suffisamment de réalité pour être le moteur d'une quelconque avant-garde. Trop de malentendus et de non-dits rendent actuellement difficile une réponse commune aux interrogations sur l'avenir de l'Union »⁶²⁵.

Rétrospectivement, on peut constater que, contrairement aux attentes initiales⁶²⁶, le mécanisme de coopération renforcée en matière de PESC n'a eu aucune utilité pour le développement de la diplomatie européenne, mais a été dissuasif pour les États qui auraient voulu se détacher des autres en allant plus vite et plus loin. On peut penser aussi que la seule menace de recourir à ce mécanisme et « la perspective de se retrouver isolé et singularisé [a pu] aussi avoir un impact sur l'attitude des États membres »⁶²⁷. En effet, les clauses de coopération renforcée reposaient sur l'idée de « dernier ressort ». Il n'en reste pas moins que les États n'ont pas été suffisamment agiles pour en faire des leviers utiles et efficaces de l'intégration en matière de PESC. Il suffit de noter qu'aucune coopération renforcée n'a vu le jour jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne⁶²⁸. Ainsi se vérifie à nouveau « que la coopération et l'intégration ne doivent pas être considérées comme des voies antagoniques et exclusives l'une de l'autre, mais comme des pistes complémentaires, la voie diplomatique pavant le chemin au droit de l'Union »⁶²⁹.

⁶²⁴ Françoise de la Serre, « Le traité de Nice : déconstruction ou refondation de l'Union ? », art. cit., p. 271-272.

⁶²⁵ *Ibid.*, p. 272.

⁶²⁶ Au moment de l'entrée en vigueur du traité de Nice, certains auteurs essayaient de démontrer l'utilité potentielle du mécanisme de coopération renforcée dans le domaine de la PESC. Voir Eric Philippart, « Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie », *Études et Recherches*, Notre Europe, n° 22, mars 2003, 39 p.

⁶²⁷ *Ibid.*, p. 6.

⁶²⁸ La première coopération renforcée a été mise en place en 2010 au sujet des divorces internationaux. Aucune coopération de ce genre en matière de PESC n'a vu le jour jusqu'en 2014.

⁶²⁹ Vlad Constantinesco, « Coopération renforcée dix ans après : une fausse bonne idée ? », in Aline De Walsche (dir.) et Laure Levi (collab.), *Mélanges en hommage à Georges Vandensanden : promenades au sein du droit européen*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 117-130.

Conclusion

Après la période de mise en réseau des appareils diplomatiques des États membres dans le cadre de la Coopération politique européenne, vient le temps de la Politique étrangère et de sécurité commune. Mise en place par le traité de Maastricht, la PESC constitue une première réponse politique aux changements survenus en Europe centrale et orientale après la chute du communisme. L'objectif visé est l'unification du continent. Le défi est énorme car il s'agit de lancer une politique étrangère, alors même qu'un centre unique de pouvoir européen n'existe pas. La définition de la PESC n'est donc pas facile. Il s'agit en effet d'une politique commune mais non unique. Même si la PESC est réalisée par des institutions communautaires, elle devient une méthode de maturation politique fondée sur une négociation permanente entre les États membres, plutôt qu'une politique à part entière. C'est une forme de gouvernance européenne en matière de politique étrangère ancrée dans la logique intergouvernementale.

Mais le véritable intérêt de la PESC pour la mise en place d'une diplomatie européenne demeure ailleurs. Grâce au processus d'institutionnalisation et aux développements successifs marqués par les traités d'Amsterdam et de Nice, la PESC pose une fondation politico-administrative pour un service diplomatique européen. Placée sous la responsabilité du Haut Représentant pour la PESC, elle contribue à l'émergence d'un centre de gravité politique de la diplomatie européenne. En tant que système juridiquement encadré, elle constitue un cadre légal pour l'action du Haut Représentant dont elle devient le théâtre de l'ascension internationale. À ce titre, la PESC est le terrain d'exercice et de promotion d'une diplomatie communautaire. En effet, la PESC met en place un certain nombre d'instruments diplomatiques qui permettent à l'UE d'engager des actions communes, d'adopter des stratégies communes, d'exprimer les positions de la présidence au nom de l'UE ou celles de la présidence seule, d'effectuer des démarches auprès des gouvernements étrangers, d'entretenir le dialogue politique avec d'autres États ou groupement régionaux, d'agir sur le terrain ou encore de mobiliser des moyens financiers pour renforcer sa diplomatie.

La PESC n'est toutefois pas dépourvue de faiblesses chroniques. Elle souffre du cloisonnement avec les autres piliers et de la dispersion des moyens diplomatiques. Développée en dehors des relations extérieures de l'UE entretenues par la Commission européenne, elle ne peut pas s'appuyer sur son propre réseau diplomatique. Elle bénéficie également de faibles moyens financiers. Au-delà du problème de divergence des positions

nationales dans les situations de crise, la PESC souffre longtemps de l'absence de capacité militaire effective. L'impuissance de l'Europe face à la guerre en Yougoslavie est une cruelle illustration de la faiblesse opérationnelle de la PESC. Il faut attendre la mise en place de la PESD pour que les premières opérations de la PESC soient lancées.

Par la suite, le rôle de l'UE dans la conduite des missions de Petersberg est officiellement reconnu par le traité de Nice qui élargit par la même occasion les coopérations renforcées à la PESC. Toutefois il exclut de ce dispositif toutes les questions ayant des implications militaires. En outre, le traité de Nice est aussi très décevant en ce qui concerne le développement d'une politique étrangère européenne. Le débat sur la finalité politique de la construction européenne lancé en marge de sa négociation démontre le profond désaccord régnant entre les États membres quant à la nature d'une union politique. Pour les pays candidats tels que la Pologne, toute forme de « noyau dur » au sein de l'UE est inacceptable car contraire à l'idée de leur « retour à l'Europe ». L'intégration régionale et la multiplication des forums de coopération en Europe, voire même l'adhésion à l'UE en qualité de membre de seconde zone ne peuvent pas répondre aux yeux de Varsovie à l'objectif final de l'intégration européenne qu'est la réunification du continent sans nouveaux découpages politiques. Ainsi le traité de Nice ne peut être qu'un arrangement diplomatique autour des questions institutionnelles rendant possible l'élargissement de l'Union aux pays de l'Europe centrale et orientale. Il est toutefois évident que le cadre de la coopération intergouvernementale est insuffisant pour mettre en place une véritable politique étrangère européenne. Il est également clair qu'un nouveau débat sur l'avenir politique de l'Europe sera nécessaire pour que l'UE des Vingt-Cinq ne se limite pas uniquement au plus vaste marché intérieur du monde. Ce débat sera d'ailleurs relancé dès le 30 avril 2001 au congrès du SPD à Nuremberg où le chancelier allemand Gerhard Schröder reviendra sur une conception fédérale de l'Europe⁶³⁰. De nouvelles idées apparaîtront, ce qui sera un nouvel épisode de l'histoire de la construction européenne (Voir Partie II, Chapitre 2).

⁶³⁰ Voir Jean-Luc Sauron, « La construction européenne selon le chancelier Schröder ou les ratés du dialogue franco-allemand », *AFRI*, 2002, vol. III, p. 432-446.

Conclusion de la Partie I

Les origines d'une diplomatie européenne moderne remontent à la création des Communautés européennes dans les années 1950. La déclaration Schuman donne une orientation déontologique à l'Europe politique : servir la paix. Même s'il n'est pas encore question de mettre en place une structure proprement diplomatique, le projet européen est fondé sur la volonté d'arriver à une forme de présence politique sur la scène internationale. Les avis sur la méthode à employer pour ce faire divergent entre ceux qui, comme Robert Schuman, souhaitent y arriver progressivement par « une solidarité de fait » et ceux qui, comme Jean Monnet, militent en faveur des projets « tout faits ». Cependant l'échec des deux projets fédéralistes de l'époque, à savoir la Communauté politique européenne et la Communauté européenne de défense, signifie que tout projet d'Europe politique ne peut pas aboutir dans l'immédiat. Quant à la dimension diplomatique de la construction européenne, elle ne peut se développer qu'à la marge des relations économiques extérieures.

En effet, l'ouverture des premières délégations de la Commission européenne dans les pays tiers et des missions étrangères auprès des Communautés européennes à Bruxelles peut être considérée comme l'embryon de cette diplomatie européenne naissante. Les premières pratiques diplomatiques se cristallisent, notamment autour de l'accréditation des chefs des missions étrangères. Il suffit de noter que la présentation des lettres de créance se fait à la fois auprès des présidents du Conseil et auprès de la Commission depuis la crise de « la chaise vide » (1965). En outre, la solidarité des Européens sur la scène internationale est perceptible pendant les négociations du GATT et dans la mise en place de l'aide au développement aux pays africains. Une réflexion sur la création d'une structure éminemment diplomatique est également lancée au début des années 1960 dans le plan Fouchet, hélas lui aussi avorté. En effet, il ne s'agit que des prémices d'une représentation européenne concertée sur l'échiquier diplomatique.

Il n'en reste pas moins qu'à partir des années 1960, les Communautés européennes apparaissent de plus en plus en tant qu'ensemble économique, mais aussi politique. Il ne faut pas oublier le contexte de l'époque. En plein milieu de la guerre froide, l'Europe est divisée entre deux blocs : l'un capitaliste, l'autre communiste. Généralement assimilée à l'Occident, l'Europe communautaire s'efforce de marquer son autonomie vis-à-vis des États-Unis pour préserver la paix sur le continent. La politique d'ouverture aux pays de l'Europe de l'Est

entamée par le président français Charles de Gaulle et suivie par le chancelier allemand Willy Brandt mène à la détente en Europe. Ce climat international permet de signer l'Acte final de la CSCE à Helsinki (1975). Les échos de cette vision d'une Europe culturelle de l'Atlantique jusqu'à l'Oural résonnent également dans la déclaration sur l'identité européenne (1973) qui met en avant que la construction européenne est un vrai projet politique distinct des autres entités sur la scène internationale mais toutefois ouvert à la coopération avec tous les pays européens, y compris l'URSS.

Les années 1970 sont ainsi une période de gestation pour la diplomatie européenne qui se développe dans le cadre de la Coopération politique européenne. Lancée par le rapport Davignon (1970) et renforcée par ceux de Copenhague (1973) et de Londres (1981), la CPE permet de mettre en réseau les appareils diplomatiques des États membres des Communautés européennes. Les consultations à différents niveaux politiques, des ministres des Affaires étrangères jusqu'aux chefs de mission dans les pays tiers, deviennent une bonne habitude. Il s'agit du processus de la socialisation diplomatique. Ce développement de la coopération en matière de relations extérieures aboutit par la suite à la codification des pratiques existantes dans l'Acte unique européen (1986).

Il faut toutefois remarquer que la Coopération politique européenne reste très fragile. La concertation diplomatique demeure inefficace dans les situations de crise. La diplomatie déclaratoire montre rapidement ses limites, comme au sujet de l'apartheid en Afrique du Sud. De nombreux exemples illustrent l'incapacité de l'Europe communautaire à garder l'unité et à parler d'une seule voix. Il suffit d'évoquer les crises majeures des années 1980 : la guerre en Afghanistan, l'établissement de la loi martiale en Pologne puis le drame de la guerre en ex-Yougoslavie au début des années 1990. Au moment où le communisme s'effondre en Europe de l'Est, l'Europe politique n'existe toujours pas.

L'idée est alors de consolider l'architecture européenne et de réunir au sein de l'Union européenne les deux volets de l'intégration : communautaire et intergouvernemental. Le traité de Maastricht (1992) crée ainsi la PESC, un pilier intergouvernemental consacré spécifiquement aux affaires étrangères et aux questions de sécurité. Le processus d'institutionnalisation de la PESC est désormais lancé. Ce développement des structures et des instruments doit contribuer à l'élaboration d'une politique étrangère européenne. Le problème de fond reste toutefois toujours d'actualité : faut-il d'abord définir une politique étrangère ou développer la pratique et l'appareil diplomatique ?

En effet, au moment où l'UE lance la monnaie unique « euro » comme outil de sa politique économique, la création d'un appareil diplomatique pensé comme l'instrument de l'exercice d'une politique étrangère européenne reste une question ouverte. Parler d'une seule voix est de longue date une ambition européenne mais il reste à savoir si la mise en place d'un service diplomatique devrait précéder la définition d'une politique étrangère commune en espérant qu'il soit un facteur favorisant sa cristallisation, ou s'il faudrait au contraire se concentrer d'abord sur la création d'un pôle politique de la diplomatie européenne, même bénéficiant de moyens techniques plus limités, pour que soit justement définie une politique étrangère commune. En réalité, tout dépend de la volonté politique : les outils techniques, même très performants, ne sont qu'une coquille vide si les choix stratégiques ne sont pas définis.

C'est dans cette perspective qu'il faut situer le débat autour de la question du centre de gravité politique de la diplomatie européenne. Le traité d'Amsterdam (1997) prévoit en effet la fonction du Haut Représentant pour la PESC : un poste en apparence technique mais disposant d'une certaine légitimité politique pour développer autour de lui un petit appareil diplomatique capable d'incarner la représentation extérieure de l'Union. C'est ainsi que revient la fameuse question du numéro de téléphone de l'Europe soulevée par Henry Kissinger et qui est au fond celle du visage de la diplomatie européenne.

Quant aux apports du regard polonais sur la genèse de la diplomatie européenne, il est vrai que la Pologne est restée longtemps absente dans le processus d'intégration européenne et que sa contribution « matérielle » à la mise en place d'une diplomatie européenne a été quasiment inexistante jusqu'à son entrée dans l'UE en mai 2004. En tant que victime du partage de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale, la Pologne a surtout cherché à préserver la paix sur le continent et à faire reconnaître ses nouvelles frontières par l'ensemble de la communauté internationale. Considérée comme l'« enfant terrible » du bloc communiste (contestations successives en 1956, 1968, 1970, 1980), la Pologne a développé dans les années 1980 sa marque de fabrique : *Solidarność*. Désormais elle ne cesse de rappeler qu'un des fondements de la construction européenne et de la politique étrangère de l'UE en particulier devrait être le principe de solidarité. Ainsi l'apport polonais dans la phase de la gestation de la diplomatie européenne est surtout d'ordre « moral ».

Cette situation présente un intéressant avantage pour notre analyse de la naissance d'une diplomatie européenne : elle permet notamment de voir comment a évolué la position d'un important pays européen sur cette question, à travers toutes les étapes de l'intégration

européenne. En effet, en tant que demandeur d'aide européenne attendant des gestes de solidarité dans la période la plus sombre de son histoire récente (loi martiale de 1981), la Pologne a pu expérimenter de l'extérieur le manque d'unité politique de l'Europe communautaire. Étant à l'origine de l'effondrement du système communiste en Europe centrale et orientale, la Pologne a été également le premier pays de la région à demander son association puis son adhésion aux Communautés européennes. Frappant à la porte de la naissante Union européenne, elle a voulu marquer son « retour à l'Europe » et tracer ainsi le chemin aux autres pays de la région moins avancés sur la voie des réformes. Se présentant à côté des moyens et petits pays européens (dans le Groupe de Visegrad par exemple) et aspirant à rejoindre le cercle des grands (par exemple le Triangle de Weimar), la Pologne a souhaité également devenir un trait d'union entre les pays de tailles différentes, d'où son opposition à toute forme d'Europe à deux vitesses manifestée notamment en marge des négociations du traité de Nice.

Le regard polonais sur la construction européenne reste donc celui d'un pays qui souhaite trouver sa juste place dans l'architecture institutionnelle européenne. C'est un regard dynamique qui évolue au gré de son avancée sur la voie de l'intégration et de l'apprentissage des règles de fonctionnement de l'UE. C'est aussi un regard qui défend constamment la vision d'une Europe ouverte et solidaire. À la veille de son adhésion à l'UE, la Pologne est ainsi déterminée à passer d'une attitude passive à un rôle actif. En effet, l'entrée dans l'Union est perçue comme l'opportunité de codécider de l'avenir politique du continent et comme le moyen de promouvoir un modèle occidental de développement économique et démocratique. Dans cette perspective, Varsovie souhaite également que la mise en place d'une diplomatie européenne soit avant tout un outil de mise en œuvre d'une politique étrangère de l'UE conjuguant les intérêts de tous ses États membres.

PARTIE II.

Le visage de la diplomatie européenne – le Haut Représentant pour la PESC

La création d'un service diplomatique de l'UE capable d'assurer la représentation extérieure commune de tous ses acteurs de la politique étrangère est devenue un enjeu majeur pour l'avenir de la construction européenne en ce début de XXI^{ème} siècle. En effet, depuis la création des Communautés européennes dans les années 1950, à travers la Coopération politique européenne, l'UE est devenue un acteur des relations internationales. Dès 1970, suite à l'adoption du rapport Davignon (Voir Partie I, Chapitre 2, I), les États membres font leur première expérience de diplomatie commune avec la mise en réseau de leurs services extérieurs. Les premiers succès mais aussi de nombreux échecs diplomatiques ont marqué cette coopération en matière de politique étrangère. Avec l'ouverture des premières délégations de la Commission et le développement des structures de la PESC au sein du Conseil, la représentation extérieure de l'UE se met progressivement en place.

Le problème de la visibilité internationale de l'UE reste néanmoins une question ouverte. L'Europe des Quinze et bientôt des Vingt-Cinq a besoin d'un visage qui pourrait l'incarner sur la scène internationale. L'idée d'un président de l'Union fait son apparition (1995) pour se transformer finalement en celle d'un Haut Représentant pour la PESC (1997). Il s'agit d'une fonction en apparence technique destinée à assister la présidence dans ses tâches de politique étrangère et à animer le travail en commun des diplomates et des ambassades des pays membres de l'Union. Toutefois le rôle du Haut Représentant pour la PESC prend très rapidement une dimension politique (médiation entre les États membres) et diplomatique (représentation extérieure de l'Union). Sa légitimité internationale facilite la cristallisation d'un centre de gravité politique de la diplomatie européenne. Certes, il ne s'agit pas encore d'une fonction ministérielle mais d'un haut fonctionnaire européen. Néanmoins son activisme et sa place sur l'échiquier institutionnel de l'Union font de lui l'un des principaux visages de la diplomatie européenne. Il n'est donc pas étonnant que beaucoup souhaitent traduire sa force d'attraction à une échelle plus grande en lui donnant le rang de ministre des Affaires étrangères de l'Union. Cette solution doit répondre aussi à la faiblesse chronique de la diplomatie européenne qu'est la dispersion de ses moyens. Le débat sur la fonction d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union est ainsi lancé au moment de la Convention sur l'avenir de l'Europe. La Pologne y est cette fois-ci au rendez-vous.

CHAPITRE 1.

**La fonction du Haut Représentant
pour la PESC**

L'analyse de la marche vers la mise en place du Service européen pour l'action extérieure serait incomplète sans une réflexion sur la fonction du Haut Représentant pour la PESC. En effet, le développement de l'appareil diplomatique de l'UE ne peut pas se résumer uniquement à son aspect institutionnel ou juridique mais doit comprendre l'esprit de la réforme et sa dimension pratique. Incarnant la diplomatie européenne pendant dix ans (1999-2009), le Haut Représentant pour la PESC lui a donné « un visage et une voix » mais il a également développé un esprit d'action extérieure européenne et a mis en place un certain nombre de pratiques permettant d'assurer l'assise internationale de l'UE. En devenant une figure centrale de l'échiquier diplomatique européen, il a développé son propre réseau diplomatique et a donné à sa fonction une substance dépassant souvent la lettre des traités. Son rôle de diplomate en chef de l'UE a été à l'origine du débat autour du ministre des Affaires étrangères de l'Union, envisagé comme un poste à double-casquette conjuguant la fonction du Haut Représentant pour la PESC avec celle du Commissaire aux Relations extérieures. Son action sur le terrain a alimenté la réflexion sur la nécessité d'une représentation extérieure unique de l'UE. Les rapports qu'il a entretenus avec les autres institutions et capitales européennes ont interrogé sur la plus-value d'une diplomatie européenne. Son activisme dans la gestion des crises, sollicité notamment par des États membres tels que la Pologne, a permis de mieux saisir l'intérêt d'un service diplomatique européen placé sous la responsabilité d'un Haut Représentant de l'Union. Le visage du Haut Représentant pour la PESC présente ainsi de multiples facettes.

I. Le Haut Représentant pour la PESC : une voix de la diplomatie européenne

Depuis cette célèbre phrase du Secrétaire d'État américain Henry Kissinger à propos du « numéro de téléphone » de l'Europe, la question d'« une voix et d'un visage » de la construction européenne s'est posée. Le manque de visibilité internationale semblait être en effet sa maladie chronique, bien qu'avec le lancement de la CPE puis de la PESC, le rôle politique de l'Union européenne sur la scène internationale n'a cessé de croître. Le souci de donner un visage à la politique étrangère européenne est donc devenu non seulement une question d'ambition, mais aussi de bon sens. En effet, le problème de la faible représentation extérieure de l'UE n'était pas tant lié à l'absence des acteurs européens dans les forums internationaux qu'à leur trop grande dispersion. Ainsi la création du poste de Haut Représentant est apparue comme une solution, du moins partielle, à ce manque de

représentation européenne cohérente à l'étranger. De ce point de vue, on peut comprendre cet enthousiasme largement partagé autour de la désignation du premier Haut Représentant pour la PESC, volontiers qualifié par la presse de « ministre européen des Affaires étrangères »⁶³¹. Certes, sa fonction laissait penser qu'il saurait donner à son action une dimension diplomatique comparable à celle des chefs de diplomaties nationales, mais cela n'a été en réalité qu'un premier pas vers l'émergence d'un centre de conduite de la politique étrangère de l'UE. Le choix de la personne et la substance de la fonction du Haut Représentant ont été des éléments cruciaux pour le développement futur de la diplomatie européenne.

A. Le choix d'une personnalité politique

Le choix du Haut Représentant pour la PESC a été un élément décisif pour la portée politique de cette innovation du traité d'Amsterdam (Voir Partie I, Chapitre 3, III, A). Le profil de la personnalité qui devait l'incarner était déterminant pour l'envergure institutionnelle et diplomatique de la nouvelle fonction. Une telle décision était éminemment politique et a engagé une véritable négociation diplomatique entre les Quinze. Étant à l'initiative de « Monsieur PESC », les Français souhaitaient nommer une personnalité de haut niveau politique telle que Valéry Giscard d'Estaing dont ils ont fait circuler le nom dans les couloirs bruxellois. Les Britanniques préféraient plutôt un homme ou une femme⁶³² au profil de haut fonctionnaire plus facilement contrôlable par leur Foreign Office. Finalement, la volonté claire de désigner « une personnalité ayant une stature politique de premier plan » s'est dégagée au Conseil européen de Vienne les 11 et 12 décembre 1998.

Quant aux compétences et qualités individuelles du Haut Représentant, la France a été également la première à décrire le profil souhaité de la personne qui devrait incarner la diplomatie européenne. Soucieux de donner une nouvelle impulsion à la politique étrangère de l'Union, Paris s'est fait entendre par la voix de Michel Barnier, alors simple sénateur mais

⁶³¹ Daniel Vernet, « L'Europe a son ministre des Affaires étrangères », *Le Monde*, 19 octobre 1999 ; Laurent Zecchini, « Un ministre des Affaires étrangères pour l'Europe ? », *Le Monde*, 28 avril 2000.

⁶³² En novembre 1998, le nom d'Élisabeth Guigou apparaît dans la presse britannique comme une possible future « Madame PESC ». Énarque et socialiste, elle acquiert sa première expérience politique dans les cabinets de Jacques Delors puis dans ceux du président François Mitterrand. Ce qui aurait pu être important pour la Pologne si elle avait été désignée, est le fait qu'en 1988 elle est chargée par le président de la République de la coordination de la politique de la France à l'égard des pays de l'Est. Au début des années 1990, elle négocie au nom de la France le traité de Maastricht en tant que ministre déléguée aux Affaires européennes. Entre 1993 et 1997, elle est député européen. En 1997, elle est la première femme nommée à la tête d'un ministère régalien en France, celui de la Justice. Voir « Elisabeth Guigou, a Madame Monsieur PESC ? », *The Economist*, 19 novembre 1998.

ancien délégué aux Affaires européennes dans le gouvernement d'Alain Juppé (1995-1997) : « Pour qu'il bénéficie d'une réelle autorité, qui lui permette d'initier et d'animer la politique étrangère de l'Union, il est essentiel que l'accord porte sur une personnalité politique afin qu'il puisse bénéficier d'une écoute et d'une crédibilité incontestables auprès du Conseil. Tant qu'il était envisagé que la désignation concerne une personnalité du monde diplomatique et administratif, le risque était grand que le Haut Représentant ne soit qu'une instance supplémentaire, ne faisant pas progresser la situation d'aujourd'hui. L'avancée de Vienne constitue un élément très positif pour l'évolution de la PESC »⁶³³.

L'option de confier cette fonction à « une personnalité qui dispose de ressources diplomatiques et politiques incontestables : un carnet d'adresse et la capacité de mobiliser des réseaux, en particulier l'Internationale socialiste »⁶³⁴, est unanimement retenue par les Quinze au printemps 1999. Ainsi les chefs d'État et de gouvernements réunis au Conseil européen à Cologne les 3 et 4 juin 1999 désignent Javier Solana pour occuper le poste de Haut Représentant pour la PESC et par là même celui de Secrétaire général du Conseil de l'UE.

Le choix de Javier Solana, alors Secrétaire général de l'OTAN, est largement salué dans les arènes européennes et bien au-delà, surtout de l'autre côté de l'Atlantique. Réputé habile diplomate et personnalité bénéficiant d'une grande visibilité internationale, Javier Solana a su donner très rapidement son visage à la diplomatie européenne. En Europe, sa nomination au poste de Haut Représentant pour la PESC est considérée comme « une interprétation ambitieuse du traité d'Amsterdam »⁶³⁵. Aux États-Unis, sa désignation signifie le renforcement du positionnement diplomatique de l'Union européenne : « Que les quinze ministres des Affaires étrangères aient choisi une personnalité aussi visible traduit leur volonté d'avoir une politique étrangère plus affirmée et plus unie »⁶³⁶.

La nomination de Javier Solana est aussi très bien reçue dans les capitales de l'Europe centrale, notamment à Varsovie. Pour la Pologne, la République tchèque et la Hongrie (les trois nouveaux signataires du traité de l'Atlantique Nord), le choix du Secrétaire général de l'OTAN signifie le maintien de l'orientation transatlantique dans la politique étrangère de

⁶³³ Michel Barnier, « Une politique étrangère pour l'Europe après Amsterdam ? », Rapport d'information n° 167 (1998-1999), Délégation du Sénat pour l'Union européenne, 27 janvier 1999, disponible sur le site Internet du Sénat français : http://www.senat.fr/rap/r98-167/r98-167_mono.html#toc28

⁶³⁴ Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 60.

⁶³⁵ Eric Remacle, « De l'euro à la PESC, d'Amsterdam à Helsinki : les balbutiements d'un "acteur" international », *AFRI*, 2000, vol. I, p. 487.

⁶³⁶ Le récit de l'ancien ambassadeur américain auprès de l'UE, Stuart E. Eizenstat de sa préface de l'ouvrage de Roy H. Ginsbert « The EU in international politics » cité par Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 62

l'UE. C'est en effet en janvier 1998 que Javier Solana avait déclaré devant le Parlement polonais : « Sans ouverture au monde et sans engagement de l'Amérique du Nord, l'Europe ne trouvera pas l'équilibre nécessaire pour achever ce grand projet d'unité. C'est seulement ensemble que l'Europe et l'Amérique du Nord peuvent répondre aux défis de l'avenir (...) Avec l'OTAN, l'Europe et l'Amérique du Nord ont lié leurs systèmes de sécurité de manière irréversible. Une large communauté atlantique est née grâce à ces liens forts, fondés sur les mêmes valeurs et les intérêts communs »⁶³⁷. Cette double casquette OTAN-UE a permis à Varsovie d'espérer que Javier Solana serait l'avocat de l'adhésion de la Pologne à l'UE comme il l'avait été pendant ses années d'intégration avec l'OTAN.

Pour expliquer cet enthousiasme autour de la personne de Javier Solana de Madariaga et pour mieux comprendre ses futures actions en qualité de Haut Représentant, il faut rappeler ici son parcours personnel et sur la scène internationale. Né en 1942 à Madrid, il est issu d'une célèbre famille espagnole connue pour son opposition au régime de Francisco Franco. Son grand-oncle, Salvador de Madariaga, a notamment été président de la Commission du désarmement de la Société des Nations, puis ambassadeur d'Espagne en France et aux États-Unis, et finalement président du Collège d'Europe de Bruges après la Seconde Guerre mondiale (1950-1964). Comme son père, Javier Solana est scientifique. Physicien de formation, il fait ses études en Espagne, en Grande-Bretagne et aux États-Unis où il soutient une thèse. En 1964, à l'âge de 22 ans, il rejoint clandestinement le Parti socialiste ouvrier espagnol qui est alors illégal. Dès son retour en Espagne en 1971, Solana poursuit sa carrière scientifique (il devient professeur à l'Université Complutense en 1975) et s'engage dans la politique. En 1976, il est nommé secrétaire fédéral du nouveau parti socialiste. Après l'arrivée des socialistes au pouvoir en Espagne en 1982, il participe à tous les gouvernements de Felipe Gonzalez, dont il est proche. Il est nommé ministre de la Culture en 1982, ministre de l'Éducation en 1988 et enfin ministre des Affaires étrangères en 1992. En novembre 1995, alors que l'Espagne préside le Conseil de l'UE, Javier Solana initie le processus de Barcelone pour susciter l'association des pays du bassin méditerranéen. C'est aussi dans ce rôle qu'il préside la délégation de l'UE en juillet 1995 lors de la deuxième réunion du Conseil d'association UE-Pologne⁶³⁸. Il est donc au cœur du processus d'intégration de la Pologne

⁶³⁷ Le discours du Secrétaire général de l'OTAN Javier Solana devant la Diète polonaise, le 22 janvier 1998, est disponible sur le site Internet de la Diète : <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf/main/09C9528E>

⁶³⁸ La réunion du Conseil d'association UE-Pologne en présence de Javier Solana a eu lieu le 17 juillet 1995, trois semaines après le Conseil européen de Cannes des 26-27 juin 1995 qui a adopté le Livre blanc « *Préparation*

dans l'UE dès son origine. Il reconnaît déjà à l'époque le rôle positif que joue la Pologne sur le plan de la stabilité de la région et ses efforts pour établir de bonnes relations avec tous ses voisins, notamment dans la région de la mer Baltique⁶³⁹. Il milita par ailleurs activement pour l'adhésion des pays de l'Europe centrale dans l'UE. Pendant ces trois années à la tête de la diplomatie espagnole, il acquiert la réputation d'être un homme de compromis et un bon diplomate. En décembre 1995, il est ainsi nommé Secrétaire général de l'OTAN, remplaçant le Belge Willy Claes qui a démissionné suite à une affaire de corruption.

Sa nomination à la tête de l'OTAN suscite toutefois une polémique. Par le passé, il avait en effet été opposé à l'adhésion de son pays à l'OTAN, comme presque tous les socialistes espagnols à l'époque. C'est seulement après l'arrivée au pouvoir de Felipe Gonzalez en 1982 que Solana et le Parti socialiste ouvrier espagnol ont évolué progressivement vers une position pro-atlantiste⁶⁴⁰. En mars 1986, il fait ainsi une campagne en faveur du « oui » dans un référendum sur le maintien de son pays au sein de l'OTAN⁶⁴¹. Mais ce qui importe est le contexte international qui oblige l'organisation à revoir sa mission au moment-même de l'entrée de Javier Solana dans ses fonctions de Secrétaire général de l'OTAN.

Il est tout d'abord chargé de mettre en application les accords de Dayton en Bosnie-Herzégovine. Il doit piloter le déploiement d'une force de maintien de la paix de 60 000 hommes (IFOR) provenant de 32 nations (y compris la Pologne)⁶⁴² qui se transforme ensuite en mission de stabilisation (SFOR) conservant plus de 30000 hommes sur le terrain. Sous son impulsion, l'OTAN affine sa stratégie, intègre pleinement l'Espagne dans sa structure militaire et négocie des accords, surtout avec l'ancien ennemi russe.

La négociation avec la Fédération de Russie a été particulièrement importante pour la Pologne et les autres pays d'Europe centrale souhaitant intégrer l'OTAN. Très difficile au

des États associés de l'Europe centrale et orientale à leur intégration dans le marché intérieur de l'Union » identifiant les mesures à adopter pour transposer l'acquis communautaire dans les pays candidats.

⁶³⁹ Voir le document du Conseil, « Deuxième session du Conseil d'Association Union européenne-Pologne du 17 juillet 1995 », disponible sur le site Internet de Presse Europa : <http://presseuropa.fr/press-releases/deuxieme-session-du-conseil-d-association-union-europeenne-pologne>

⁶⁴⁰ Voir Ramon Luis Acuña, « Entretien avec Felipe Gonzalez. Une politique extérieure pour l'Espagne », *Politique étrangère*, 1982, n° 3, p. 557-564.

⁶⁴¹ Francisco José Rodrigo Luelmo, *L'adhésion de l'Espagne à l'OTAN*, 13 septembre 2012, disponible sur le site Internet du CVCE : <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/831ba342-0a7c-4ead-b35f-80fd52b01de9/fr>

⁶⁴² 32 pays ont participé à l'IFOR (Implementation Force) : 15 États membres de l'OTAN et 17 autres pays, notamment dans le cadre du programme de Partenariat pour la paix. Parmi ces pays, il y avait la Russie et l'Ukraine. La Pologne a également participé à cette mission de l'OTAN en y envoyant 660 soldats du bataillon POLBAT.

point de départ, elle aboutit le 27 mai 1997, grâce au talent diplomatique de Javier Solana, à la signature de l'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre la Fédération de Russie et l'OTAN. Cet accord a ouvert un nouveau chapitre dans les relations entre les deux parties en créant une instance de consultation et de coopération : le Conseil conjoint permanent OTAN-Russie. Il a aussi permis d'obtenir que « le désaccord silencieux » de Moscou « [équivalence] à un accord donné »⁶⁴³ pour le premier élargissement de l'OTAN aux trois anciens pays du Pacte de Varsovie. Le rôle de Javier Solana dans ce processus et son soutien personnel manifesté lors de ses nombreuses visites en Pologne (1994, 1996, 1998, 2000, 2002) lui ont valu une grande notoriété auprès des élites polonaises⁶⁴⁴. Ainsi le 16 mars 1999, lors de la cérémonie de hissage des drapeaux des trois nouveaux membres de l'OTAN, il déclare : « L'Histoire verra dans l'adhésion de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque une étape majeure sur la voie d'une Europe marquée par la coopération et l'intégration, sur la voie d'une Europe sans lignes de division »⁶⁴⁵.

Enfin Javier Solana est aussi celui qui, autorisé par l'OTAN, donne l'ordre de lancer en mars 1999 les attaques aériennes contre la République fédérale de Yougoslavie (actuellement la Serbie) pour stopper l'intervention de Slobodan Milosevic au Kosovo. Cette première intervention de l'OTAN contre un État souverain est un succès militaire, néanmoins contesté car obtenu sans autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies (Voir Partie I, Chapitre 3, III, B). Le résultat est que le Kosovo, province serbe à majorité albanaise, est ensuite placé sous administration internationale, la sécurité y étant assurée par l'OTAN (KFOR). Ces expériences expliquent aussi pourquoi Solana, en tant que Haut Représentant, accordera tant d'importance aux Balkans⁶⁴⁶.

Ainsi le choix de Javier Solana s'est fondé sur « ses qualités diplomatiques et (...) sa capacité démontrée comme Secrétaire général de l'OTAN au moment de la guerre du Kosovo à générer du consensus »⁶⁴⁷. Mais il a également été considéré comme un message politique immédiat envoyé par les Quinze pour renforcer la portée des nouvelles structures du traité

⁶⁴³ Hélène Carrère d'Encausse, « La Russie désormais partenaire », *Le Figaro*, 9 juillet 1997.

⁶⁴⁴ Javier Solana a d'ailleurs obtenu le titre de docteur « honoris causa » de deux universités polonaises : de l'Université Adam Mickiewicz de Poznań en 2000 et de l'Université de Wrocław en 2003. Voir *Przegląd Uniwersytecki. Pismo informacyjne Uniwersytetu Wrocławskiego [La revue universitaire. Bulletin d'information de l'Université de Wrocław]*, n° 10 (91), octobre 2003, p. 15-20.

⁶⁴⁵ Communiqué de presse sur l'adhésion de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque à l'OTAN, disponible sur le site Internet de l'OTAN : <http://www.nato.int/docu/comm/1999/9904-wsh/presfra/03adhsi.pdf>

⁶⁴⁶ Voir l'entretien avec Patrice Bergamini, Directeur adjoint du cabinet de Javier Solana, le 9 octobre 2009 cité par Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 62.

⁶⁴⁷ Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2007, p. 66.

d'Amsterdam. Il s'agissait d'un signal d'autant plus important qu'il montrait le souhait de l'UE de s'introduire désormais dans le jeu diplomatique à l'échelle mondiale.

Enfin il faut noter que sa nomination en tant que Secrétaire général de l'OTAN a été possible grâce au rapprochement franco-britannique suite au sommet de Saint Malo en décembre 1998 qui a ouvert la voie au lancement d'une politique de défense de l'UE. L'objectif visé était d'avoir à terme une capacité autonome d'action de l'UE. On ne peut oublier que Javier Solana a été nommé en même temps Secrétaire général du Conseil de l'UE et Secrétaire général de l'UEO⁶⁴⁸. De ce point de vue, l'ancien Secrétaire général de l'OTAN était la personne idéale pour faire évoluer les relations UE-UEO-OTAN nécessaires à une mise en œuvre efficace de la PESC. C'est pourquoi, au-delà de sa fonction de « Monsieur PESC », il est très rapidement devenu « Monsieur PESD »⁶⁴⁹ incarnant la dimension « sécurité et défense » de la PESC. Ainsi « ses activités de porte-parole, de promoteur et de coordinateur des activités PESC, y compris la PESD, l'ont positionné comme la clé de voûte, voire le responsable politique de cette dernière, dépassant la stricte définition juridique de sa fonction »⁶⁵⁰.

C'est dans ce climat marqué par des attentes grandissantes de la part des États membres que Javier Solana débute son mandat le 18 octobre 1999. En tant que Secrétaire général du Conseil de l'UE, il est épaulé par un Secrétaire général adjoint. Il s'agit de Pierre de Boissieu, Représentant permanent de la France à Bruxelles depuis 1993 et inspirateur de la structure des trois piliers introduits par le traité de Maastricht, dont il était à l'époque le négociateur au nom de la France. Contrairement à la fonction très politisée de son chef, son poste est cependant d'ordre administratif sans compétence spécifique en matière de PESC.

⁶⁴⁸ Javier Solana devient Secrétaire général de l'UEO le 25 novembre 1999. Les chefs d'États et de gouvernement confirment dans une déclaration jointe au traité d'Amsterdam que l'UEO fait partie intégrante du développement de l'UE en lui donnant l'accès à une capacité opérationnelle, notamment dans le contexte des missions de Petersberg. Le Conseil de Cologne du 4 juin 1999 charge le Conseil « Affaires étrangères » de préparer les conditions et mesures nécessaires à l'inclusion des fonctions de l'UEO au sein de l'UE. La fusion est même déjà envisagée pour 2000. Le traité de Nice maintient cependant l'UEO comme une organisation séparée chargée de l'application éventuelle de la clause de défense collective de l'article V que l'UE ne peut pas reprendre à son compte. C'est seulement le 31 mars 2010 que l'UEO est définitivement dissoute et que son rôle est entièrement repris par l'UE. Le 30 juin 2011, l'Union de l'Europe occidentale cesse d'exister. En décembre 2009, le Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE) a publié un corpus de recherche consacré à l'UEO qui met en lumière la première organisation européenne de sécurité et de défense mutuelle.

⁶⁴⁹ Il faut noter qu'après le lancement de la PESD, est apparue la proposition de découplage partiel ou total des fonctions du Haut Représentant pour la PESC. Certains ont plaidé pour la création d'un poste de « Monsieur PESD » à proprement parler. Voir Daniel Keohane, « Time for Mr ESDP? », *CER Bulletin*, Center for European Reform, n° 26, octobre-novembre 2002.

⁶⁵⁰ Jean-Pierre Maulny et Bastien Nivet, « Les acteurs et réseaux de la Politique européenne de sécurité et de défense », *Les Documents du C2SD*, Centre d'études en sciences sociales de la défense, n° 97, 2008, p. 56.

Javier Solana a indéniablement donné son contenu au poste de Haut Représentant pour la PESC. Bénéficiant d'une grande expérience diplomatique et s'appuyant sur le mandat obtenu de la part des États membres, il a mis en place une nouvelle forme de représentation de l'UE à l'étranger. Son action a contribué à l'instauration d'une cohérence dans la politique étrangère de l'UE et a poussé au développement d'une architecture politico-militaire au sein du Conseil dans le cadre de la PESC. Il a incarné la diplomatie européenne naissante pour toute une décennie (1999 – 2009)⁶⁵¹.

B. La fonction de diplomate en chef de l'UE

La nomination au poste de Haut Représentant pour la PESC d'une personnalité reconnue sur la scène internationale et pourvue d'une solide expérience diplomatique devait renforcer la visibilité de l'UE en tant qu'acteur global. Au-delà du choix politique, il s'agissait d'une décision pratique visant à résoudre le problème structurel de la PESC, c'est-à-dire le manque de continuité entre les présidences tournantes dans la conduite de la politique étrangère de l'Union. En effet, le mandat du Haut Représentant est proprement intergouvernemental, inscrit dans « un périmètre fixé par le Conseil »⁶⁵². Sa mission consiste à contribuer à la mise en place de la politique étrangère de l'Union, mais pas à sa conception. Le Haut Représentant n'ayant pas de pouvoir d'initiative explicite, le champ d'action de Javier Solana a pu paraître très limité au moment de sa prise de fonction : « Cette nouvelle fonction ne permettra pas de clarifier la situation d'un point de vue juridico-institutionnel et ne s'imposera pas non plus franchement dans la pratique »⁶⁵³.

1. Le Haut Représentant pour la PESC, un médiateur entre les États membres

Le mandat du Haut Représentant était imprécis et relativement faible, dépourvu de toute compétence expressément diplomatique. Son rôle était surtout celui de médiateur entre les États membres dans le domaine de la PESC et de trait d'union entre les présidences

⁶⁵¹ Le mandat de Javier Solana au poste de Secrétaire général du Conseil de l'UE et de Haut Représentant pour la PESC a été renouvelé pour une période de cinq ans à compter du 18 octobre 2004 par la Décision du Conseil du 29 juin 2004 (2004/537/CE, EURATOM).

⁶⁵² Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 41.

⁶⁵³ Nicolas Levrat et Fatimata Niang, « Droit et science politique dans l'analyse de la dimension extérieure de l'UE », in René Schwok et Frédéric Mérand (dir), *L'Union européenne et la sécurité internationale. Théories et pratiques*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 126.

tournantes. Il a été chargé d'assurer la continuité entre les programmes semestriels des présidences et de mener à leur demande le dialogue politique avec des tiers. La tâche d'assurer la représentation de l'UE en tant que telle ne lui a cependant pas été octroyée. C'est donc seulement en tant que représentant des États membres qu'il pouvait s'imposer dans le jeu de la politique étrangère européenne. Son poste jouissant d'une certaine stabilité, il pouvait espérer donner un visage à la diplomatie européenne et acquérir ainsi, avec le temps, la fonction de diplomate en chef de l'Union. En effet, contrairement aux représentants des présidences semestrielles, le Haut Représentant avait l'opportunité de contribuer à « la construction d'une diplomatie efficace » dans la mesure où il favorisait « l'acquisition de connaissances, d'expérience pratique et de confiance de la part des autres acteurs diplomatiques »⁶⁵⁴. Prenant appui sur le cadre normatif de la PESC et s'inspirant du modèle onusien, il a pu également développer sa capacité de médiation à l'étranger. En effet, à l'instar du Secrétaire général des Nations Unies, le Haut Représentant pouvait nommer des Représentants spéciaux, « relais, sur le terrain, de son action de médiation internationale »⁶⁵⁵.

Cependant, la création du poste de Haut Représentant n'a pas été une solution miracle au problème du manque de cohérence et de visibilité internationale de l'Union : selon Eric Remacle, « un numéro de téléphone sans pouvoir ne résout pas le problème de l'identification de la PESC en tant qu'acteur international »⁶⁵⁶. Comme toute autre disposition du traité d'Amsterdam, « elle n'avait pas en elle-même d'effet mécanique et automatique dans les espaces de politiques publiques où elle pouvait être mobilisée »⁶⁵⁷. D'ailleurs, comme le constate Yves Buchet de Neuilly, « la figure du Haut représentant était faiblement dessinée dans le jeu de la politique étrangère européenne avant qu'elle ne prenne le visage de Javier Solana »⁶⁵⁸. Dans la mesure où les compétences propres du Haut Représentant n'étaient pas bien définies, la situation laissait toujours une possible marge d'interprétation dont ce nouvel acteur a pu tirer profit.

Les dirigeants européens qui, pendant les négociations du traité d'Amsterdam, avaient été assez hostiles à l'idée de confier la représentation de leurs intérêts à un organe unique, ont

⁶⁵⁴ Stephan Keukeleire, « Au-delà de la PESC. La politique étrangère structurelle de l'Union européenne », *AFRI*, vol. II, 2001, p. 541.

⁶⁵⁵ Charles Tenenbaum, « La médiation des organisations intergouvernementales : un maillon essentiel », in Guillaume Devin (dir.), *Faire la paix. La part des institutions internationales*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, Paris, 2009, p. 120

⁶⁵⁶ Eric Remacle, art. cit., p. 501.

⁶⁵⁷ Yves Buchet de Neuilly, art. cit., p. 23.

⁶⁵⁸ *Ibid.*

trouvé en la personne du Haut Représentant une figure « relativement neutre et malléable » perçue comme « le point d’amorçage d’une action proprement européenne »⁶⁵⁹. En la personne de Javier Solana, cet appui politique a été rapidement utilisé pour accroître son autorité diplomatique sur la scène internationale. En effet, l’entrée en scène du Haut Représentant a été marquée d’une « manière diplomatiquement spectaculaire »⁶⁶⁰ lorsque les chefs d’État et de gouvernement de l’Union ont décidé de l’envoyer à Ankara pour annoncer au gouvernement turc que son pays devenait officiellement candidat à l’adhésion à l’Union. Cette conquête de notoriété internationale s’est faite assez rapidement, comme en témoigne un membre de l’Unité politique du Secrétariat général du Conseil cité par Yves Buchet de Neuilly : « La tendance est que Solana s’affirme, il semble y avoir une volonté politique claire des États membres de le laisser s’affirmer. Par exemple, à Helsinki, ils l’ont envoyé à Ankara ce qui est un geste très lourd du point de vue symbolique. Il reçoit de plus en plus de mandats. À Lisbonne, on lui a demandé de mettre de l’ordre dans l’action européenne dans les Balkans, c’est très lourd comme mandat. Le traité en avait fait une figure sans pouvoir. Il y a une volonté politique de lui donner une autorité »⁶⁶¹.

C’est dans cet espace politique européen que le Haut Représentant a dû « se tailler un champ d’action entre les ministres des Affaires étrangères de l’Union européenne, (...) et des structures déjà bien intégrées dans le domaine des relations extérieures, en premier lieu, la Commission européenne »⁶⁶². Son rôle dépendait beaucoup des relations qu’il allait tisser avec les autres acteurs institutionnels de l’UE.

2. Le Haut Représentant pour la PESC, un acteur du jeu interinstitutionnel de la politique étrangère de l’UE

Le Haut Représentant pour la PESC a puisé son autorité dans le mandat que lui a confié le Conseil européen. Dépendant directement des États membres de l’Union, il est apparu « comme le dernier maillon de la chaîne qui précède le niveau politique »⁶⁶³. Sa légitimité diplomatique ne pouvait donc pas provenir uniquement de sa notoriété internationale, mais était d’abord issue de sa légitimité intérieure et des rapports qu’il

⁶⁵⁹ *Ibid.*, p. 25.

⁶⁶⁰ *Ibid.*

⁶⁶¹ Entretien avec un membre de l’Unité politique du Secrétariat général du Conseil fait à Bruxelles en avril 2000, cité par Yves Buchet de Neuilly, art. cit., p. 25.

⁶⁶² Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 43.

⁶⁶³ Yves Buchet de Neuilly, *op. cit.*, p. 179.

entretenait avec les autres acteurs institutionnels de l'Union. En effet, la fonction du Haut Représentant doit être analysée dans un cadre institutionnel précis.

Tout d'abord, le Haut Représentant était censé travailler en étroite collaboration avec l'État membre chargé de présider le Conseil européen. C'est la présidence qui maîtrisait le calendrier et définissait les priorités pour l'action extérieure de toute l'Union : « La présidence est dans la plupart des cas le moteur en matière de PESC. Tandis que les États membres et la Commission européenne disposent d'un droit de proposition, la présidence est en position de force pour prendre l'initiative en raison de son autorité et parce que cela est attendu d'elle »⁶⁶⁴. Si le Haut Représentant a pu s'imposer dans le jeu de la politique étrangère de l'UE, c'est notamment en exerçant une influence sur l'agenda de la présidence, grâce aux interactions qu'il a noué avec elle. Comme le remarque Estelle Poidevin, cette influence a cependant fluctué « en fonction du pays qui [exerçait] le *leadership* »⁶⁶⁵. Pour des États qui ne disposaient pas d'un grand appareil diplomatique, le Haut Représentant et son cabinet pouvaient devenir des alliés importants dans l'exercice de la représentation extérieure de l'Union. Inversement, les pays disposant d'un large réseau diplomatique et d'un appareil administratif étoffé pouvaient vouloir se passer des services du Haut Représentant en le considérant comme un concurrent potentiel pour leurs propres ministres des Affaires étrangères chargés à tour de rôle de la présidence du Conseil de l'UE dans le format « Relation extérieures ».

Nous avons déjà noté que le rôle du Haut Représentant a été renforcé par le principe même de la présidence tournante de l'UE qui y a apporté un élément de continuité. En effet, l'assistance du Secrétaire général du Conseil et de ses collaborateurs était un moyen important pour renforcer la fonction diplomatique du Haut Représentant dans la mesure où ce dernier pouvait livrer les positions de chaque État membre dans une négociation et faciliter ainsi le consensus. Javier Solana a également exercé cette influence politique à travers de nombreuses déclarations sur les sujets internationaux importants.

Une grande opportunité d'apparaître en tant que diplomate en chef de l'Union est venue aussi de la présence du Haut Représentant dans le nouveau format de la Troïka, modifié par le traité d'Amsterdam. Pensée comme une forme de renforcement de la visibilité internationale de l'Union, elle a eu pour effet de renforcer avec le temps la visibilité du Haut

⁶⁶⁴ Jonas Tallberg, *Leadership and negotiation in the EU*, Cambridge University Press, 2006, p. 85, traduction d'Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 44.

⁶⁶⁵ Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 45.

Représentant. Celui-ci était en effet son membre le plus stable à côté du Commissaire aux Relations extérieures. En outre, la troïka était le format privilégié par l'UE dans les négociations diplomatiques, comme par exemple dans le dossier nucléaire iranien, ce que nous verrons dans la troisième partie du chapitre.

Dans ce contexte, les relations que le Haut Représentant a entretenues avec le Commissaire aux Relations extérieures ont été déterminantes pour son action diplomatique à l'internationale. Ce lien étroit entre les deux postes a été dans un premier temps une conséquence logique des dispositions du traité chargeant le Conseil et la Commission d'assurer la cohérence de la politique européenne en matière de relations extérieures (art. 3 TUE). Selon l'image évoquée par Emmanuel Decaux, l'action extérieure de l'UE ressemblait ainsi à « un monstre à plusieurs têtes avec d'un côté, un secrétaire général s'exprimant sous le contrôle de la présidence du Conseil pour ce qui concerne la PESC et, de l'autre, un Commissaire aux relations extérieures au sein d'une Commission collégiale où nombre de compétences ont une dimension externe »⁶⁶⁶.

En effet, si le Haut Représentant était plus présent dans les enceintes internationales, c'est le Commissaire aux Relations extérieures qui maîtrisait la plus grande partie des moyens financiers affectés par l'Union à l'action extérieure. Dans son ouvrage *Not Quite the Diplomat*, Chris Patten, Commissaire chargé des relations extérieures dans la Commission de Romano Prodi (1999-2004), décrit ses relations avec Javier Solana de la manière suivante : « Solana était le représentant de tous les ministres des Affaires étrangères. J'avais en charge les programmes de la Commission européenne dont le développement et la coopération (...). Solana occupait le devant de la scène, j'étais en charge du back office. Mais, au moins, à l'arrière, les leviers étaient connectés à la machine : mettez-les en marche et quelque chose se produit, même si cela arrive parfois trop lentement »⁶⁶⁷. La réalisation de la PESC dépendait donc beaucoup de ces rapports. Si Javier Solana et Chris Patten ont su trouver ensemble un terrain d'entente, les relations entre le Haut Représentant et Benita Ferrero-Waldner n'ont pas manqué d'hostilité. Cette concurrence n'a d'ailleurs été que le reflet de la rivalité entre le Secrétariat du Conseil et la Commission en matière de représentation extérieure (Voir Partie III, Chapitre 1, I, B).

⁶⁶⁶ Emmanuel Decaux, « Le processus de décision de la PESC : vers une politique étrangère européenne ? », in Enzo Cannizzaro, *The EU as and Actor in International Relations*, Kluwer Law International, 2002, p. 14.

⁶⁶⁷ Chris Patten cité par Karel de Gucht, « Shifting EU Foreign Policy into Higher Gear », *EU Diplomacy Papers*, Collège d'Europe, n° 1/2006, p. 6.

On a pu voir ainsi que cette entente était d'abord une question de personnalité et pas uniquement de dispositions d'un traité⁶⁶⁸. Dans la mesure où les deux fonctions étaient inscrites dans la même durée (cinq ans) et où chacune avait ses points forts, la concurrence était toujours à craindre. D'ailleurs, il faut noter qu'à l'origine, après l'entrée de Javier Solana dans la fonction de Haut Représentant, certains décideurs politiques européens ont envisagé de le neutraliser en mettant face à lui une personnalité de poids au rang de vice-président de la Commission⁶⁶⁹, éventuellement Chris Patten. Finalement aucun Commissaire aux Relations extérieures n'est entré dans cette fonction jusqu'à ce que le traité de Lisbonne supprime le poste de Commissaire aux Relations extérieures au profit de celui du Haut Représentant de l'Union, également vice-président de la Commission. Il n'en reste pas moins que cette rivalité se ressentait dès que le Haut Représentant essayait d'élargir son champ d'action, notamment à travers son engagement dans la gestion des crises.

Force est de constater que la position du Haut Représentant dans l'espace bureaucratique européen a traduit directement la volonté des États membres de tenir à distance la Commission européenne : « En réalité, une partie de ce que les acteurs PESC ont voulu juridiquement et en pratique refuser à la Commission a été non pas préservée par les administrations nationales, mais accordée au Secrétariat du Conseil »⁶⁷⁰. Ainsi, dans la mesure où le Haut Représentant développait les instruments diplomatiques, civils et militaires de la PESC/PESD, le risque était que la Commission européenne soit mise à l'écart de l'action extérieure de l'Union. En effet, étant « considérée comme une structure étrangère à l'activité diplomatique »⁶⁷¹, la Commission a longtemps été marginalisée dans le domaine de la PESC : elle a notamment été exclue du réseau de télex reliant les correspondants européens jusqu'en 1983⁶⁷².

Enfin l'institution la moins compétente en matière d'action extérieure était le Parlement européen qui était toutefois vivement intéressé par l'émergence d'une diplomatie européenne. Consulté uniquement sur les principaux aspects de la PESC, il a néanmoins été régulièrement informé par la présidence et la Commission sur l'évolution de cette politique.

⁶⁶⁸ Voir l'entretien avec un membre du cabinet du commissaire Hans van den Broek responsable de la PESC (fait à Bruxelles en mai 1999) cité par Yves Buchet de Neuilly, art. cit., p. 30

⁶⁶⁹ *Ibid.*

⁶⁷⁰ *Ibid.*, p. 28.

⁶⁷¹ Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 52.

⁶⁷² Mis en place en 1973, le réseau des correspondants européens (Coreu) est un instrument d'échange quotidien entre les ministères des Affaires étrangères des États membres de l'Union. Depuis 1983, cet échange se fait aussi avec la Commission européenne et le Secrétariat général du Conseil.

En règle générale, le ministre des Affaires étrangères du pays exerçant la présidence du Conseil était présent au début de chaque session plénière du Parlement à Strasbourg. La présentation, faite à cette occasion par le Haut Représentant, de l'état de développement de la PESC ainsi que l'organisation de débats avec lui est devenue une pratique traditionnelle. Tenant compte de son pouvoir dans le domaine budgétaire et du rôle de « caisse de résonance de la sensibilité publique européenne »⁶⁷³, Javier Solana est intervenu à de nombreuses reprises devant le Parlement et en particulier devant sa Commission des Affaires étrangères. Le Haut Représentant essayait ainsi de gagner le soutien du Parlement pour lancer les opérations de la PESC. Mais comme le précise Nicole Gnesotto, ancienne directrice de l'Institut d'études de sécurité, il n'a pas assez utilisé le Parlement pour faire passer des messages⁶⁷⁴. En effet, les députés européens se rendaient très souvent sur le terrain et étaient donc des représentants diplomatiques idéals, non seulement pour rendre le Parlement plus visible, mais aussi pour transmettre les messages du Haut Représentant.

Il est vrai que Javier Solana a négligé ce rôle du Parlement, préférant donner la priorité à la communication à l'extérieur de l'Union. Selon Patrice Bergamini, directeur adjoint de cabinet de Solana, « la priorité était de faire la PESC à l'extérieur, c'est-à-dire de démontrer aux partenaires de l'UE que cette dernière devenait un acteur opérationnel fiable sur les théâtres les plus variés et les plus compliqués, davantage que d'en assurer son auto-promotion à l'intérieur de l'Union : la preuve par les faits »⁶⁷⁵. Les réticences dans les contacts avec le Parlement sont venues aussi du fait que les représentants du Secrétariat général étaient habitués à travailler dans la discrétion pour préserver certains éléments nationaux. Pour cela, ils ont préféré s'entretenir avec « le comité spécial du Parlement européen, constitué de cinq parlementaires ayant une habilitation à consulter les documents confidentiels »⁶⁷⁶.

Javier Solana a tout de même tenu à renforcer les liens avec le Parlement européen pendant son deuxième mandat de Haut Représentant en créant le poste de Représentant personnel pour les affaires parlementaires. Cette mission a été confiée en 2007 à Michael Matthiessen, un diplomate danois qui a rejoint l'ancien secrétaire général de l'OTAN en 1999

⁶⁷³ Christophe Cornu, « La forteresse Europe : réalité ou virtualité ? », in Burkard Schmitt (dir.), « Entre coopération et concurrence : le marché transatlantique de défense », *Cahiers de Chaillot*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, n° 44, janvier 2001, p. 85-86.

⁶⁷⁴ Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 50.

⁶⁷⁵ Entretien avec Patrice Bergamini du 1^{er} décembre 2009 cité par Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 50-51.

⁶⁷⁶ Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 51.

pour mettre en place des structures civiles de la PESD et qui a été son Représentant personnel pour les droits de l'homme entre 2005 et 2006⁶⁷⁷.

La bonne entente entre le Haut Représentant et le Parlement européen était d'autant plus importante que le rôle de ce dernier dans l'allocation des moyens budgétaires consacrés à la PESC était primordial⁶⁷⁸. Le Parlement européen disposait en effet d'un pouvoir de codécision dans ce domaine et pouvait refuser de voter la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union⁶⁷⁹. D'ailleurs il n'a pas hésité à menacer le Haut Représentant d'utiliser cette arme et à critiquer le manque de transparence du budget PESC. Il a également contesté la faiblesse de son contrôle dans la nomination des Représentants spéciaux, craignant que leur action entrave celle des délégations de la Commission.

II. Le Haut Représentant pour la PESC : un diplomate sans réseau diplomatique propre

Lors de la création de la fonction de Haut Représentant, celle-ci était dépourvue de réseau diplomatique propre et dotée de ressources administratives et financières faibles. Pour renforcer sa position de diplomate en chef de l'Union européenne, le Haut Représentant a pu cependant recourir aux moyens du Secrétariat général du Conseil et aux instruments diplomatiques classiques à savoir les déclarations, des visites et rencontres au sommet, la participation aux négociations et conférences internationales. S'il a réussi à se placer dans une logique de représentation de l'UE, c'est grâce à la politisation du Secrétariat et son « *leadership organisationnel* »⁶⁸⁰. En effet, c'est en qualité de Secrétaire général du Conseil

⁶⁷⁷ Michael Matthiessen a occupé le poste de Représentant personnel du Haut Représentant pour les affaires parlementaires jusqu'au départ de Javier Solana en 2009. Dans le Service européen pour l'action extérieure, il est devenu directeur du département responsable des relations avec le Parlement européen et les parlements nationaux.

⁶⁷⁸ Il faut préciser que le Parlement européen n'avait aucun pouvoir de décision dans le domaine de la PESC et que le budget de la PESC ne permettait pas de financer les opérations militaires qui l'ont été par des contributions volontaires des États membres participant aux interventions. Cependant, le rôle du Parlement européen a été renforcé en avril 2006 grâce à un accord interinstitutionnel entre le Parlement, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire. Cet accord a prévu que le Conseil doit transmettre des rapports annuels sur les activités de l'UE dans le domaine de la PESC que le Parlement européen doit ensuite approuver. Il a permis aussi d'augmenter fortement le budget de la PESC à hauteur de 250 millions d'euros par an environ, soit 1,74 milliards d'euros pour la période 2007-2013 (contre 102 millions en 2006, 62 millions en 2004 et 2005, 46 millions en 2003).

⁶⁷⁹ Voir par exemple *Projet de rapport concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2007 (C6 - 0417/2008 - 2008/2277(DEC))*.

⁶⁸⁰ Michel Mangenot, « Le Secrétariat général du Conseil, acteur de la politique extérieure de l'Union. De la coordination des relations économiques extérieures à la conduite d'une diplomatie politique et de sécurité », Journée d'études du Groupe « Europe », Association française de science politique, *La gouvernance externe de*

que Javier Solana a pu développer un petit appareil diplomatique. Nommant souvent des diplomates de carrière à des postes clés, il a transformé le Secrétariat en son propre cabinet. Ce réseau diplomatique du Haut Représentant pour la PESC a été constitué également de ses représentants personnels et des Représentants spéciaux de l'UE qui ont joué le rôle de véritables diplomates de Solana sur le terrain.

A. Un appareil diplomatique au sein du Secrétariat général du Conseil

Le rôle diplomatique du Haut Représentant pour la PESC ne peut être analysé sans s'intéresser à la nature logistique et administrative de sa tâche. Placé à la tête du Secrétariat général du Conseil, Javier Solana a donné son visage à un organe déjà existant dont l'héritage diplomatique remontait à la Coopération politique européenne. En s'inscrivant dans cette structure gouvernementale de coordination, le Haut Représentant a pu à la fois bénéficier des instruments proprement diplomatiques du Secrétariat et lui donner « une nouvelle légitimité et un *leadership* dans une politique étrangère »⁶⁸¹.

Il faut souligner que c'est grâce à l'action de Javier Solana que cette administration méconnue, considérée comme la « gardienne des procédures communautaires », s'est affirmée « au centre des configurations institutionnelles européennes et des interactions bruxelloises entre fonctionnaires, ambassadeurs et ministres des Quinze »⁶⁸². Profitant de la notoriété de « Monsieur PESC », elle est devenue un acteur central de la politique extérieure de l'UE (acteur du *policy-making*). Michel Mangenot parle dans ce contexte de « l'autonomisation d'un nouveau pôle d'expertise, distinct de celui de la Commission », qui est passé d'« un rôle de greffier à celui de conseiller puis d'initiateur » de la gouvernance externe de l'Union⁶⁸³.

En effet, la montée en puissance du Secrétariat en un organe plus politique est en lien étroit avec la désignation du Haut Représentant au poste de Secrétaire général. Grâce aux « sollicitations pressantes et immédiates » du nouveau Haut Représentant, « la répartition du pouvoir d'intervention dans les processus décisionnels » a été rapidement modifiée : « Le

l'Union européenne, IEP de Strasbourg, 29 mai 2002, p. 10, disponible sur le site Internet des archives ouvertes HAL-SHS (Sciences de l'Homme et de la Société) : http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/28/86/23/PDF/Mangenot_SGC_Gouvernance_externe_2002.pdf

⁶⁸¹ *Ibid.*, p. 2.

⁶⁸² Michel Mangenot, « Une "chancellerie du prince". Le Secrétariat du Conseil dans le processus de décision bruxellois », art. cit., p. 123.

⁶⁸³ *Ibid.* ; Michel Mangenot, « Le Secrétariat général du Conseil, acteur de la politique extérieure de l'Union », art. cit., p. 2.

Secrétariat est sorti de son rôle, de sa mentalité très routinière et très administrative »⁶⁸⁴. La stabilité de la fonction de Haut Représentant a permis au Secrétariat d'avoir une influence notable sur les présidences semestrielles. Sa maîtrise des procédures et sa capacité d'expertise en ont fait un appui de poids pour les capitales. Selon Estelle Poidevin, le Haut Représentant a permis de « libérer la parole des fonctionnaires et de leur donner une légitimité, une assise plus forte »⁶⁸⁵. Dès lors, les fonctionnaires du Conseil n'ont plus hésité à présenter des positions allant au-delà des visions nationales. Il n'était pas rare que lors des Conseils des ministres, le représentant de la présidence privilégie le dossier préparé par le Secrétariat, jugé plus opérationnel que celui de son administration. Il semble que dans la pratique, le Secrétariat avait d'ores et déjà acquis le droit d'initiative dans le domaine de la PESC⁶⁸⁶.

Le Secrétariat général du Conseil est ainsi devenu progressivement un acteur irremplaçable dans la conduite de la politique étrangère de l'Union. « Cette évolution s'est réalisée en dehors de toute modification des textes, et sans même que les observateurs extérieurs y prennent garde »⁶⁸⁷, ce qui n'est pas sans importance. Bien évidemment, la politisation du Secrétariat ne s'est pas faite du jour au lendemain : il a fallu un long processus, bien antérieur à l'arrivée de Javier Solana, qui n'a pas manqué de tensions avec les États membres soucieux de garder leurs prérogatives. Au sein du Secrétariat général du Conseil se croisaient des logiques différentes : communautaire d'une part (due à sa spécialisation progressive dans la coordination des relations économiques extérieures de la Communauté européenne) et diplomatique d'autre part (due à la structure proprement intergouvernementale de la CPE)⁶⁸⁸. C'est pourquoi il convient d'étudier dans un premier temps l'organisation et le rôle du Secrétariat avant l'arrivée du Haut Représentant en 1999, pour voir dans un second temps comment cette structure est devenue, selon l'expression de Michel Mangenot, « la chancellerie du prince »⁶⁸⁹.

⁶⁸⁴ Yves Buchet de Neuilly, *op. cit.*, p. 162.

⁶⁸⁵ Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 72.

⁶⁸⁶ Voir Michel Mangenot, « Le Secrétariat général du Conseil, acteur de la politique extérieure de l'Union », art. cit., p. 6-9.

⁶⁸⁷ Jean-Michel Dumond et Philippe Setton, *La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, Paris, La documentation française, Coll. « Réflexe Europe », 1999, p. 42.

⁶⁸⁸ Michel Mangenot, « Le Secrétariat général du Conseil, acteur de la politique extérieure de l'Union », art. cit., p. 2.

⁶⁸⁹ Michel Mangenot fait ainsi référence à la Chancellerie de Venise qui gérait les institutions politiques de cette cité État à partir du XIV^{ème} siècle. Voir Michel Mangenot, « Une "chancellerie du prince". Le Secrétariat du Conseil dans le processus de décision bruxellois », art. cit., p. 129.

1. De la coordination des relations économiques extérieures à la conduite d'une diplomatie politique

Le Secrétariat général du Conseil, dont le Haut Représentant hérite la charge en 1999, n'a pas été prévu par les traités de Paris (1951) et de Rome (1957) : il acquiert sa reconnaissance juridique dans le traité de Maastricht suite à la modification de l'article 151 du traité instituant la Communauté européenne stipulant dès lors que « le Conseil est assisté d'un secrétariat général, placé sous la direction d'un secrétaire général ». Dans la pratique, il existait deux secrétariats distincts jusqu'en 1993 : le Secrétariat général du Conseil des Communautés européennes et le Secrétariat de la Coopération politique européenne. Ces deux structures développées parallèlement ont fusionné au moment de la création du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne.

Le premier d'entre eux apparaît dès 1952 avec la nomination d'un Secrétaire du Conseil spécial de ministres de la CECA, avant de s'étoffer à partir de 1958 et de prendre alors le nom de Secrétariat général des Conseils des Communautés européennes. Institué pour assurer tous les travaux nécessaires à l'activité des conseils des ministres, il a acquis très rapidement le rôle de « coordonateur des relations économiques extérieures »⁶⁹⁰. Composé de cinq divisions à l'époque, il a développé progressivement sa structure. Une division a notamment été chargée de suivre les relations avec les pays de l'OCDE et la collaboration des Six dans les organisations internationales. Elle est d'ailleurs très vite devenue la Direction générale « Relations extérieures et relations avec les États associés ». Elle changera de nom au début des années 1980 en devenant la DG « Relations extérieures et coopération au développement ». Le Secrétariat des Communautés européennes intégrait également des directions entièrement consacrées au développement et à la politique commerciale chargée du GATT. C'est dans ce cadre qu'il a développé un minuscule réseau diplomatique : un bureau de liaison auprès du GATT (dont la Communauté n'était pas membre à part entière) et de l'Office des Nations Unies a été ouvert dès 1968 à Genève avec à sa tête Klaus-Dietrich

⁶⁹⁰ Michel Mangenot, « Le Secrétariat général du Conseil, acteur de la politique extérieure de l'Union », art. cit., p. 1.

Jagstaidt⁶⁹¹, un fonctionnaire de la DG E depuis sa création qui a obtenu le statut d'ambassadeur dès 1973⁶⁹².

Cette dimension diplomatique du Secrétariat s'accroît à partir de 1980 lorsqu'il acquiert le rôle officiel de conseiller de la présidence. Il s'engage alors dans une attitude plus active lors de la préparation des réunions (groupes de travail, COREPER, Conseil Affaires générales), « abandonnant ainsi son simple rôle logistique ou de rédacteur de comptes rendus »⁶⁹³. En effet, le Secrétariat a affirmé sa position avec l'augmentation progressive du poids de la présidence dans le processus décisionnel européen. Il a été néanmoins exclu des premières initiatives politiques de la présidence et de ses visites officielles à l'étranger comme par exemple en juillet 1980 lors du voyage de Gaston Thorn au Proche-Orient en tant que président du Conseil des ministres des Communautés européennes⁶⁹⁴.

En septembre 1980, avec la nomination de Niels Erbsoll, diplomate de carrière, à la tête du Secrétariat (le poste était auparavant occupé par des diplomates luxembourgeois)⁶⁹⁵, c'est aussi le rôle du Secrétaire général qui est renforcé. « L'idée de départ de cette décision était même de faire du Secrétaire général l'« alter ego » du Président, quelqu'un qui serait son plus proche collaborateur pour les affaires du Conseil et qui pourrait le représenter en son absence, par exemple dans les contacts avec les représentants de pays tiers »⁶⁹⁶. En la personne de l'ancien Secrétaire d'État danois aux Affaires étrangères, le chef du Secrétariat devient un assistant de premier rang⁶⁹⁷ pour le président du Conseil européen, chef d'État ou de gouvernement exerçant la présidence du Conseil des ministres : « L'assistance et les

⁶⁹¹ Klaus-Dietrich Jagstaidt est diplômé de l'Institut des Hautes études internationales de Genève et est spécialiste en politique commerciale. Il a dirigé le bureau de liaison du Secrétariat général du Conseil à Genève jusqu'en 1996 où il a été remplacé par Jacques Brodin, un autre fonctionnaire de carrière du Secrétariat.

⁶⁹² Michel Mangelot, « Le Secrétariat général du Conseil, acteur de la politique extérieure de l'Union », art. cit., p. 4.

⁶⁹³ *Ibid.*

⁶⁹⁴ Jean-Louis Dewost et Daniel Vignes, « Organisations européennes et vie internationale », in Société française pour le droit international, Actes du colloque de Nancy, *L'Europe dans les relations internationales. Unité et diversité*, Paris, Éditions A. Pedone, 1982, p. 236.

⁶⁹⁵ Le premier Secrétaire général du Conseil des ministres dans les années 1952-1973 est Christian Calmes (1913-1995), docteur en droit, diplomate et historien luxembourgeois. En 1947, il quitte le barreau pour entrer au MAE de son pays. Il gravit les différents échelons jusqu'à devenir ministre plénipotentiaire. Pendant les années 1947-1952, il est associé étroitement aux négociations du traité du Benelux et de celui qui allait instituer la CECA. En 1973, Christian Calmes est remplacé par son compatriote Nicolas Hommel qui occupe le poste de Secrétaire général du Conseil jusqu'en 1980. Avant d'intégrer le Secrétariat, Nicolas Hommel a travaillé au MAE de Luxembourg et à la représentation de son pays auprès de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE). Dans les années 1953-1959, il a été Représentant permanent du Luxembourg auprès de l'OTAN puis ambassadeur de son pays en République fédérale d'Allemagne à Cologne.

⁶⁹⁶ *Ibid.*

⁶⁹⁷ Voir *The origin and development of the General Secretariat of the Council*, p. 2-3, disponible sur le site Internet du CVCE : <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/720c00aa-0728-4a9b-8459-36b0f27df250/en>

conseils du Secrétaire général du conseil et de ses collaborateurs immédiats sont ici essentiels. Ce personnage central doit à la fois tenir compte des ambitions – ou des réticences – de la Présidence et des positions des délégations et de la Commission »⁶⁹⁸. D'ailleurs, dès 1990, sa place est reconnue avec celle du chef du Secrétariat de la CPE dans les réunions informelles des ministres des Affaires étrangères « Gymnich ». Il faut souligner ici la place prise par Niels Erbsøll dans la rédaction du traité de Maastricht et son rôle personnel pour placer le Secrétariat général du Conseil « en posture de négociateur à un niveau encore plus élevé »⁶⁹⁹.

Tableau 2. Les Secrétaires généraux du Conseil (1952-2009)

Nom	Date	Pays	Fonction
Christian Calmes	9 septembre 1952 - 14 juin 1973	Luxembourg	Secrétaire du Conseil spécial de ministres de la CECA/ (à partir de 1954) Secrétaire général du Conseil spécial de ministres de la CECA/ (à partir de 1958) Secrétaire général des Conseils des Communautés européennes/ (à partir de 1967) Secrétaire général du Conseil des Communautés européennes
André Zipcy	15-30 juin 1973		Directeur général au Secrétariat du Conseil des Communautés européennes/ Secrétaire général du Conseil des Communautés européennes par intérim
Nicolas Hommel	1er juillet 1973 - 7 octobre 1980	Luxembourg	Secrétaire général du Conseil des Communautés européennes
Niels Erbsøll	8 octobre 1980 - 31 août 1994	Danemark	Secrétaire général du Conseil des Communautés européennes/ (à partir de 1993) Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
Jürgen Trumpf	1er septembre 1994 - 17 octobre 1999	Allemagne	Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne et (à partir de 1999) Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune
Javier Solana	18 octobre 1999 - 30 novembre 2009	Espagne	Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne et Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune

Source : Les secrétaires généraux du Conseil (1952-2015), disponible sur le site Internet du CVCE : http://www.cvce.eu/content/publication/2006/7/31/e643929f-fb03-401a-8af3-b2717e01c687/publishable_fr.pdf

⁶⁹⁸ Yves Doutriaux et Christian Lequesne, *Les institutions de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 1995, p. 25.

⁶⁹⁹ Michel Mangelot, « Le Secrétariat général du Conseil, acteur de la politique extérieure de l'Union », art. cit., p. 5.

Si le Secrétariat s'est vu confier la responsabilité de la conduite de la politique étrangère de l'Union, c'est en raison de « sa spécialisation progressive dans le domaine des relations extérieures, acquise depuis 1958 avec la préparation des Conseils « Affaires générales » réunissant tous les mois à Bruxelles les ministres des Affaires étrangères, et dans la gestion des relations avec les pays tiers depuis le rééquilibrage issu de la crise de la chaise vide en 1966 »⁷⁰⁰. Dès lors, ce rôle s'est également traduit dans le système d'accréditation des ambassadeurs des pays tiers : « il a lieu sans cérémonial ni tapis rouge, le même jour auprès de la Commission et auprès du président du Conseil des ministres, et en présence alors du Secrétaire général ou d'un fonctionnaire du Secrétariat qui a par ailleurs préparé l'intervention du président du Conseil »⁷⁰¹. À cette époque, le gouvernement français veut d'ailleurs imposer que certains actes internationaux soient signés par le Secrétaire général du Conseil, et non par la Commission⁷⁰².

Cependant, pour que le Secrétariat général du Conseil puisse devenir un véritable acteur de la politique extérieure de l'UE, il a fallu lui confier la politique étrangère proprement dite, d'où la fusion avec le Secrétariat de la CPE. Il s'agit en effet d'un organe indépendant, créé dès janvier 1987 par l'Acte unique européen. Conçu comme le prolongement de la troïka de l'époque, il se compose alors de cinq fonctionnaires détachés des ministères des Affaires étrangères respectivement de la présidence en exercice, des deux présidences précédentes, ainsi que des deux suivantes. Il s'agit d'une petite structure (17 personnes, personnel administratif et technique compris) sans budget propre. Le Secrétariat de la CPE s'est installé dans les locaux du Conseil (au 13^{ème} étage du bâtiment Charlemagne). Cependant, malgré un hébergement et une gestion administrative assurés par le Secrétariat du Conseil, les relations entre ces deux secrétariats se sont résumées à quelques échanges informels⁷⁰³. En effet, les seuls acteurs communs à ces deux structures sont les ministres des Affaires étrangères.

Il faut attendre le traité de Maastricht pour que cette situation prenne fin. En 1994, le Secrétariat de la CPE est intégré dans le nouveau Secrétariat général du Conseil de l'UE. La continuité de la CPE est assurée désormais par l'Unité PESC au sein de la Direction générale Relations extérieures (DG E) du Secrétariat général. Le recrutement se fait à parité entre les

⁷⁰⁰ *Ibid.*, p. 6.

⁷⁰¹ *Ibid.* ; Voir Jean Salmon, *op. cit.*, p. 728-733.

⁷⁰² Il s'agissait par exemple de la signature d'un mémorandum à l'OCDE (*Le Monde*, 3 mai 1967).

⁷⁰³ Michel Mangenot, « Le Secrétariat général du Conseil, acteur de la politique extérieure de l'Union », art. cit., p. 3.

fonctionnaires du Conseil et les diplomates nationaux détachés : « L'idée était de créer une équipe en faisant de la synergie entre des gens qui connaissaient l'Union européenne et des gens qui connaissent la diplomatie »⁷⁰⁴. La composition du Secrétariat reflète alors la séparation entre les logiques communautaire et diplomatique qui ont précédé sa création. Les diplomates détachés au Secrétariat de la CPE sont restés ainsi majoritairement affectés à l'Unité PESC mais leur statut a simplement changé puisqu'ils sont devenus des fonctionnaires contractuels du Secrétariat. C'est aussi un des leurs qui est nommé directeur de l'Unité PESC : il s'agit de Pierre-Etienne Champenois, diplomate belge et ancien chef du Secrétariat de la CPE. Comme le constatent Neil Winn et Christopher Lord, on assiste alors à une « intégration fonctionnelle » entre la fonction publique européenne et la fonction publique nationale diplomatique⁷⁰⁵. L'Unité PESC garde son rôle de *leadership* dans les questions relatives à la politique étrangère de l'Union : c'est elle qui rédige les premières actions communes.

L'intégration entre les deux composantes du Secrétariat s'est faite progressivement. En effet, au-delà des structures, il s'agissait de concilier deux logiques différentes : la logique communautaire du Conseil (à mi-chemin entre la Commission et les représentations permanentes des États membres) et la logique intergouvernementale des diplomates nationaux (directeurs politiques et correspondants européens des ministères des Affaires étrangères). Cette dernière est l'héritage de la CPE qui est devenue une amorce d'eupéanisation diplomatique des Communautés européennes grâce à la mise en réseau des appareils diplomatiques des États membres. De même, l'eupéanisation de la PESC a pu se faire grâce à son ancrage dans un cadre institutionnel communautaire. Ce processus évoque un « supranationalisme intergouvernemental » alliant la culture de l'intégration communautaire à la coopération intergouvernementale. Comme le remarque Jolyon Howorth, « la politique étrangère est intergouvernementale dans la forme, mais elle est peut-être plus supranationale qu'on le croit sur le fond »⁷⁰⁶.

Le Secrétariat général du Conseil a eu un rôle important à jouer dans ce processus. Constituant un pôle d'expertise en matière de procédures européennes, il a pu contribuer aux échanges d'informations entre les fonctionnaires du Conseil et les diplomaties nationales et

⁷⁰⁴ Propos d'un fonctionnaire du Conseil affecté à l'Unité PESC recueillis en février 2002 par Michel Mangenot. Voir Michel Mangenot, « Le Secrétariat général du Conseil, acteur de la politique extérieure de l'Union », art. cit., p. 7.

⁷⁰⁵ Neil Winn et Christopher Lord, *EU Foreign Policy beyond the Nation-State. Joint Actions and Institutional Analysis of the Common Foreign and Security Policy*, Basingstoke, Palgrave, 2001.

⁷⁰⁶ Jolyon Howorth, *op. cit.*, p. 33.

devenir ainsi un élément incontournable du réseau diplomatique des États membres de l'UE. Il s'est positionné d'ailleurs dans ce rôle de « pivot »⁷⁰⁷ entre les capitales européennes grâce à l'ouverture en 1994 de son second bureau de liaison à New York (indépendant de celui de la Commission ouvert en 1974), souhaitant ainsi répondre à la disposition du traité de Maastricht (art. J5 TUE) prévoyant que les États membres participant au Conseil de sécurité des Nations Unies se concerteront et tiendront les autres États membres pleinement informés. Frederick Moys a été placé à la tête du bureau à New York : à partir de l'an 2000, il a organisé les réunions hebdomadaires des ambassadeurs des Quinze pour aligner les positions des pays de l'UE avant d'aller au Conseil de sécurité de l'ONU. Le Secrétariat a suivi à sa manière la politique d'extension internationale de la Commission : « Si la Commission a ouvert, en l'espace de trente ans, 110 délégations dans les pays tiers, le Secrétariat général du Conseil subissait, lui, l'inconvénient de ne pas disposer de réseau diplomatique propre, son rôle essentiel étant de renforcer les capacités du ministère des Affaires étrangères des présidences successives : il devait donc forcément se « brancher » sur les ambassades des Quinze et sur les délégations de la Commission pour s'alimenter en informations et les analyser »⁷⁰⁸.

On constate alors que les interactions entre les fonctionnaires communautaires et les diplomates nationaux détachés se multiplient au sein du Secrétariat. Le fait que l'ensemble du Secrétariat soit installé à partir de 1995 au siège du Conseil (bâtiment « Justus Lipsius ») favorise ces échanges. C'est aussi un moyen de faire se rencontrer des cultures professionnelles différentes. Ce processus de « socialisation diplomatique »⁷⁰⁹ est un phénomène inhérent à l'émergence d'une diplomatie européenne. L'idée de faire travailler ensemble le personnel provenant du milieu institutionnel européen et des administrations nationales a pour objectif de faire circuler des idées et des expériences pour établir une culture de travail commune. Ces relations conduisent à la modification des préférences et identités des acteurs diplomatiques sur la scène internationale⁷¹⁰. De ce point de vue, la « bruxellisation » du Secrétariat général du Conseil n'a été qu'un prélude à la mise en place d'un service diplomatique de l'UE.

⁷⁰⁷ C'est Enrique Gonzalez-Sanchez qui parle des fonctionnaires du Secrétariat en tant qu' « hommes pivots » dans le contexte de la nature du travail au Conseil de l'UE. Voir Enrique Gonzalez-Sanchez, « La négociation des décisions communautaires par les fonctionnaires communautaires : les groupes de travail du Conseil », *Revue française d'administration publique*, n° 63, juillet-septembre 1992, p. 391-399.

⁷⁰⁸ Fabrice Fries, *Les grands débats européens*, Paris, Seuil, 1995, p. 109.

⁷⁰⁹ Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 20-21.

⁷¹⁰ Voir Ben Tonra, *op. cit.*

Cependant l'intégration de ces différentes composantes au sein du même Secrétariat général du Conseil n'a pas été un automatisme. Bien que le Secrétariat de la CPE et de nombreux groupes de travail aient fusionné au sein de la DG Relations extérieures du Secrétariat général, la dualité entre aspects économiques et politiques des relations extérieures ne disparaît pas. Pour Michel Mangenot, cette coexistence de l'Unité PESC (sous la direction d'un diplomate britannique, Brian Crowe)⁷¹¹ avec les anciennes directions chargées des relations économiques extérieures et composées exclusivement de fonctionnaires communautaires (dirigées par un directeur général, le Néerlandais Cornelis Stekelenburg) témoigne du maintien d'« une spécificité »⁷¹². Cette particularité du Secrétariat s'est notamment traduite par des réunions de travail dans le format politique « PESC » réservées aux diplomates nationaux détachés. Ces groupes étaient également présidés jusqu'en 1999 par des diplomates essentiellement nationaux. Des inégalités demeuraient aussi quant à l'accès à l'information, comme le rapporte une fonctionnaire du Secrétariat chargée exclusivement des relations économiques : « La différence pour moi dans le travail, c'était que les diplomates détachés recevaient des informations de leur ministère et pouvaient toujours s'adresser à leur capitale pour savoir ce qui se passait sur telle ou telle chose. Tandis que les fonctionnaires du Conseil, non. Et ces informations n'étaient en général pas partagées »⁷¹³.

La stricte séparation des questions économiques et politiques dans les travaux du Secrétariat n'était toutefois ni possible ni souhaitable. C'est pourquoi la fusion entre les directions géographiques de l'Unité PESC et les services économiques correspondants a été décidée en juillet 1999, à l'initiative de la présidence finlandaise. Cette réforme avait pour objectif de contribuer à la consolidation des relations extérieures de l'UE, parallèlement à l'unification progressive des groupes de travail du Conseil. Ainsi les domaines géographiques, à l'exception de l'Afrique, étaient chargés de suivre toutes les questions politiques et économiques sous la responsabilité du même fonctionnaire (*desk officer*). Cette unification a aussi impacté l'évolution de la culture professionnelle des fonctionnaires de la DG Relations

⁷¹¹ Brian Crowe a intégré le Secrétariat général du Conseil de l'UE en 1994. Il est alors devenu directeur de l'Unité PESC. Avant cela, il a travaillé pour le service diplomatique britannique. Spécialiste des affaires économiques, il a été envoyé dans les missions du Royaume-Uni à Washington, Moscou et Berlin. Il a été l'ambassadeur de son pays en Autriche. Après 1999, il est devenu un proche collaborateur de Javier Solana en occupant jusqu'en 2002 le poste de Directeur général pour les Affaires extérieures et politico-militaires au sein du Secrétariat général du Conseil de l'UE.

⁷¹² Michel Mangenot, « Le Secrétariat général du Conseil, acteur de la politique extérieure de l'Union », art. cit., p. 8.

⁷¹³ Entretien avec une fonctionnaire du Conseil réalisé par Michel Mangenot à Bruxelles le 21 février 2002. Voir Michel Mangenot, « Le Secrétariat général du Conseil, acteur de la politique extérieure de l'Union », art. cit., p. 8.

extérieures du Secrétariat. Grâce aux contacts avec les diplomates envoyés des capitales et à la mission de suivi de l'actualité intérieure de tous les pays de l'UE, leur culture est devenue plus politique et diplomatique⁷¹⁴.

C'est à ce moment-là qu'a eu lieu une prise de conscience de l'importance de donner une dimension diplomatique au travail des fonctionnaires européens chargés des relations extérieures de l'UE. Cela n'a cependant été qu'une première étape vers l'émergence d'une culture diplomatique au sein des institutions européennes. Les réformes du Secrétariat général du Conseil ayant eu lieu en 1994 puis en 1999 s'inscrivent dans ce long processus initié notamment par la Commission européenne en 1993 avec la création de la DG IA Relations politiques extérieures.

2. Le développement d'un réseau diplomatique et militaire

À l'arrivée de Javier Solana au Secrétariat général du Conseil, il n'existe aucun appareil diplomatique, pas même un service du protocole qui pourrait être mis à sa disposition. En effet, le Secrétaire général n'a ni statut diplomatique ni réseau diplomatique propre. Globalement, comme le souligne Estelle Poidevin, « le Haut Représentant pour la PESC a été nommé à la tête d'une administration qui n'était pas conçue pour conduire une politique étrangère »⁷¹⁵. Pour mener son action diplomatique sur la scène internationale, Javier Solana doit alors s'appuyer sur une structure préétablie. À partir des outils qui lui sont donnés par le traité d'Amsterdam, il développe progressivement son réseau de diplomatie politique et de sécurité, jouant un rôle d'accélérateur du processus d'institutionnalisation de la PESC/PESD. Il se sert des différentes unités du Secrétariat comme s'il s'agissait de son propre appareil diplomatique. Notre objectif n'est cependant pas de présenter ici tous les institutions et organes de la PESC/PESD, mais seulement d'illustrer l'étendue du réseau de diplomatie politique et de sécurité de Javier Solana. C'est surtout le rôle des services du Secrétariat directement rattachés au Haut Représentant pour la PESC qui sera analysé afin de mieux comprendre de quels instruments disposait ce dernier. Notre intérêt portera également sur les acteurs diplomatiques de ce réseau.

En effet, le réseau diplomatique du Haut Représentant s'est construit principalement autour du Secrétariat général du Conseil. Il s'agit d'une structure comptant environ 370 membres du personnel et composée d'un service juridique, de huit directions générales et

⁷¹⁴ *Ibid.*, p. 9.

⁷¹⁵ Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 75.

d'un cabinet divisé entre les services directement rattachés au Secrétaire général et ceux rattachés à son adjoint. Au sein des directions générales, la responsabilité des affaires de la PESC revient à la Direction générale des relations extérieures (DG E). Hormis son soutien aux travaux du Conseil et du Haut Représentant pour la PESC, la DG E est chargée de la préparation et du suivi du dialogue politique, ainsi que des relations de travail entre l'Union européenne et les organisations internationales (ONU, OSCE, OTAN, Conseil de l'Europe). Les dossiers de la PESD sont répartis entre la direction des questions de défense (DGE 8), la direction de la gestion civile des crises (DGE 9) et la Capacité de planification et de conduite des opérations civiles (CPCC) créée en juillet 2007. « La création de cette structure clôt un processus initié lors de la réunion informelle des chefs d'État et de gouvernement à Hampton Court en octobre 2005, au cours de laquelle le Secrétaire général/Haut Représentant avait exprimé la nécessité, face à la multiplication des missions de gestion de crise, de renforcer, à Bruxelles, les moyens de planification et de conduite de ces missions »⁷¹⁶.

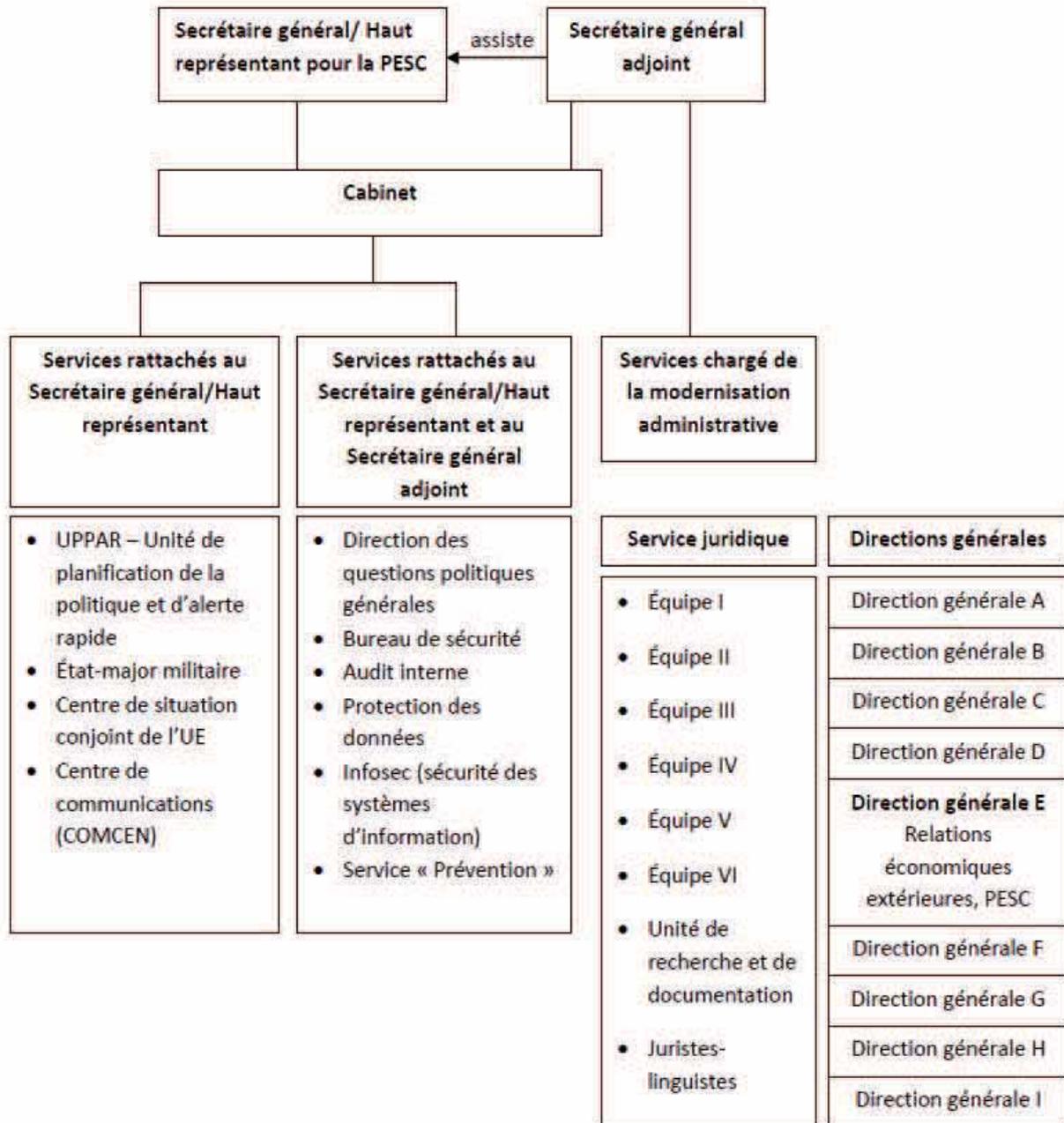
Il est cependant à déplorer qu'il n'y ait pas eu de fonctionnaires polonais dans cette structure du Secrétariat général, du moins sur les postes d'influence : il a fallu attendre juin 2008 pour voir Jarosław Pietras⁷¹⁷ devenir Directeur général de la DG I du Secrétariat général du Conseil (responsable de la protection de l'environnement et des consommateurs, changement climatique, santé, alimentation, éducation, jeunesse, culture, audiovisuel et sport)⁷¹⁸. Les seuls diplomates polonais qui entraient dans le réseau d'influence de Javier Solana étaient ceux qui représentaient la Pologne dans les organes permanents du Conseil : ils provenaient surtout de la Représentation permanente de la Pologne auprès de l'UE à Bruxelles.

⁷¹⁶ Guide de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), élaboré par la Représentation de la France auprès du Comité politique et de sécurité de l'UE, édition novembre 2008, p. 28, disponible sur le site Internet du Ministère des Affaires étrangères de la République française : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Guide_de_la_PESD_nov._2008_FR.pdf

⁷¹⁷ Jarosław Pietras est un haut fonctionnaire polonais, docteur en économie, spécialiste des relations économiques internationales. De 1996 à 2006, il travaille à l'Office du Comité d'intégration européenne de la Pologne à Varsovie, dont il était le Sous-secrétaire. En juin 2008, il obtient le poste de directeur de la DG I du Secrétariat général du Conseil. C'est alors le plus haut poste qu'un Polonais ait jamais eu dans les institutions de l'UE. À cette époque, seuls deux Polonais occupent des postes de direction dans la Commission européenne : Jerzy Plewa en tant que directeur adjoint de la DG Agriculture et Développement rural et Jan Trzczyński en tant que directeur adjoint de la DG Élargissement.

⁷¹⁸ « Jarosław Pietras ma być dyrektorem generalnym w Radzie UE [Jarosław Pietras doit devenir Directeur général au Conseil de l'UE] », *Gazeta.pl*, 11 juin 2008, disponible sur le site Internet : http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114880,5302687,Jaroslaw_Pietras_ma_byc_dyrektorem_generalnym_w_Radzie.html

Organigramme 4. Le Secrétariat général du Conseil de l'UE (novembre 2003)



Source : Organigramme du Secrétariat général du Conseil (2003), disponible sur le site Internet du CVCE : http://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/18ffc595-44f9-47bc-876f-959c1bcf365f/Resourcess#0731d286-8a39-4ef1-9c20-558b14621e3d_fr&overlay

Le réseau diplomatique du Haut Représentant compte en premier lieu l'Unité politique, désignée sous le nom d'Unité de planification de la politique et d'alerte rapide (UPPAR). Prévue par une déclaration annexée au traité d'Amsterdam (sa mise en place a donc pu se faire sans attendre la ratification du traité), l'Unité politique a été créée pour que la

PESC ne soit pas seulement une politique réactive aux événements. L'idée avait été lancée par Michel Rocard dans un rapport au Parlement européen en mars 1995, avec l'ambition de faire émerger « un embryon de représentation commune du monde »⁷¹⁹. Elle a permis la constitution d'une capacité collective d'analyse des priorités stratégiques de l'UE et de formulation de propositions d'action dans le domaine de la PESC. Son placement sous la responsabilité directe du Haut Représentant a été interprété comme étant l'expression d'une volonté de renforcer sa position politique, dont l'aboutissement a été l'aménagement d'un bâtiment spécifique en 2001 (le Cortenberg).

Le mandat des membres de l'Unité politique est d'une durée de 5 ans : il a donc été aligné sur celui du Haut Représentant « au prix quand même d'une renationalisation du recrutement (la "contrepartie" étant le non renouvellement des diplomates détachés à la DG E) »⁷²⁰. En effet, sur vingt fonctionnaires de niveau A qui y travaillaient, seuls trois venaient du Secrétariat, un de la Commission européenne, un de l'UEO, et quinze autres provenaient des États membres. Cette composition a toutefois permis à Javier Solana d'élargir son réseau de contacts internationaux⁷²¹.

Selon les termes utilisés par Michel Mangenot, l'activité de l'Unité politique a été avant tout celle d'« un cabinet gris, assurant l'assistance directe du Haut Représentant et préparant ses discours »⁷²². Cette assistance à Javier Solana constituait une fonction en elle-même : elle coexistait avec celle, traditionnelle, exercée par les autres entités du Secrétariat et consistant à fournir une assistance au Conseil, aux États membres et à la présidence. Les membres de l'Unité politique (en règle générale une personne appartenant à l'Unité politique ou à son cabinet) ont pris ainsi l'habitude d'accompagner le Haut Représentant dans ses déplacements, voire se sont même vus parfois confier la mission de le représenter à l'étranger. À la différence du cabinet (au sens strict) de Javier Solana qui était responsable de la gestion de son agenda, l'Unité politique a été également chargée d'élaborer des papiers d'options politiques (*policy papers*), de sa propre initiative ou si cela lui était demandé : il s'agit de documents présentant les grandes lignes d'un dossier ou d'une action commune à suivre par l'UE. Cette fonction d'expertise a d'ailleurs valu à l'Unité politique d'être considérée comme

⁷¹⁹ Eric Remacle, « La politique étrangère de l'Union au-delà de la PESC », in Mario Telò et Paul Magnette (dir.), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe, 1998, p. 192.

⁷²⁰ Michel Mangenot, « Le Secrétariat général du Conseil, acteur de la politique extérieure de l'Union », art. cit., p. 11.

⁷²¹ Jacek Barcik, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Aspekty prawne i polityczne [La Politique européenne de sécurité et de défense. Aspects juridiques et politiques]*, Bydgoszcz, Oficyna Wydawnicza Branta, 2008, p. 251-252.

⁷²² *Ibid.*

« la locomotive de la PESC »⁷²³ ou comme « un mini-COPS de rang inférieur »⁷²⁴. Le fait que Helga Schmidt⁷²⁵, son directeur dans les années 2006-2010, soit devenue par la suite Secrétaire générale adjointe pour les affaires politiques dans le Service européen pour l'action extérieure peut témoigner de la place importante que l'Unité politique occupait dans l'architecture diplomatique de l'UE avant le traité de Lisbonne.

Il faut souligner que cette tâche n'en était qu'une parmi les nombreuses missions de l'Unité politique. Organisée en *task force*⁷²⁶, elle a notamment été chargée de surveiller et d'analyser les développements intervenant dans les domaines relevant de la PESC, de fournir des évaluations des intérêts de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité, de recenser les domaines auxquels la PESC pourrait s'attacher principalement à l'avenir et de donner l'alerte en cas d'événements ou de situations susceptibles d'avoir des répercussions importantes pour la PESC, y compris les crises politiques potentielles⁷²⁷.

Mais son rôle principal a été celui de « lieu de synthèse de l'information diplomatique »⁷²⁸. Travaillant en effet en étroite liaison avec les États membres, l'Unité politique a permis d'assurer le flux d'informations entre les capitales européennes et le Secrétariat général. Elle est ainsi devenue un relais des sensibilités des États membres à Bruxelles. Bénéficiant d'une plus grande liberté intellectuelle que le reste du Secrétariat, elle a fait le lien entre « la bureaucratie lente » de la DG E du Secrétariat et le monde politique réel⁷²⁹.

⁷²³ Christoph O. Meyer, *The Quest for a European Strategic culture. Changing Norms on Security and Defence in the EU*, Palgrave Macmillan, 2006, p. 114.

⁷²⁴ Opinion de Nicole Gnesotto, ancienne directrice de l'Institut d'études de sécurité à Paris, citée par Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 76.

⁷²⁵ Helga Schmidt est une diplomate allemande. Elle a été conseiller politique de deux ministres allemands des Affaires étrangères, Klaus Kinkel et Joschka Fischer, et a dirigé le cabinet de ce dernier avant de rejoindre Bruxelles en 2006 pour y devenir Directeur de l'Unité de planification et d'alerte rapide du Haut Représentant. Elle a remplacé à ce poste un autre diplomate allemand, Christoph Heusgen.

⁷²⁶ L'Unité politique a été organisée en petits groupes de travail *task force* ayant une responsabilité géographique ou thématique, à savoir (le nom d'origine en anglais) : *European Security and Defence Policy Task Force, Mediterranean/Barcelona and Middle East Task Force, Africa Task Force, Western Balkans and central Europe Task Force, United Nations and Latin America Task Force, Horizontal Security Affairs, Conflict Prevention and Human Rights Task Force*.

⁷²⁷ Voir *Déclaration n° 6 annexée à l'Acte final du traité d'Amsterdam relative à la création d'une Unité de planification de la politique et d'alerte rapide*.

⁷²⁸ Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 77.

⁷²⁹ Michel Mangenot, « Le Secrétariat général du Conseil, acteur de la politique extérieure de l'Union », art. cit., p. 11.

Le second organe directement lié au cabinet du Haut Représentant et qui lui apportait une expertise militaire est l'état-major de l'Union européenne (EMUE)⁷³⁰. Mis en place en janvier 2001, l'EMUE est devenu l'organe militaire le plus important intégré dans la structure propre du Conseil. Son travail consiste à fournir des recommandations et des conseils en matière militaire au Comité politique et de sécurité. Il est également chargé de mettre en œuvre les politiques et les décisions arrêtés par l'Union, en fonction des directives du Comité militaire de l'UE (CMUE)⁷³¹.

Le Centre de situation conjoint de l'Union européenne (SITCEN) est le troisième organe directement rattaché au Secrétaire général du Conseil et Haut Représentant pour la PESC. Son histoire remonte au temps de l'UEO où une petite cellule effectuait l'analyse de l'information provenant de sources ouvertes (*open-source intelligence*). En 1999, à la prise de fonction de Javier Solana en tant que Haut Représentant pour la politique étrangère de l'UE, celui-ci déplace le centre de gravité du SITCEN vers l'Union européenne. En effet, Javier Solana a exercé la double casquette de Secrétaire général de l'UEO et de Secrétaire général du Conseil de l'UE en même temps que la fonction de diplomate en chef de l'UE. Le SITCEN a alors intégré la toute nouvelle *Policy unit* comme un simple bureau dirigé par le Danois Michael Matthiessen et composé de quelques personnes. C'est après les attentats du 11 septembre 2001 à New York puis ceux de 2004 (Londres, Madrid) que le service s'étoffe vraiment en devenant une direction à part entière ayant des responsabilités plus étendues. Les Britanniques ont alors accepté de s'impliquer davantage et de partager un peu plus le renseignement, à condition toutefois que le service soit dirigé par un des leurs⁷³². C'est ainsi que dans les années 2001-2010, le SITCEN est dirigé par un diplomate britannique, William Shapcott, ancien conseiller de Javier Solana⁷³³. Sous sa direction, ce service a regroupé une

⁷³⁰ La décision de créer l'état-major de l'UE a été prise par le Conseil européen d'Helsinki des 10-11 décembre 1999. Il a été mis en place par la décision 2001/80 du 22 janvier 2001. Il emploie environ 130 personnes.

⁷³¹ Le comité militaire de l'Union européenne est l'organe militaire le plus élevé auprès du Conseil de l'UE. Il est composé des chefs d'état-major de chacun des États membres de l'UE, représentés par leurs représentants militaires permanents au cours des réunions hebdomadaires. Outre son rôle d'appui pour l'EMUE, le CMUE formule des avis et recommandations au COPS sur les aspects militaires de la PESC.

⁷³² Nicolas Gros-Verheyde, « Le SitCen, le centre d'information de l'UE », *blog Bruxelles2*, 30 janvier 2011, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-droit-doctrine-politique/au-coeur-du-sitcen-le-centre-d%E2%80%99information-de-l%E2%80%99ue-dossier.html>

⁷³³ William Shapcott rejoint la carrière diplomatique en 1988 : il occupe successivement des postes à l'ambassade de Grande-Bretagne à Bonn, à l'époque de la réunification ; au *Foreign Office* à la tête de la section « *Méditerranée de l'Est* » où il est responsable des relations avec la Grèce, la Turquie et Chypre ; enfin, à l'ambassade de Grande-Bretagne à Washington, pour les affaires politico-militaires. Son affectation au *Foreign Office* fait suite à huit années passées au sein du *Royal Tank Regiment*. Arrivé à Bruxelles en 1999, il est alors affecté pendant deux ans comme conseiller auprès du Secrétaire général / Haut Représentant pour la

centaine de personnes réparties entre le Justus Lipsius (bâtiment du Conseil de l'UE) et le Cortenberg (bâtiment de l'état-major militaire européen). Il a été doté d'une cellule de renseignement qui a permis à l'Union européenne de disposer d'« un instrument permanent de veille, d'analyse et de réaction »⁷³⁴, notamment en ce qui concerne la menace terroriste. Il rassemble désormais des analystes pour évaluer la situation de certaines régions de façon permanente (24h/24) et est donc à ce titre un outil de gestion de crise. Son utilité s'est renforcée au fil des années grâce à sa vocation inter-piliers.

Bien qu'il ne soit pas directement rattaché au Haut Représentant pour la PESC, il convient aussi de mentionner l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE) basé à Paris⁷³⁵. En tant qu'agence, l'Institut participe en effet activement à la réflexion sur le rôle de l'Union européenne dans le monde, notamment par la publication des *Cahiers de Chaillot*. Il effectue des analyses pour le Conseil de l'Union européenne et pour le Haut Représentant. La direction de l'Institut a été confiée à deux éminents universitaires : Nicole Gnesotto⁷³⁶ (2002-2007) puis Álvaro de Vasconcelos⁷³⁷ (2007-2012).

Politique étrangère et de sécurité commune, Javier Solana. Il est en charge des dossiers de la Politique européenne de sécurité et de défense, des Balkans et des relations transatlantiques. Il devient Directeur du Centre de Situation de l'UE en décembre 2001.

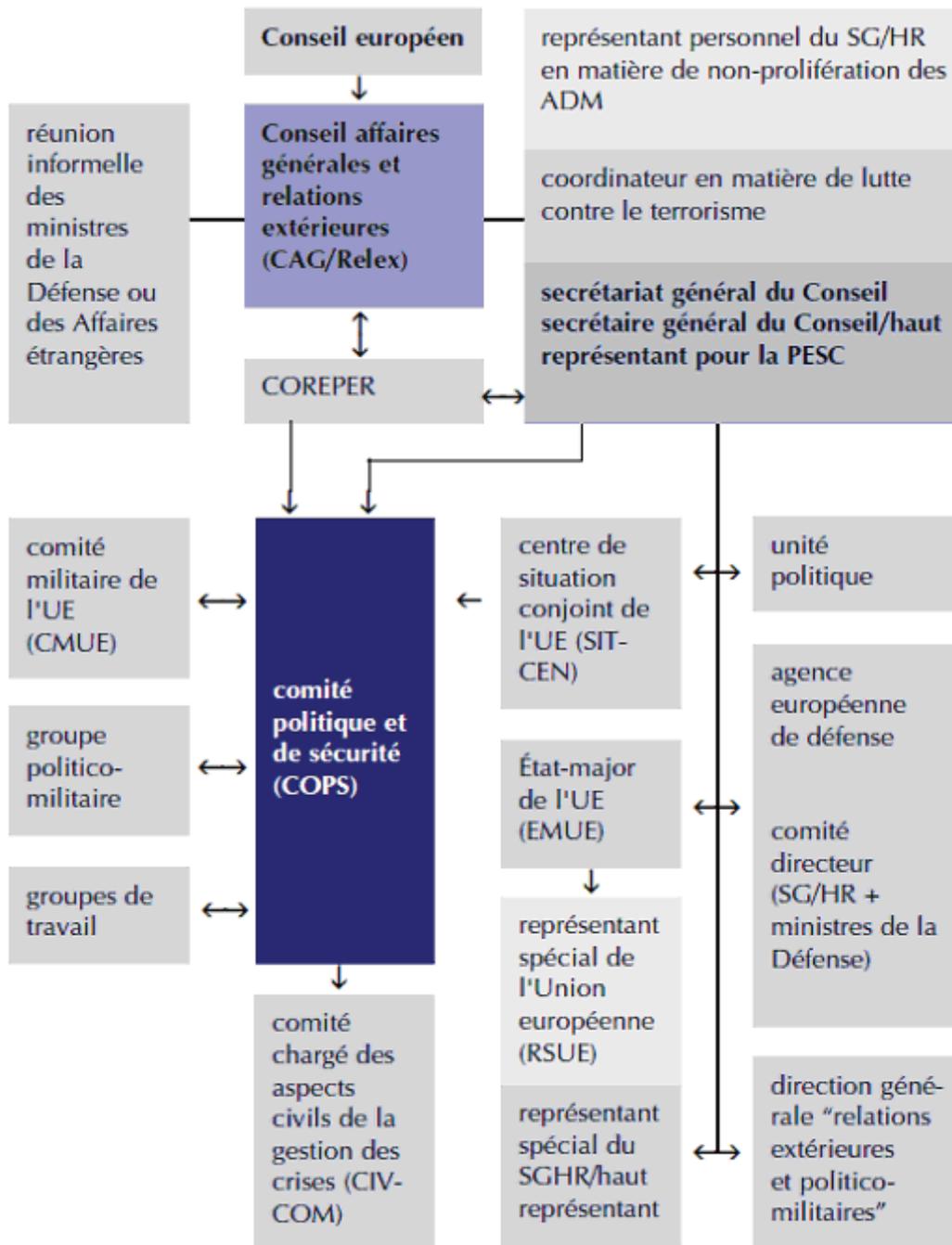
⁷³⁴ Information disponible sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères de la République française : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/europe_828/union-europeenne-monde_13399/politique-etrangere-securite-commune_851/fonctionnement-pesc_15060/les-principaux-organes-specifiques-pesc_15062/secretariat-general-du-conseil_40927.html

⁷³⁵ L'IESUE a été créé par une Action commune du Conseil le 20 juillet 2001 (modifiée par l'Action commune du 21 décembre 2006) en vue de remplacer l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union de l'Europe occidentale (créé en juillet 1990). Il a été inauguré le 1^{er} janvier 2002. Il joue un rôle de think tank en menant des recherches sur les questions de sécurité.

⁷³⁶ Nicole Gnesotto, de nationalité française, a été le premier directeur de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne de 2002 à mai 2007, après avoir dirigé l'Institut d'études de sécurité de l'UEO rattaché à l'UE d'octobre 1999 à décembre 2001. Agrégée de lettres modernes et ancienne élève de l'École normale supérieure, elle était auparavant (1994-1999) professeur à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po) et chargée de mission auprès du directeur de l'Institut français des relations internationales (IFRI). Elle est l'auteur de nombreuses publications sur les questions de stratégie et de sécurité européenne. Elle a été récemment nommée professeur titulaire de la chaire sur l'Union européenne, au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM).

⁷³⁷ De nationalité portugaise, Álvaro de Vasconcelos a été Directeur de l'Institut d'études de sécurité de l'UE de mai 2007 à mai 2012. De 1981 à 2007, il a dirigé l'Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI) à Lisbonne, dont il est le cofondateur, et où il a lancé plusieurs réseaux dont le Forum euro-latino américain et EuroMeSCo. Éditorialiste dans la presse portugaise et internationale, il a écrit et codirigé de nombreux ouvrages, articles et rapports, notamment sur la PESC, sur les relations euro-méditerranéennes et sur l'ordre mondial : on peut citer entre autre *Portugal: A European Story*; *La PESC : Ouvrir l'Europe au Monde*; *The European Union, Mercosul and the New World Order*; *A European Strategy for the Mediterranean*; *ESPAS Report 'Global Trends 2030 - Citizens in an Interconnected and Polycentric World'* et *Listening to Unfamiliar Voices – The Arab Democratic Wave*.

Organigramme 5. Les organes de la PESC/PESD



Source : Ministère des Affaires Etrangères de la France, *Le Guide de la PESC*, Paris, août 2006, p. 102.

Dans le réseau bruxellois du Haut Représentant, on trouve également le Comité politique et de sécurité : il s'agit de l'organe central de la PESC/PESD (« la cheville ouvrière

entre la PESC et la PESD »)⁷³⁸ qui a contribué à la définition des orientations politiques de l'UE à travers la formulation des avis à l'intention du Conseil. Composé de représentants de chacun des États membres au rang d'ambassadeurs, le COPS est devenu l'interlocuteur privilégié du Haut Représentant et de l'Unité politique dont il faisait suivre les papiers d'options. Sa création a été décidée, à titre intérimaire, par le Conseil européen d'Helsinki les 10 et 11 décembre 1999 puis approuvée définitivement par la décision du Conseil du 22 janvier 2001. Cela a été en quelque sorte l'aboutissement de l'institutionnalisation du Comité politique qui réunissait depuis les années 1970 les directeurs politiques des ministères des Affaires étrangères dans le cadre de la Coopération politique européenne⁷³⁹.

En effet, l'idée d'un comité permanent rassemblant des représentants des États membres a été proposée par les Britanniques : « Robin Cook, le ministre des Affaires étrangères, aurait suggéré que Solana puisse disposer de représentants des États membres à Bruxelles afin d'assurer plus de continuité et d'expertise, mais aussi de renforcer l'emprise des ministères des Affaires étrangères sur la PESC et de garder Solana sous contrôle »⁷⁴⁰. Considéré comme un moyen de renforcer le Conseil au détriment de la Commission et de créer une nouvelle dynamique pour mettre en place rapidement la PESC, ce projet a trouvé le soutien des autres pays, et notamment de la France. Paris avait d'ailleurs proposé dans un premier temps la nomination d'un président permanent pour le COPS sur le modèle du Conseil de l'Atlantique Nord présidé par le Secrétaire général de l'OTAN⁷⁴¹. Cette proposition a toutefois suscité la crainte de certaines capitales de voir trop de pouvoir octroyé au Haut Représentant au détriment de la présidence du Conseil. Elle a été finalement rejetée pour des raisons pratiques compte tenu des déplacements fréquents de Javier Solana rendant sa mission incompatible avec la présidence permanente du COPS⁷⁴².

Toutefois, il a été admis que le Secrétaire général/Haut Représentant puisse présider le COPS en cas de crise. En pratique, c'est Robert Cooper, proche conseiller de Javier Solana et l'un des principaux artisans de la PESD, qui a assisté le plus souvent au COPS avec le

⁷³⁸ Cette définition apparaît dans la *Décision du Conseil du 22 janvier 2001 instituant le Comité politique et de sécurité (2001/78/PESC)*.

⁷³⁹ Anna Doliwa-Klepacka et Zbigniew M. Doliwa-Klepacki, *Struktura organizacyjna (instytucjonalna) Unii Europejskiej (z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony) [La structure organisationnelle (institutionnelle) de l'Union européenne]*, Białystok, Termida 2, 2009, p. 308.

⁷⁴⁰ Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 91.

⁷⁴¹ Cette proposition figurait dans le plan d'action français pour la PESD présenté à la présidence finlandaise du Conseil de l'UE en juillet 1999.

⁷⁴² Voir Ana Juncos et Christopher Reynolds, « The Political and Security Committee: Governing in the Shadow », *European Foreign Affairs Review*, 2007, vol. 12, n° 2, p. 127-147.

directeur de l'Unité politique ou le directeur de la DG E. La Pologne a été représentée auprès du COPS dès 2003 par l'ambassadeur Maciej Popowski qui deviendra par la suite le Secrétaire général adjoint du SEAE pour les affaires interinstitutionnelles. Le COPS a également été en contact étroit avec les Représentants spéciaux de l'UE, ainsi qu'avec les autres organes politico-militaires (le Comité militaire, l'état-major de l'UE, le Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises, le Groupe politico-militaire).

Il est vrai que le rôle politique du COPS a été très important, surtout en cas de crise. En effet, le traité de Nice a prévu dans l'article 25 du TUE la possibilité pour le Conseil d'autoriser le COPS, aux fins d'une opération de crise et pour la durée de celle-ci, à prendre les décisions appropriées concernant le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération. Cela a été le cas pour l'opération ALTHEA en Bosnie-Herzégovine par exemple. Le COPS pouvait ainsi recevoir « une véritable délégation du Conseil en période de gestion de crise »⁷⁴³. Cependant, en cas de désaccord majeur entre les États membres, cette instance pouvait être rapidement paralysée : c'est précisément ce qui s'est passé pendant la guerre en Irak lorsque certains ambassadeurs auprès du COPS ont reçu des instructions pour tenir ce sujet à l'écart de l'agenda⁷⁴⁴.

Mais le COPS a globalement contribué à dépasser les divergences entre les États membres et à développer des normes et des visions partagées sur la PESD. Dans ce contexte, on parle du processus de « socialisation » ou de « bruxellisation » des politiques étrangères des États membres⁷⁴⁵. Se réunissant deux fois par semaine, le COPS a mis les capitales européennes en réseau diplomatique, en intégrant les Représentations permanentes dans le dispositif bruxellois en matière de PESC (par comparaison, le Conseil Affaires générales et Relations extérieures se rencontrait une fois par mois, comme jadis le Comité politique de la CPE). Il devait atténuer ainsi « l'antagonisme longtemps structurant entre diplomatie politique et diplomatie communautaire »⁷⁴⁶. Toutefois, il a aussi connu des rivalités avec le COREPER qui exerçait sa mission conformément à l'article 207 du TCE et à l'article 19 du règlement intérieur du Conseil. En effet, la répartition des rôles entre le Conseil et la Commission se

⁷⁴³ Ministère des Affaires Étrangères de la France, *Le Guide de la PESC*, Paris, août 2006, p. 6, disponible sur le site Internet du MAE de la France : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/pesc.pdf>

⁷⁴⁴ Jolyon Howorth, *op. cit.*, p. 68.

⁷⁴⁵ *Ibid.*, p. 72. L'idée de socialisation du COPS a été développée notamment dans les travaux de recherche d'Alessia Biava de l'Institut européen de l'Université de Genève. Voir Alessia Biava, *Vers une culture stratégique européenne ?*, Publications de l'Institut européen de l'Université de Genève, Academia, 2012, 292 p.

⁷⁴⁶ Michel Mangenot, « Le Secrétariat général du Conseil, acteur de la politique extérieure de l'Union », art. cit., p. 13.

reflétait au niveau des relations entre ces deux comités permanents. Pour renforcer leur coordination, le président du COPS pouvait participer aux réunions du COREPER (le groupe des Conseillers des Relations extérieures était par ailleurs chargé d'entretenir la cohérence entre le pilier de la PESC et les autres piliers)⁷⁴⁷. Il n'en reste pas moins que le COPS a occupé une position importante dans le réseau diplomatique du Haut Représentant. Comme le souligne Estelle Poidevin, il a été davantage « un lien où les ambassadeurs veillent à adopter une attitude constructive de résolution des problèmes plutôt qu'une enceinte de négociation autour de positions rigides émanant de chaque État membre »⁷⁴⁸.

B. Les représentants de l'Union européenne : des diplomates du Haut Représentant pour la PESC

Dans le réseau diplomatique de Javier Solana, on trouve également des Représentants spéciaux de l'UE et ses Représentants personnels qui sont des émissaires chargés de mettre en œuvre les objectifs de l'Union en matière de politique étrangère à travers le monde. Devenus en quelque sorte les bras droits du Haut Représentant pour la PESC, ils ont porté son message dans différentes régions touchées par des conflits. Ils ont joué un rôle actif dans la promotion des politiques et des intérêts de l'UE en déployant des efforts pour consolider la paix, la stabilité et l'État de droit dans les pays et les régions troublés.

1. Les Représentants spéciaux de l'Union européenne

L'institution des Représentants spéciaux de l'UE (RSUE) a été introduite par le traité d'Amsterdam qui a prévu à l'article 18 § 5 que « le Conseil peut, chaque fois qu'il l'estime nécessaire, nommer un Représentant spécial auquel est conféré un mandat en liaison avec des questions politiques particulières ». C'est donc sur cette institution que se fondait la légitimité diplomatique des RSUE. Du point de vue juridique, ils avaient le statut de « conseillers spéciaux de la PESC » (*CFSP Special Advisors*)⁷⁴⁹.

La pratique des Représentants spéciaux de l'UE est cependant plus ancienne puisqu'elle remonte au mois de mars 1996, lorsqu'Aldo Ajello a reçu le mandat de représenter

⁷⁴⁷ Irma Słomczyńska, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Uwarunkowania, struktury, funkcjonowanie [La Politique européenne de sécurité et de défense. Conditionnement, structures, fonctionnement]*, Lublin, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2007, p. 202-203.

⁷⁴⁸ Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 94.

⁷⁴⁹ Giovanni Grevi, *op. cit.*, p. 17.

l'UE dans la région des Grands lacs africains. Cette nomination a été suivie de celle de Miguel Angel Moratinos qui devient RSUE au Proche-Orient dès le mois de novembre de la même année. Ces deux personnalités jouissaient d'une grande expérience internationale. De nationalité italienne, Aldo Ajello a été Sous-secrétaire général de l'ONU et conseiller aux actions préventives de mars 1995 à mars 1996. Il a également œuvré en tant que Représentant spécial du Secrétaire général et chef de l'Opération des Nations Unies au Mozambique (ONUMOZ) d'octobre 1992 à décembre 1994. Miguel Angel Moratinos, diplomate de carrière espagnol et polyglotte, est spécialiste du monde arabe⁷⁵⁰. En juin 1996, il est nommé ambassadeur d'Espagne en Israël mais il doit démissionner de ce poste dès le mois de décembre suivant, suite à sa nomination comme RSUE au Proche-Orient pour le processus de paix israélo-palestinien. Dans le cadre de cette fonction occupée jusqu'en juin 2003, il a également représenté l'UE dans les autres pays de la région : en Égypte, Jordanie, Liban et Syrie.

Dès lors, les nominations de Représentants spéciaux de l'UE se sont multipliées. En juin 2005, il y a déjà sept RSUE : trois d'entre eux résident dans le pays ou la région d'envoi, tandis que les quatre autres effectuent des déplacements à partir de Bruxelles⁷⁵¹. Durant le mandat de Javier Solana (18 octobre 1999 - 1^{er} décembre 2009), trente-deux personnes ont exercé un mandat de RSUE⁷⁵². Considérés comme des « pionniers de la PESC », ils ont marqué toute une décennie et ont permis d'augmenter la crédibilité de l'Union en tant

⁷⁵⁰ Miguel Angel Moratinos commence sa carrière diplomatique en 1974 au MAE d'Espagne dans un département chargé de l'Europe orientale. Entre 1979 et 1984, il est en poste à l'ambassade d'Espagne en République fédérale socialiste de Yougoslavie. En 1984, il est désigné conseiller politique à l'ambassade de son pays à Rabat au Maroc. De retour en Espagne, il devient sous-directeur général pour l'Afrique du Nord (1987-1991) avant d'être nommé directeur général de la Coopération avec le monde arabe jusqu'en 1993. De septembre 1993 jusqu'à sa nomination au poste d'ambassadeur d'Espagne en Israël, il occupe la fonction de directeur général de la Politique extérieure pour l'Afrique et le Moyen-Orient. Par la suite, il devient ministre des Affaires étrangères d'Espagne dans le gouvernement de José Luis Zapatero (2004-2010). Il négocie au nom de son pays le traité de Lisbonne et la mise en place du SEAE notamment. Miguel Angel Moratinos a la réputation d'être polyglotte : outre l'espagnol, l'anglais et le français, il a déclaré avoir des connaissances en russe, en serbo-croate et en arabe. Sa biographie, ainsi que celle des autres anciens RSUE, est disponible sur le site Internet du Service européen pour l'action extérieure : <http://eeas.europa.eu>

⁷⁵¹ *Fiche d'information du Secrétariat du Conseil sur les Représentants spéciaux de l'UE (Juin 2005)*, disponible sur le site Internet du CVCE : <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/c663ca70-fe53-42ef-b3ce-8df2b78d28f7/fr>

⁷⁵² La liste des anciens Représentants spéciaux de l'UE figure sur le site Internet du SEAE : http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/former-special-representatives/index_en.htm. Il s'agit des 35 anciens RSUE, dont 33 ont exercé leurs fonctions pendant le mandat de Javier Solana (18 octobre 1999 – 1^{er} décembre 2009). Le mandat de deux RSUE s'est terminé avant l'arrivée du Haut Représentant pour la PESC : il s'agit de Felipe Gonzalez qui a exercé son mandat de RSUE pour l'ex-République de Yougoslavie entre 8 juin 1998 et 11 octobre 1999 et de Wolfgang Petritsch qui a été brièvement RSUE au Kosovo (mars – juin 1999), avant d'être nommé Haut Représentant international en Bosnie-Herzégovine le 3 août 1999, poste créé par les accords de Dayton du 14 décembre 1995.

qu'acteur global en devenant des interlocuteurs locaux privilégiés. Sur le terrain, comme l'estime en effet Giovanni Grevi, « les représentants spéciaux [étaient] un « visage » de l'Union, contribuant à l'amélioration de sa visibilité, et une « voix », en cherchant à faire passer un seul message. En même temps, grâce à leurs vastes réseaux et des bonnes connaissances du terrain, ils [étaient] les « yeux » et les « oreilles » de l'Union, permettant à Bruxelles d'avoir un flux régulier d'informations et d'analyses »⁷⁵³. Leur mandat avait une triple fonction diplomatique : la représentation, la coordination et l'information.

Les Représentants spéciaux de l'UE ont contribué directement au renforcement du Haut Représentant pour la PESC en qui ils ont trouvé un interlocuteur. Agissant sous sa responsabilité, ils ont affirmé son rôle de diplomate en chef de l'UE. Javier Solana est devenu en quelque sorte « l'ultime option »⁷⁵⁴ ou l'arbitre suprême pour les RSUE face à de sérieuses difficultés sur le terrain. Sous cet angle, le Haut Représentant semblait être l'amplificateur de la portée de l'action des Représentants spéciaux dans les pays concernés.

Il est vrai que le Haut Représentant avait déjà un mot important à dire à l'étape de la désignation des RSUE, même si leurs nominations étaient contrôlées par les États membres. En effet, la procédure prévoyait une audition des candidats par des représentants de la présidence, de l'Unité politique et plus largement du secrétariat du Conseil mais aussi par le Secrétaire général/Haut Représentant lui-même. Sur la base de ces interviews, c'est ce dernier qui faisait des recommandations au COPS auquel revenait tout de même la décision finale⁷⁵⁵. C'est seulement ensuite que le Conseil nommait le Représentant spécial (en 2007, il a d'ailleurs étoffé les directives relatives aux RSUE en précisant qu'en règle générale, la durée d'un mandat ne devrait pas dépasser quatre ans et que les États membres sont invités à proposer davantage de femmes)⁷⁵⁶. Il reste que la pratique de l'audition avait une forte signification politique : ressemblant aux procédures habituelles des États pour la nomination de leurs ambassadeurs, elle a ajouté un facteur diplomatique important qui sera d'ailleurs repris après la mise en place du SEAE dans le cadre de la désignation des chefs de délégation de l'Union dans le monde.

Il faut souligner que la place des RSUE dans le système de représentation extérieure de l'UE s'est forgée par petits pas. Même si les RSUE étaient censés établir leurs équipes de

⁷⁵³ Giovanni Grevi, *op. cit.*, p. 11.

⁷⁵⁴ Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 81.

⁷⁵⁵ Giovanni Grevi, *op. cit.*, p. 18.

⁷⁵⁶ *Rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC pour l'année 2007*, présenté au Parlement européen en application du point 43 (section G) de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006, p. 93.

collaborateurs en concertation avec la présidence et le Haut Représentant et en y associant pleinement la Commission⁷⁵⁷, l'intégration de ces réseaux dans l'architecture institutionnelle européenne ne s'est pas faite sans difficulté. Nommés au milieu des années 1990 avant la création du poste de Haut Représentant, les premiers envoyés spéciaux ont fonctionné dans un espace relativement vide institutionnellement. C'est seulement après l'arrivée de Javier Solana que la situation a commencé à changer. Le développement de l'expertise en matière de gestion de crise au sein du Conseil et l'émergence progressive d'une culture diplomatique et politico-militaire au sein des organes de la PESC/PESD ont certainement été des éléments favorables à l'établissement de liens étroits avec les RSUE. Mais leur intégration avec la structure du Secrétariat général du Conseil a été assez lente en raison de l'absence d'un mécanisme de coordination, au point que plusieurs RSUE ont tenté de développer leur propre style de travail⁷⁵⁸.

Ce n'est qu'à l'automne 2006 que Javier Solana a pris l'initiative d'aborder les problèmes liés à la gestion des contacts avec les RSUE. Quelques propositions ont été faites pour mettre en place un « Comité de gestion RSUE » impliquant tous les services concernés, à savoir le cabinet du Haut Représentant, des départements géographiques de la DG E, l'Unité politique, le Centre de situation, le service de presse et la DG A responsable du personnel. Coordonné par un fonctionnaire du cabinet du Haut Représentant, ce comité aurait dû gérer les relations entre le Secrétariat et les RSUE et avoir aussi un rôle de « dépanneur » pour éviter des « bouchons institutionnels » le cas échéant⁷⁵⁹. Un tel comité n'a malheureusement jamais vu le jour. Le rôle de points de liaison a alors reposé sur deux hauts fonctionnaires du Secrétariat général du Conseil, à savoir le directeur de la DG E et le directeur de l'Unité politique.

Dans ce casse-tête institutionnel, il ne faut pas oublier le Parlement européen⁷⁶⁰. Il gardait en effet un contrôle budgétaire sur les dépenses liées au fonctionnement des RSUE. Il était d'ailleurs assez sceptique quant à la multiplication des RSUE, considérant qu'une telle nomination devrait être exceptionnelle et ne devrait pas empiéter sur les compétences des délégations de la Commission dans les pays ou régions concernés⁷⁶¹. Il reconnaissait en même

⁷⁵⁷ Sur les modalités de fonctionnement des réseaux des RSUE, voir Giovanni Grevi, *op. cit.*, p. 18-20.

⁷⁵⁸ Giovanni Grevi, *op. cit.*, p. 35.

⁷⁵⁹ *Ibid.*, p. 36.

⁷⁶⁰ Sur les relations entre les RSUE et le Parlement européen, voir Giovanni Grevi, *op. cit.*, p. 20-23.

⁷⁶¹ *Rapport sur le rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC, y compris leurs implications financières pour le budget général de l'Union*

temps le rôle des RSUE dans la promotion des intérêts de l'UE à travers le monde et leur implication dans la résolution des conflits. Soucieux d'assurer le contrôle démocratique sur leur fonctionnement, le Parlement européen a souhaité pouvoir auditionner régulièrement les RSUE, en particulier devant sa Commission des Affaires étrangères. Pour répondre à cette attente, Javier Solana a désigné en janvier 2007 un représentant personnel afin de coordonner les relations du Haut Représentant et celles des RSUE avec le Parlement européen. Ce poste a été confié à Michael Matthiessen dont il a déjà été fait mention. Ainsi, en 2007, les neuf RSUE ont tous paru au moins une fois devant le Parlement européen pour communiquer des informations à ses différentes instances.

Tableau 3. Interventions des Représentants spéciaux de l'Union européenne devant le Parlement européen en 2007

N°	DATE	FONCTION/NOM	LIEU
1	29.01	RSUE pour l'ancienne République yougoslave de Macédoine, M. Fouéré	Commission parlementaire mixte UE-ARYM
2	30.01	RSUE pour le Caucase du Sud, M. Semneby	Commission de coopération parlementaire UE-Arménie
3	20.02	RSUE pour l'Asie centrale, M. Morel	Délégation du PE pour l'Asie centrale
4	27.02	RSUE pour l'ancienne République yougoslave de Macédoine, M. Fouéré	Commission des affaires étrangères
5	08.05	RSUE pour l'Asie centrale, M. Morel	Commission des affaires étrangères
6	10.05	RSUE pour le processus de paix au Proche-Orient, M. Otte	Exposé devant des membres de la délégation du PE pour les Territoires palestiniens
7	05.06	RSUE pour le Soudan, M. Brylle (en qualité d'observateur)	Conférence élargie des présidents sur le Soudan/Darfour
8	13.06	RSUE pour le Soudan, M. Brylle	Commission du développement (exposé devant des membres du PE devant se rendre au Soudan)
9	27.06	RSUE pour la région des Grands Lacs, M. Van de Geer	Commission des affaires étrangères
10	12.09	RSUE pour la Moldavie, M. Mizsei	Commission des affaires étrangères
11	02.10	RSUE pour le Caucase du Sud, M. Semneby	Commission des affaires étrangères
12	03.10	RSUE pour le Soudan, M. Brylle	Commission du développement
13	19.11	RSUE pour l'Afghanistan, M. Vendrell	Commission des affaires étrangères (à huis clos)
14	27.11	RSUE pour la Bosnie-et-Herzégovine, M. Lajcak	Commission des affaires étrangères

Source : Rapport annuel du Conseil au Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC pour l'année 2007, présenté au Parlement européen en application du point 43 (section G) de l'accord interinstitutionnel du 17 mai 2006, p. 105.

L'aspect juridique et administratif du fonctionnement des RSUE est important mais la véritable portée de leur fonction a une dimension extérieure au milieu bruxellois. En effet, tous ces envoyés spéciaux de l'Union intervenaient généralement sur le terrain dans un contexte de crise. Selon l'opinion de Javier Solana, exprimée le 29 juin 2005 lors de son premier séminaire avec les RSUE, ils étaient « l'expression visible de l'engagement croissant de l'UE dans certains pays et régions les plus troublés du monde »⁷⁶². En déployant des RSUE, l'Union voulait montrer son engagement dans la résolution de conflits souvent « gelés ». Suivant la présence géographique des RSUE, il est possible de dresser la liste des pays et régions du monde qui étaient prioritaires pour l'Union. Il s'agissait surtout dans un premier temps des Balkans, du Moyen-Orient, de l'Afghanistan, du Caucase du Sud, de la Moldavie et de la région des Grands lacs africains, et également de l'Asie centrale et du Soudan à partir de juillet 2005.

Les RSUE étaient souvent appelés à gérer une période de transition politique. Cela a été notamment le cas en Bosnie-Herzégovine et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM)⁷⁶³. Ils ont joué un rôle diplomatique très important en devenant des points de référence pour les acteurs locaux et internationaux. La crédibilité de leur mandat découlait du fait qu'ils étaient nommés par le Conseil et bénéficiaient donc de l'approbation des dirigeants européens. En outre, depuis 2006, ils ont été davantage impliqués dans la préparation des visites des leaders politiques auprès des institutions à Bruxelles ou dans les pays tiers où ils exerçaient leur mandat. Toutefois, le message commun des Européens était parfois affaibli par le manque de coordination avec les délégations nationales qui se réservaient toujours le droit d'intervenir individuellement sans consulter les envoyés de l'Union⁷⁶⁴.

Estelle Poidevin note que « [l'objectif] majeur des réformes successives a été de renforcer la coordination sur le terrain entre les différents acteurs »⁷⁶⁵. Il est vrai que les RSUE avaient une fonction parallèle à celle du Haut Représentant : ils devaient être des diplomates de terrain chargés d'assurer la cohésion des politiques extérieures de l'Union au

⁷⁶² *Opening remarks by Javier Solana EU High Representative for the CFSP. Seminar with EU Special Representatives, S239/05, Bruxelles, 29 juin 2005, p. 2, disponible sur le site Internet : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/discours/85510.pdf*

⁷⁶³ Sur la mission et les réalisations détaillées des RSUE en Bosnie-Herzégovine et en Macédoine, voir Giovanni Grevi, *op. cit.*, p. 79-97 ; Kenan Henda, « What Role for the EU Special Representative in Bosnia and Herzegovina after Lisbon ? », *Working Paper*, Centre for Southeast European Studies, Université de Graz, n° 2, juin 2012, 75 p.

⁷⁶⁴ Giovanni Grevi, *op. cit.*, p. 44-45.

⁷⁶⁵ Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 81.

niveau local. Cette mission s'exerçait à des échelons variés : entre les différentes missions de la PESD dans un même pays ou région, entre les acteurs de la PESC et les délégations de la Commission, entre les politiques européennes et les politiques nationales et enfin entre l'action de l'UE et celle des autres organisations internationales⁷⁶⁶. Cet exercice de rassemblement des instruments diplomatiques a fait des RSUE de véritables catalyseurs de la mise en réseau des différents acteurs chargés des relations extérieures de l'Union. Les RSUE étaient censés informer de leurs activités le Haut Représentant, les missions diplomatiques des États membres ainsi que les délégations de la Commission, de la même façon que la présidence, la Commission et les chefs des délégations étaient tenus de soutenir les envoyés de l'Union dans l'exercice de leur mandat, s'agissant de soutien surtout logistique. Ainsi, dans certains cas, les RSUE ont pu faire des « co-localisations » avec les délégations de la Commission, comme à Skopje, Chisinau ou Kiev⁷⁶⁷. L'idée des co-localisations fera par ailleurs son chemin dans le contexte de la suppression des missions diplomatiques des États membres en amont et après la création du SEAE (Voir Partie III, Chapitre 2, II, B). Dans la pratique, une concurrence entre les RSUE et les délégations de la Commission était néanmoins toujours à craindre.

C'est pourquoi l'idée d'une « double casquette » a fait son apparition. Il s'agissait en effet de confier à la même personne la double responsabilité de Représentant spécial et de chef de la délégation de la Commission dans un État tiers. C'était une sorte d'union personnelle entre les deux fonctions qui restaient cependant distinctes, tout comme les relations extérieures de la Commission restaient séparées de la PESC. Si cette solution a eu l'avantage « de doter le représentant, en plus de son mandat politique et du soutien des États membres, de ressources communautaires non négligeables ainsi [que d'une] certaine visibilité »⁷⁶⁸, elle a nécessité également que la personne nommée RSUE soit compétente dans la gestion des fonds et programmes communautaires de l'Union. En d'autres termes, il y avait pour ce genre de poste une nette préférence pour un fonctionnaire de la Commission. La désignation d'un RSUE à double casquette ne concernait aussi, a priori, que des représentants basés sur le terrain. En outre, il était difficilement envisageable de confier cette fonction à un représentant ayant une responsabilité régionale, en raison de la présence de plusieurs délégations de la Commission dans la zone géographique concernée⁷⁶⁹.

⁷⁶⁶ Giovanni Grevi, *op. cit.*, p. 46.

⁷⁶⁷ *Ibid.*, p. 47.

⁷⁶⁸ Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 81.

⁷⁶⁹ Giovanni Grevi, *op. cit.*, p. 48-49.

Ainsi, la pratique des RSUE à double casquette a été inaugurée en novembre 2005 dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine avec la désignation d'un haut fonctionnaire du Service extérieur de la Commission, Erwan Fouéré. Son mandat lui confiait la tâche d'assurer la coordination entre l'équipe consultative de l'UE chargée des questions de police (EUPAT) et les activités de la délégation de la Commission. « Les effets positifs de cette union personnelle se sont fait ressentir aussi à Bruxelles, où la nomination d'un Représentant spécial a obligé des consultations régulières entre les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil et la Commission européenne, contribuant ainsi au dépassement des clivages interinstitutionnels (...). Le double mandat a facilité également l'établissement des relations entre la Commission et le Comité politique et de sécurité, jusque-là sporadiques »⁷⁷⁰. L'UE a également nommé en décembre 2007 un seul représentant à Addis Abeba en Éthiopie et auprès de l'Union africaine. D'autres nominations de RSUE à double casquette ont été envisagées notamment dans les Balkans, à Sarajevo et Pristina, ainsi qu'à Kaboul. Ces propositions n'ont cependant pas toutes reçu l'accord de la Commission européenne : dans le cas de l'Afghanistan, le Commissaire aux Relations extérieures Benita Ferrero-Waldner a stoppé le projet d'y désigner un RSUE à la tête de la délégation de l'Union⁷⁷¹. Il a fallu attendre la mise en place du Service européen pour l'action extérieure pour que ce poste soit confié à une seule personne. Néanmoins, il faut souligner que l'idée du Représentant spécial de l'UE à double casquette a eu un impact direct sur le débat qui a entouré la fusion du poste de Haut Représentant avec celui de Commissaire aux Relations extérieures pendant la Convention européenne puis les négociations du traité de Lisbonne.

La coordination des activités des RSUE avec celles des missions diplomatiques des États membres dans les pays tiers était également prévue. Mais comme le fait remarquer Giovanni Grevi, le problème n'était pas la procédure mais « la réticence traditionnelle des diplomates nationaux à reconnaître le développement d'une présence diplomatique distincte de l'UE à l'étranger et, parfois, la coordination sous-optimale au sein des services nationaux eux-mêmes »⁷⁷².

Il serait ici difficile de retracer le parcours de tous les Représentants spéciaux de l'UE et de démontrer l'impact de leur action sur la création de la diplomatie européenne, mais il suffit de constater que leur présence dans différentes régions du monde a contribué au

⁷⁷⁰ Olaf Osica et Rafał Trzaskowski (collab. Joanna Popielawska), *op. cit.*, p. 61.

⁷⁷¹ *Ibid.*, p. 62.

⁷⁷² Giovanni Grevi, *op. cit.*, p. 47.

renforcement de la visibilité internationale de l'Union. Les RSUE sont devenus non seulement la voix et les oreilles de l'Europe, mais également la voix et les oreilles du Haut Représentant. De ce point de vue, on peut affirmer que les Représentants spéciaux ont joué le rôle de diplomates de Javier Solana. L'analogie entre la fonction d'un Représentant spécial et celle du Haut Représentant est manifeste lorsqu'on constate que leurs missions principales étaient d'assurer la représentation et la cohérence dans les relations extérieures de l'Union. Ils ont fait indéniablement partie du réseau diplomatique de Javier Solana.

Il convient encore de souligner que la réflexion menée sur la place des RSUE dans l'architecture institutionnelle de l'UE après la création du SEAE mériterait certainement d'être étudiée davantage, ne serait-ce que pour voir si cette place correspond encore à l'exigence de cohérence de la représentation extérieure de l'UE. Comme le remarque Dorota Liszczyk de l'Institut polonais des Affaires internationales, « la création du SEAE signifie que la fonction représentative et celle de rapporter seront transmises aux chefs des délégations de l'UE politiquement renforcée. Aussi les compétences des Représentants spéciaux relatives à la gestion des crises et la coordination des missions civiles et militaires de la PESD, à cause de l'existence des structures de l'UE comme la Capacité civile de planification et de conduite et la direction « Gestion des crises et planification », ont été réduites »⁷⁷³. La liquidation des postes des RSUE pour le Caucase du Sud, la Moldavie, la Macédoine et pour le processus de paix au Moyen-Orient prévue fin février 2011, ainsi que la prolongation provisoire de sept autres postes, décidées par le Conseil de l'UE le 11 août 2010, ont prouvé que l'Union manque d'une vision à long terme sur le rôle des RSUE. « Il apparaît ainsi que les représentants spéciaux devraient être désignés seulement dans une situation d'urgence grave, avoir un caractère plutôt politique que diplomatique et être munis d'un mandat large et souple »⁷⁷⁴. Un certain nombre d'analyses consacrées à la fonction des RSUE dans le contexte de l'après-Lisbonne ont été récemment publiées⁷⁷⁵.

⁷⁷³ Dorota Liszczyk, art. cit.

⁷⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁷⁵ Voir Cornelius Adebahr, *op. cit.* ; Dominik Tolksdorf, « The role of EU Special Representatives in the post-Lisbon foreign policy system : A renaissance? », *Policy brief*, Institute for European Studies, n° 2, juin 2012, 4 p. ; Jos Boonstra, Vera Axyonova, Michael Denison *et al.*, « Ten tasks for the new EU Special Representative to Central Asia », *Policy brief*, EU Strategy for Central Asia (EUCAM) en collaboration avec A European Think Tank for Global Action (FRIDE), n° 24, juin 2012, 5 p. ; Peter Mateja, « Double-hatting in EU External Engagements : EU Special Representatives and the Question of Coherence Post-Lisbon », *Stiftung Wissenschaft und Politik Comments*, n° 46, décembre 2012, 4 p.

2. Les Représentants personnels du Haut Représentant pour la PESC

Le réseau diplomatique du Haut Représentant pour la PESC comprend également des représentants personnels. Il s'agit de personnes désignées personnellement par Javier Solana pour appuyer son action sur des questions spécifiques. Leur mission est comparable à celle des conseillers spéciaux. Dans l'exercice de leur mandat, les représentants personnels ne dépendent que du Haut Représentant, à la différence des Représentants spéciaux de l'UE. Ensemble, ils forment en quelque sorte un petit cabinet ministériel où Javier Solana est le ministre en charge des Affaires étrangères et les représentants personnels ses conseillers. Bien qu'Estelle Poidevin estime que « l'impact de leur mission est difficile à évaluer »⁷⁷⁶, ils ont joué un rôle important dans le renforcement de la notoriété internationale de Javier Solana. Contrairement peut-être aux RSUE qui avaient une fonction de représentation proprement dite avec une forte dimension diplomatique, les représentants personnels du Haut Représentant étaient plutôt des experts dans un domaine particulier. Leur mission consistait à représenter et informer une seule personne, et non l'ensemble de l'Union.

La pratique des représentants personnels du Haut Représentant remonte à octobre 2003, lorsque Javier Solana nomme Annalisa Giannella comme son représentant pour les questions relatives à la non-prolifération des armes de destruction massive. Elle est alors chargée de coordonner et d'aider à la mise en place de la Stratégie européenne de sécurité dans ce domaine adoptée en décembre 2003 suite à l'approbation du Conseil européen de Thessalonique du mois de juin. Dans l'exercice de son mandat, elle bénéficiait d'une petite équipe d'experts au sein du Secrétariat général du Conseil⁷⁷⁷.

Il faut noter que le nombre des représentants personnels de Javier Solana n'a jamais été excessif et correspondait à ses véritables besoins pour des questions qu'il jugeait stratégiques et où sa présence constante était souhaitable mais impossible à assurer. En janvier 2005, Javier Solana a ainsi désigné Michael Matthiessen, un de ses plus proches collaborateurs, comme son représentant pour les droits de l'homme dans le champ de la PESC. Michael Matthiessen a occupé ce poste jusqu'à ce qu'il soit nommé représentant personnel du Haut Représentant pour les relations avec le Parlement européen en janvier

⁷⁷⁶ Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 83.

⁷⁷⁷ Ministère des Affaires Etrangères de la France, *Le Guide de la PESC, op. cit.*, p. 21. Voir également sur l'action d'Annalisa Giannella dans le domaine de la non-prolifération des ADM : « Interview with Annalisa Giannella, Personal Representative on Nonproliferation of WMD to EU High Representative Javier Solana », Arms Control Association, 16 février 2009, disponible sur le site Internet de l'Association: http://www.armscontrol.org/interviews/20090216_Giannella

2007. Le poste de représentant pour les droits de l'homme a alors été confié à une diplomate estonienne, Riina Kionka⁷⁷⁸. Dans cette garde rapprochée de Javier Solana, on trouvait également un ancien ambassadeur de la Slovaquie à Belgrade, Miroslav Lajčák⁷⁷⁹ : il l'a représenté à partir du 16 décembre 2005 dans les négociations entre les forces politiques serbes et monténégrines au sujet du référendum sur l'indépendance du Monténégro. En juin 2007, Miroslav Lajčák a ensuite été nommé RSUE en Bosnie-Herzégovine, mandat qu'il a accompli avec la casquette de Haut Représentant de l'ONU dans ce pays. Ces nominations de diplomates venant de l'Europe centrale témoignent de l'attention portée par Javier Solana sur cette partie du continent européen. Cependant il n'y avait pas de diplomate polonais parmi ses plus proches collaborateurs.

Ces premiers conseillers du Haut Représentant avaient donc une responsabilité thématique en lien avec les questions de la PESD. Mais Javier Solana a parfois établi des postes pour se faire représenter dans les dossiers géographiques. On trouve ce double caractère du mandat dans la nomination du général Pierre-Michel Joana (ancien chef de la mission de l'UE en République démocratique du Congo)⁷⁸⁰ en février 2008 comme son conseiller spécial pour le développement des capacités africaines de maintien de la paix. En juillet 2009, le Haut Représentant a étoffé son mandat en lui confiant également les dossiers liés à la Somalie. Sa mission consistait à coordonner, au sein du Secrétariat général du Conseil, des activités relatives au renforcement des capacités africaines en matière de prévention, de gestion et de résolution des conflits en étroite collaboration avec la Commission européenne, les partenaires africains et les acteurs internationaux. Dans

⁷⁷⁸ Riina Kionka était Sous-secrétaire d'État dans le MAE de l'Estonie et ambassadrice de son pays en Allemagne, avant de rejoindre le Secrétariat général du Conseil en 2005. De 2007 à 2010, elle occupe le poste de Représentant personnel de Javier Solana pour les droits de l'homme. En 2010, elle entre dans le nouveau dispositif du SEAE où elle dirige la division des droits de l'homme. En 2012, elle devient le chef de la division de l'Asie centrale au sein du SEAE.

⁷⁷⁹ Miroslav Lajčák est un diplomate slovaque. Il commence sa carrière diplomatique en 1988 au MAE de Tchécoslovaquie. Comme beaucoup de ses collègues polonais à l'époque, il fait des études en relations internationales à l'Institut d'État des relations internationales de Moscou (MGIMO) et obtient aussi un diplôme du Centre européen George C. Marshall situé à Garmisch-Partenkirchen en Allemagne. De 1991 à 1993, il est en poste à l'ambassade de Tchécoslovaquie (de Slovaquie à partir de 1992) à Moscou. Il rentre en Slovaquie pour devenir chef de cabinet du ministre des Affaires étrangères Jozef Moravčík jusqu'en 1994. Il est l'ambassadeur de son pays au Japon (1994-1999) et à Belgrade auprès de la république fédérale de Yougoslavie (qui devient Serbie-et-Monténégro), de l'Albanie et de la Macédoine (2001-2005). Le 30 juin 2007, Lajčák est nommé Haut Représentant de l'ONU pour la Bosnie-Herzégovine en remplacement de Christian Schwarz-Schilling. Il quitte cette fonction le 26 janvier 2009, suite à sa nomination comme ministre des Affaires étrangères de Slovaquie. Remplacé par Mikuláš Dzurinda le 8 juillet 2010, il retrouve ses fonctions le 4 avril 2012.

⁷⁸⁰ Il s'agissait d'une mission de conseil et d'assistance de l'UE en matière de réforme du secteur de la sécurité (EUSEC – RD Congo).

l'exercice de son mandat, il était tenu de collaborer étroitement avec le RSUE auprès de l'Union africaine⁷⁸¹.

Il est intéressant de voir comment a fonctionné cette diplomatie multilatérale avec plusieurs acteurs européens outre les partenaires étrangers de l'Union. Ce témoignage du général Pierre-Michel Joana sur la conduite du dialogue politique entre l'UE et l'Union africaine (UA) illustre bien la complexité de toutes ces relations : « Tout d'abord le dialogue politique [a pris maintenant] une allure bien développée, puisque on a déjà fait une réunion commune entre le COPS à Bruxelles et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine. [II] y a déjà eu deux troïkas ministérielles entre l'Afrique et l'UE, deux réunions d'experts, conjointes, une fois à Addis Abeba et une fois à Bruxelles. Il est prévu d'organiser de nouvelles réunions au niveau du COPS, au niveau des ministres. Le commissaire "paix et sécurité" de l'UA, Lamtane Lamamra, un diplomate algérien, est venu déjà à deux reprises ici parler avec les représentants du COPS et répondre aux questions sur les sujets d'actualité, en particulier sur les crises en Somalie, en Mauritanie, etc. (...) Le dialogue politique est amélioré également par la présence de notre délégation à Addis Abeba et notre représentant spécial, Koen Vervaeke, qui représente à la fois la Commission et le Conseil et dont l'équipe est en train de monter en puissance. Dans la section « paix et sécurité », ils sont quatre ou cinq et travaillent tous les jours avec l'Union africaine, en participant à des réunions internes de l'UA, en échangeant des points de vue à la sortie de réunions auxquelles ils n'assistent pas, en organisant des réunions conjointes entre représentants de l'UA et ce qu'on appelle le groupe des partenaires à Addis Abeba, de manière à bien voir ce que sont les besoins de l'UA et comment on peut y répondre de la façon la plus adéquate. On fait la même chose à New York. Je suis allé à New York pour expliquer à notre représentant sur place, Pedro Serano, ce qu'on faisait dans le cadre du volet « paix et sécurité » du partenariat stratégique UE-Afrique, de manière à ce qu'il puisse relayer ce partenariat dans l'enceinte des Nations Unies. Et donc il organise régulièrement des réunions d'ambassadeurs où il parle de ce partenariat et maintenant il travaille avec les ambassadeurs africains auprès des Nations Unies. J'ai moi-même vu la représentante de l'UA à New York qui est une Malgache. Ainsi, on a maintenant une sorte de réseau entre New York, Bruxelles, Addis Abeba qui fonctionne relativement bien et qui permet de tenir informés les uns et les autres des positions développées dans ces

⁷⁸¹ Javier Solana, *EU High Representative for the CFSP, appoints General Pierre- Michel Joana as Special Advisor for African peacekeeping capabilities*, Conseil de l'UE, S091/08, Bruxelles, 29 février 2008.

différents lieux »⁷⁸². On peut ainsi constater que le rôle du représentant personnel consistait à mettre en réseau les autres acteurs, tandis que celui du Représentant spécial de l'UE avait une envergure plus politique et diplomatique.

Enfin, ce groupe des représentants personnels serait incomplet si on ne citait pas Steven Everts qui a été chargé en décembre 2008 de s'occuper des questions liées à l'énergie et à la politique étrangère⁷⁸³, et Peter Sorensen⁷⁸⁴ devenu envoyé spécial de Javier Solana à Belgrade dès février 2009. Ce dernier était déjà bien connu dans la capitale serbe comme à Bruxelles puisqu'il était officier de liaison du Secrétariat du Conseil à Belgrade depuis 2006. C'est donc une élévation en grade diplomatique pour l'intéressé mais aussi pour la Serbie, comme l'affirme Nicolas Gros-Verheyde⁷⁸⁵. Selon le communiqué officiel de Javier Solana, il devait « coordonner un bureau composé d'un volet politique ainsi que d'une fonction de liaison avec la mission "État de droit" (EULEX) au Kosovo »⁷⁸⁶. Sa mission avait pour objectif de normaliser les relations de l'UE avec la Serbie.

III. Le Haut Représentant pour la PESC : un diplomate de terrain

Après la nature de la fonction et le réseau diplomatique du Haut Représentant pour la PESC, nous allons nous intéresser à son action sur le terrain. En effet, c'est grâce à son implication dans la résolution des conflits, les négociations diplomatiques et la gestion des

⁷⁸² « UE/Afrique : Pierre-Michel Joana fait le point sur l'aide de l'UE aux efforts africains en matière de paix et de sécurité », *Europe Diplomatie & Défense, Le bulletin de l'Agence Europe sur la PESC et l'OTAN*, n° 234, 16 juin 2009, disponible sur le site Internet : <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090616EDD234FR-InterviewJOANA.pdf>

⁷⁸³ Steven Everts a été auparavant le conseiller spécial dans le cabinet privé du Haut Représentant. En tant que représentant personnel de Javier Solana, il a été chargé de suivre des questions liées aux enjeux énergétiques et climatiques et leur impact sur la politique étrangère. Voir *Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, appoints a Personal Representative for Energy and Foreign Policy*, Conseil de l'UE, S413/08, Bruxelles, 23 décembre 2008.

⁷⁸⁴ Peter Sorensen, de nationalité danoise, s'est forgé une expérience de plus de 15 ans dans la région des Balkans occidentaux. Il a notamment été chef de la délégation de l'UE en Macédoine. Au cours de ses affectations antérieures, il a été représentant personnel du haut représentant de l'UE à Belgrade (2006-2010) ; adjoint au chef du « pilier IV » (reconstruction et développement économique) de la mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK) (2002-2006) ; conseiller principal du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies au Kosovo (2001-2002) ; conseiller juridique de l'envoyé spécial du Secrétaire général des Nations unies dans les Balkans (2000) ; chef du département politique et conseiller principal du chef de la mission de l'OSCE en Croatie (1997-1999) ; conseiller juridique du haut représentant à Sarajevo (1996-1997) ; et conseiller politique et observateur dans le cadre de la mission de surveillance de la Communauté européenne dans l'ancienne Yougoslavie (1995-1996). En septembre 2011, il est devenu le Représentant spécial de l'UE en Bosnie-Herzégovine succédant à Valentin Inzko, en poste depuis mars 2009.

⁷⁸⁵ Nicolas Gros-Verheyde, « Peter Sorensen devient "représentant personnel" de Solana à Belgrade », *blog Bruxelles2*, 24 février 2009, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/zones/bosnie-kosovo/peters%C3%B8rensenvientrepresentantpersonneldeSolanaabelgrade.html>

⁷⁸⁶ *Ibid.*

missions civiles et militaires que le Haut Représentant a confirmé l'utilité et la véritable portée de sa fonction. Son engagement personnel dans de multiples dossiers lui a indéniablement donné une visibilité internationale. Outre son mandat de représentation, Javier Solana a su en déduire un pouvoir d'initiative et de conduite de la politique étrangère au nom de toute l'UE. Pour certains États membres, il est devenu l'autorité permettant de porter les intérêts nationaux à l'échelle de toute l'Europe et de les amplifier à l'échelle internationale. Certes, malgré sa visibilité, son action s'est trouvée limitée en termes d'influence.

A. Le Haut Représentant pour la PESC face aux crises

La place que le Haut Représentant a occupée sur la scène internationale est cruciale pour comprendre l'importance de sa fonction pour le développement de la diplomatie européenne. Au-delà du fait que l'UE a trouvé un visage et une voix en la personne de Javier Solana, son engagement personnel sur le terrain de la diplomatie traditionnelle a permis de faire bouger des lignes délimitant les zones d'influence de différents acteurs, qu'ils soient étatiques ou intergouvernementaux. L'implication du Haut Représentant dans la résolution des conflits a renforcé la position de l'UE sur l'échiquier international. Elle a contribué au développement de la diplomatie européenne et encouragé la création d'un cadre diplomatique institutionnel beaucoup plus large. Grâce à l'action de Javier Solana, l'UE est devenue un acteur international sérieux et respectable, dont le caractère *sui generis* est largement reconnu. Il suffit de noter que l'UE, associée au Groupe des Huit (G8) depuis 1977 (en tant que CEE), est devenue en 1999 membre à part entière du Groupe des Vingt (G20) représentant 85% de l'économie et deux tiers de la population mondiales. L'activisme de Javier Solana est visible à la fois sur le terrain de la diplomatie traditionnelle et dans les missions civiles et militaires.

1. L'activisme du Haut Représentant pour la PESC sur le terrain de la diplomatie traditionnelle

Le Haut Représentant s'est tout d'abord engagé sur le terrain de la diplomatie traditionnelle. Par le recours aux instruments politiques et diplomatiques classiques, il s'est forgé une place sur la scène internationale afin d'exercer une influence comparable à celle des autres acteurs présents sur le terrain. Ces instruments sont très nombreux, « allant des traités multilatéraux aux contrôles des exportations en passant par des moyens de pression politiques

et économiques »⁷⁸⁷. En effet, Javier Solana a utilisé un large éventail d'instruments, aussi bien dans le cadre de la diplomatie bilatérale que multilatérale. Il s'agit notamment de déclarations, de négociations de traités et d'accords diplomatiques, de visites officielles et d'entretiens privés, de la représentation dans les différents forums internationaux, des bons offices, de médiation et d'arbitrage, enfin de l'exercice de la pression politique et économique, voire militaire au service de la diplomatie. Tout cela s'inscrit dans la perspective de la mise en place d'une diplomatie européenne, aussi bien dans ses dimensions politique que technique. Pour évaluer l'influence diplomatique du Haut Représentant, deux cas seront analysés : le processus de paix au Proche-Orient et le dossier nucléaire iranien.

a. L'activisme de Javier Solana dans le processus de paix au Proche-Orient

L'implication de Javier Solana dans le processus de paix au Proche-Orient s'inscrit dans la continuité de la politique étrangère que l'Europe a essayé de mettre progressivement en place dès 1970. La résolution du conflit israélo-palestinien est devenue en effet un dossier prioritaire pour les Communautés au moment du lancement de la Coopération politique européenne suite à la guerre des Six Jours de 1967. Ce conflit a profondément modifié la donne géopolitique au Proche-Orient en plaçant Israël sur la position dominante et en renforçant celle des États-Unis. Le rôle des deux grandes puissances, les États-Unis soutenant l'État juif et l'Union soviétique se plaçant du côté des pays arabes, a également été renforcé alors que l'Europe est restée de son côté totalement absente⁷⁸⁸. C'est donc à travers les prises de position après la guerre d'Octobre en 1973 et le lancement du dialogue euro-arabe l'année suivante, que l'Europe a essayé de revenir dans ce dossier particulièrement important pour des raisons stratégiques et économiques⁷⁸⁹. Cet effort en vue de l'élaboration d'une vision commune a mené à la déclaration de Venise du 13 juin 1980 qui fixe les bases de la politique européenne dans la région : le droit à l'existence et à la sécurité pour tous les États de la région, y compris Israël (qui devait mettre fin à l'occupation territoriale qu'il maintenait depuis le conflit de 1967) et la reconnaissance du droit à l'autodétermination du peuple palestinien. Cette déclaration, comme le souligne Franck Petiteville, a anticipé d'une décennie

⁷⁸⁷ Abdelwahab Biad, « La lutte contre la prolifération des armes de destruction massive à la croisée des chemins », *AFRI*, 2004, vol. V, p. 776.

⁷⁸⁸ Au sujet des rôles que l'UE joue dans la région du Proche-Orient, voir Justyna Zając, *op. cit.*

⁷⁸⁹ Au sujet de la CPE dans le conflit au Proche-Orient dans les années 1970, voir Maria Găinar, *op. cit.*, p. 163-215 et 417-476.

l'esprit de compromis d'Oslo, mais « ne permettra guère aux Européens de s'imposer dans la médiation du conflit tout au long des années 1980 »⁷⁹⁰.

Le conflit israélo-palestinien joue cependant un rôle catalyseur pour la mise en place de procédures diplomatiques communes au sein des Communautés, puis de l'UE. La mobilisation européenne est particulièrement forte après la signature des accords d'Oslo en 1993, parrainés par l'administration américaine. Estelle Poidevin observe qu'à partir de ce moment-là, « l'UE déploie des outils de l'action extérieure en terrain palestinien pour conforter le processus de paix et devient, en particulier, le principal pourvoyeur de fonds de l'Autorité palestinienne »⁷⁹¹. Ce levier est d'autant plus important que l'UE parvient « à convertir cet investissement économique en "diplomatie du créneau", laquelle se manifeste par des initiatives comme l'appui à l'organisation des élections palestiniennes de 1996 et la désignation d'un émissaire permanent de l'UE au Proche-Orient »⁷⁹². En effet, avant que le Haut Représentant n'entre sur la scène du conflit israélo-palestinien, la diplomatie européenne est représentée dans la région par un autre diplomate espagnol, Miguel Angel Moratinos, auquel succédera en 2003 Marc Otte, un diplomate belge, ancien conseiller spécial de Javier Solana. Grâce à ses contacts privilégiés avec les pays arabes, l'UE est reconnue progressivement par les États-Unis comme un acteur important dans la région du Proche-Orient. Cependant, le positionnement européen dans le processus d'Oslo connaît des limites. Les bonnes relations avec les deux parties au conflit ne se traduisent pas sur l'influence dans la médiation israélo-palestinienne. Car celle-ci, menée dans la résidence du président américain de Camp David en juillet 2000 (le sommet est surnommé Camp David II), se termine par un échec et la reprise des violences. L'Europe essaie alors de poursuivre son aide à l'Autorité palestinienne en évitant d'être écartée une nouvelle fois. Certains observateurs, comme Ben Soetendorp, estiment même que l'UE a plutôt accru son influence dans cette phase du conflit⁷⁹³.

C'est dans ce contexte qu'intervient Javier Solana, celui qui incarne « une représentation diplomatique permanente » de l'Union⁷⁹⁴. Son entrée dans le conflit israélo-palestinien a lieu en octobre 2000 lorsqu'il est invité au sommet de Charm el-Cheikh (où les deux parties au conflit sont appelées au retour à la table de négociation et à l'arrêt des

⁷⁹⁰ Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne*, op. cit., p. 59.

⁷⁹¹ Estelle Poidevin, op. cit., p. 144.

⁷⁹² Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne*, op. cit., p. 59.

⁷⁹³ Voir Ben Soetendorp, « The EU's Involvement in the Israeli-Palestinian Peace Process: The Building of a Visible International Identity », *European Foreign Affairs Review*, 2002, n° 7, p. 283-295.

⁷⁹⁴ Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne*, op. cit., p. 61.

violences)⁷⁹⁵, puis désigné parmi les cinq membres du Comité Georges Mitchell (du nom du sénateur américain qui a présidé ses travaux) chargé d'explorer les pistes permettant d'arrêter les violences (le rapport, publié en 2001 et appelant Israël à démanteler les colonies existantes, reste lettre morte). Toutefois, au point de départ, l'arrivée du Haut Représentant dans ces enceintes n'est pas bien accueillie par toutes les parties au conflit. Israël reste méfiant à l'égard des Européens en les considérant comme des médiateurs peu neutres. Cette déclaration de l'ambassadeur israélien auprès de l'UE est très significative : « en ignorant les responsabilités palestiniennes dans la spirale actuelle de la violence, [l'UE] mine sa propre crédibilité en tant qu'honnête médiateur »⁷⁹⁶. C'est pourquoi avec le temps, comme le souligne Franck Petiteville, « l'acceptation du Haut Représentant comme interlocuteur régulier par les autorités israéliennes a constitué en soi une évolution remarquable eu égard à leur traditionnelle méfiance à l'égard d'une Europe jugée systématiquement favorable à la cause palestinienne »⁷⁹⁷.

La position du Haut Représentant pour la PESC reste donc délicate. L'activisme de Javier Solana provoque même des incidents diplomatiques lorsqu'il se rend à Ramallah pour rencontrer le président de l'Autorité palestinienne en dépit des menaces israéliennes de couper tout contact avec les responsables étrangers qui rencontreraient Yasser Arafat. Heureusement le dialogue n'a jamais été rompu, pas même dans les moments critiques comme lorsque Javier Solana rencontre le Premier ministre israélien Ariel Sharon le 22 juillet 2004 alors que les vingt-cinq États membres de l'UE votent à l'unanimité la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU demandant à Israël de démanteler la barrière de sécurité édifée en Cisjordanie. Javier Solana montre ainsi sa détermination pour éviter tout acte de rupture avec Israël⁷⁹⁸.

L'objectif de l'UE est « le rééquilibrage de la médiation internationale » face à des Américains perçus par les Palestiniens comme étant trop liés aux Israéliens⁷⁹⁹. Il est vrai que l'engagement des Européens contribue au maintien d'une perspective de médiation

⁷⁹⁵ Alexandra Schwartzbrod, « Charm El-Cheikh, sommet sans illusions », *Libération*, 16 octobre 2000.

⁷⁹⁶ Cité par Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 145.

⁷⁹⁷ Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 61.

⁷⁹⁸ Javier Solana confie à un journaliste d'Euronews au cours d'une interview accordée le 23 novembre 2009 : « J'avais une relation privilégiée avec Yasser Arafat, je pense qu'il avait confiance en moi. Et je pense que je suis pour quelque chose dans les bonnes choses qu'il a faites. Je parlais régulièrement avec lui, je lui ai rendu visite souvent même quand il était en état d'arrestation à la Moukata. Avec Ariel Sharon, au début, les relations étaient très mauvaises et, là encore, c'était une question de méfiance. Il ne me faisait pas confiance. Il pensait qu'étant Européen, je ne pourrais pas être un ami d'Israël mais il a changé d'avis. Je me souviens de la dernière fois que je l'ai vu, avant son attaque, nous avons eu une longue conversation, et d'une certaine manière, pour quelqu'un comme Sharon, il s'est excusé auprès de moi, pour l'erreur qu'il a commise quand il m'a traité avec méfiance au départ ». Cité par Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 145.

⁷⁹⁹ Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 62.

diplomatique multilatérale, notamment dans le cadre du « Quartet » (États-Unis, Russie, ONU et UE) lancé à Washington en mai 2002. C'est en effet dans cette formule qu'« une Feuille de route » pour la paix au Proche-Orient est présentée le 30 avril 2003. Visant à résoudre définitivement le conflit israélo-palestinien à l'échéance de 2005, elle définit trois phases qui doivent précéder la création d'un État palestinien. Il est significatif que la Feuille de route reprenne à ce sujet la position européenne affirmée dès mars 1999 (Conseil européen de Berlin), anticipant ainsi de loin celle des États-Unis (le président Georges W. Bush s'est prononcé en faveur d'un État palestinien le 24 juin 2002). Bien entendu, la pression américaine sur Israël avait beaucoup plus d'impact que celle de l'Europe. Le gouvernement d'Ariel Sharon a même essayé de marginaliser les Européens en exigeant que la mise en œuvre de la Feuille soit sous contrôle exclusif des Américains. Cette pression n'a pas laissé indifférent Javier Solana qui lui a répondu avec force début mai 2003 en déclarant que : « L'Union européenne fait partie du Quartet et suivra les développements de la Feuille de route. Nous allons tous travailler ensemble pour que celle-ci soit mise en œuvre rapidement. (...) Tant de documents n'ont pas été mis en œuvre. J'aimerais que celui-ci, qui a reçu le soutien de la Communauté internationale, du président Bush, de l'UE, de la Russie, du Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, soit mis en œuvre rapidement. Nous avons l'opportunité de faire devenir réalité un rêve commun : celui de deux États vivant ensemble dans un voisinage où ils sont pleinement reconnus et vivent en paix »⁸⁰⁰.

Il est intéressant de voir comment Javier Solana essaie de se positionner pendant la phase de pilotage du processus de paix. Tout d'abord, il insiste sur le fait qu'il fait partie du Quartet et que cette instance bénéficie du soutien de toute la communauté internationale. Conscient que son influence politique reste limitée, il décide de jouer le jeu de la diplomatie multilatérale. Il s'appuie sur l'ONU pour défendre les droits de l'homme. Il rencontre notamment le 15 octobre 2003, Peter Hansen, Commissaire général des Nations Unies en charge de l'Agence des réfugiés palestiniens. Dans ce bras de fer diplomatique, la résolution 1515 adoptée le 19 novembre 2003 par le Conseil de sécurité de l'ONU pour approuver la Feuille de route du Quartet représente une petite victoire pour le Haut Représentant. En outre, Javier Solana se veut complémentaire par rapport aux États-Unis. Il est partisan d'un partenariat atlantique : « Soyons clair : il serait insensé pour l'Europe d'aspirer à un rôle global en rivalité avec les États-Unis. Un partenariat ne supporte pas de rivalités à long terme entre partenaires, et le partenariat atlantique est irremplaçable. Agissant ensemble, l'Union

⁸⁰⁰ Cité par Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 146.

européenne et les États-Unis ont été et seront une force formidable pour le bien du monde. Mais cela veut-il dire que l'Union européenne devrait renoncer à devenir un acteur plus crédible sur la scène internationale et un partenaire plus influent de l'Amérique ? Non »⁸⁰¹. Dans son allocution devant la Convention sur l'avenir de l'Europe, le 15 octobre 2002, il reconnaît cependant que toute solution durable au conflit au Proche-Orient suppose l'engagement sans réserve des États-Unis et que l'Europe, à la différence de l'Amérique, intervienne discrètement, loin des projecteurs⁸⁰².

Il faut remarquer également que Javier Solana défend une politique de principes, dont le premier est « deux peuples, deux États ». Il publie régulièrement des déclarations sous forme de positions communes dans lesquelles l'UE condamne toutes les violations des droits de l'homme, qu'il s'agisse des attentats terroristes palestiniens ou de la reprise de la colonisation par Israël. Il s'oppose à toute forme de solution unilatérale à ce conflit en affirmant que « toutes les déclarations qui iraient dans cette direction n'aideront pas le processus à aller de l'avant »⁸⁰³. Il soutient pour cette raison-là toutes les initiatives pouvant susciter une large alliance des sociétés civiles israélienne et palestinienne, notamment l'Initiative de Genève⁸⁰⁴. Il cherche également à obtenir pour ce genre de propositions le soutien des acteurs de la région, surtout de la Ligue arabe : « L'Initiative de Genève, promue à la fois par des Israéliens et des Palestiniens ouvre un débat intense, bénéfique et approprié dans les deux camps à propos des nombreuses issues à donner au conflit. Elle doit apporter de

⁸⁰¹ « Ils ont dit », *L'Humanité*, 4 octobre 2003, disponible sur le site Internet de l'Humanité : <http://www.humanite.fr/node/292533>

⁸⁰² Voir *Allocution de M. Javier Solana, Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, prononcée devant le groupe de travail sur l'action extérieure de la Convention, 15 octobre 2002*, disponible sur le site Internet du CVCE : http://www.cvce.eu/obj/allocution_de_javier_solana_devant_le_groupe_de_travail_sur_l_action_exterieure_de_la_convention_europeenne_bruelles_15_octobre_2002-fr-7231e991-2f8d-41e9-977a-d32e714c3be9.html

⁸⁰³ *Déclaration du Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana, après la rencontre avec le Premier ministre d'Israël, Ariel Sharon, Déclaration n° S0260/03, Bruxelles, 19 décembre 2003.*

⁸⁰⁴ L'Initiative de Genève, initiée par des membres des équipes de négociation de Camp David (juillet 2000) et de Taba (janvier 2001), est une proposition détaillée d'accord final et global entre Israël et les Palestiniens. L'accord, élaboré avec le soutien de la Suisse par des membres des sociétés civiles israélienne et palestinienne, définit des solutions pragmatiques et réalisables pour toutes les questions qui opposent les deux parties. Il a été présenté à Genève en décembre 2003, sous les auspices de la Confédération helvétique. Le modèle proposé par l'Initiative de Genève reste une référence dans la recherche d'une solution concertée à deux États. Les principaux points du modèle proposé par l'Initiative de Genève sont : des frontières internationalement reconnues sur la base de la ligne de 1967, avec des échanges de territoire 1 : 1 ; la reconnaissance mutuelle du droit d'Israël et des Palestiniens à des États distincts ; la coopération réciproque en matière de sécurité ; Jérusalem comme capitale internationalement reconnue des deux États ; le règlement global du problème des réfugiés et la fin du conflit. Voir le site Internet du Département fédéral des Affaires étrangères de la Confédération suisse : <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/peasec/peac/confre/genini.html>.

possibles réponses pour bâtir la paix dans la région »⁸⁰⁵. Il n'hésite pas non plus à faire des gestes envers Israël comme le 12 février 2004 lorsqu'il inaugure l'Institut transatlantique créé par l'AJC (*American Jewish Comittee*), un « instrument de promotion israélienne et de lobbying auprès des instances européennes »⁸⁰⁶. Malgré le soutien qu'il apporte aux autorités palestiniennes, Javier Solana défend toujours une relation stratégique d'Israël avec l'UE. En octobre 2009, il ira jusqu'à déclarer : « Israël, permettez-moi de le dire, est un membre de l'Union européenne sans être membre de ses institutions. Jérusalem est partie prenante à tous les programmes des Vingt-sept. Aucun pays hors du continent n'a le type de relations qu'Israël entretient avec l'Union européenne »⁸⁰⁷.

Quoi qu'il en soit, les efforts du Haut Représentant pour ressusciter l'esprit d'Oslo restent vains. L'élection du Hamas, considéré par l'UE comme une organisation terroriste, à la tête du gouvernement palestinien en janvier 2006 signifie la fin de la mise en œuvre de la Feuille de route. C'est un tournant politique qui oblige l'UE à remettre en cause son soutien traditionnel à l'Autorité palestinienne. L'Europe essaie alors de redéfinir son aide en fonction d'un certain nombre de critères. Tout d'abord, elle propose le maintien de cette aide à condition que le Hamas renonce à la violence et qu'il reconnaisse Israël. « Devant le refus du Hamas de se plier à ces conditions, l'UE a rapidement opté pour un découplage entre l'aide budgétaire accordée à l'Autorité palestinienne – suspendue – et l'aide destinée à couvrir les besoins fondamentaux de la population – maintenue »⁸⁰⁸. En juin 2006, ce principe de découplage est entériné par les autres membres du Quartet.

Parallèlement, le Haut Représentant lance plusieurs actions de la PESD dans les Territoires palestiniens. Il s'agit surtout d'aider l'Autorité palestinienne à garantir la sécurité sur son territoire, suite au retrait israélien de la bande de Gaza en septembre 2005. L'UE essaie de jouer un rôle de premier plan dans ce domaine. Déjà en juin 2004, lorsque le gouvernement d'Ariel Sharon avait annoncé le plan de désengagement des territoires occupés, les dirigeants européens avaient déclaré leur volonté d'aider les Palestiniens à assurer l'ordre public et à réformer leur police civile. Javier Solana avait alors proposé de déployer une mission de police de l'UE pour les Territoires palestiniens. C'est ainsi qu'est lancée en janvier

⁸⁰⁵ *Déclaration du Haut Représentant pour la PESD, Javier Solana, après la rencontre avec Yossi Beilin et Yasser Abed Rabbo, responsables de l'Initiative de Genève, Déclaration n° S 0027/04, Bruxelles, 2 février 2004.*

⁸⁰⁶ Laurent Pfaadt, *Javier Solana, Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (1999-2004)*, Mémoire préparé sous la direction de Marie-Thérèse Bitsch dans le cadre du DEA Histoire de l'Europe au 20^{ème} siècle, Strasbourg, Institut des hautes études européennes, Université Robert Schuman, septembre 2005, p. 44.

⁸⁰⁷ Cité par Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 148-149.

⁸⁰⁸ Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne, op. cit.*, p. 62-63.

2006 EUPOL COPPS (*Coordinating Office for Palestinian Police Support*) en appui au Bureau de coordination de l'UE pour le soutien de la police palestinienne, auparavant mis en place au sein du bureau du Représentant spécial de l'UE pour le processus de paix au Moyen-Orient.

En même temps, l'UE est sollicitée pour participer à une mission de contrôle à la frontière entre Gaza et l'Égypte, question qui demeure sensible dans les relations israélo-palestiniennes. Si un accord est signé mi-novembre 2005 entre les deux parties concernées, c'est grâce à la médiation de la Secrétaire d'État américaine Condoleezza Rice, du Haut Représentant pour la PESC Javier Solana et de l'Envoyé de la communauté internationale pour le désengagement d'Israël de la bande de Gaza James Wolfensohn. Le 24 novembre 2005, l'UE peut adopter une action commune établissant la Mission d'assistance à la frontière au point de passage à Rafah (EUBAM Rafah – *European Union Border Assistance Mission*). La victoire du Hamas aux élections de janvier 2006 conduit cependant l'Union européenne à boycotter la bande de Gaza et à suspendre finalement sa mission en juin 2007, jusqu'à la clarification de la situation politique dans la bande de Gaza. Le personnel de l'EUBAM Rafah est alors réduit au minimum nécessaire pour assurer sa capacité opérationnelle, « l'UE considérant qu'il est important de maintenir cette capacité pour que la mission puisse reprendre sans délai dans l'éventualité d'un changement politique à l'intérieur de la bande de Gaza »⁸⁰⁹.

Indépendamment du résultat de cette dernière mission, le lancement des deux opérations de la PESD dans les Territoires palestiniens prouve que l'UE en général et le Haut Représentant en particulier tentent de gagner du terrain dans le dossier israélo-palestinien. D'ailleurs, l'engagement diplomatique des Européens dans la région est confirmé lors de la guerre du Liban en été 2006, déclenchée à la suite d'un accrochage entre le Hezbollah et l'armée israélienne et qui n'est pas sans lien avec le conflit israélo-palestinien. Malgré la réserve de certains dirigeants européens (notamment le président français Jacques Chirac) quant à la capacité d'action européenne dans cette crise, l'UE réussit à marquer son implication à plusieurs niveaux. Tout d'abord, pour éviter de rester divisés comme durant la guerre en Irak trois ans auparavant, les Européens rivalisent « d'ambiguïtés constructives durant tout le mois de juillet publiant des communiqués peu clairs mais unanimes, envoyant Javier Solana dans la région pour présenter leurs positions aux acteurs insistant sur les actions

⁸⁰⁹ Logan Dooms, Historique de l'opération EUBAM Rafah, disponible sur le site Internet du Réseau de recherche sur les opérations de paix (ROP) : <http://www.operationspaix.net/25-historique-eubam-rafah.html>

communes sur lesquelles il ne leur était pas difficile de s'entendre : dimension humanitaire, coordination des efforts militaires d'évacuation des ressortissants »⁸¹⁰. L'UE condamne toutes les violences, qu'il s'agisse des attaques du Hezbollah sur le territoire israélien ou des raids israéliens au Liban du Sud occasionnant la mort de civils. Le Conseil extraordinaire des ministres des Affaires étrangères de l'UE réuni le 1^{er} août 2006 appelle à un cessez-le-feu, rappelle son attachement à la pleine souveraineté du Liban et annonce que les États membres de l'UE sont prêts à déployer une force internationale. Au plan diplomatique, l'UE représentée à la fois par le Haut Représentant, par le président de la Commission et par ses États membres, participe au sommet de Rome du 26 juillet 2006 aux côtés des États-Unis, des pays arabes et du Secrétaire général de l'ONU pour explorer les voies d'un règlement du conflit⁸¹¹. Une délégation de la Troïka (composée de la Commissaire aux Relations extérieures, du Représentant spécial de l'UE pour le Moyen-Orient et du ministre des Affaires étrangères de Finlande représentant la présidence du Conseil de l'UE) est envoyée à Tel-Aviv et à Beyrouth pour plaider en faveur de l'arrêt des hostilités et d'un plan de paix. Parallèlement, les États membres de l'UE siégeant au Conseil de sécurité de l'ONU (la France, la Grande-Bretagne, ainsi que le Danemark, la Grèce et la Slovaquie) parrainent avec les États-Unis l'adoption de la résolution 1701 (adoptée à l'unanimité le 11 août 2006) qui fixe les modalités de cessation du conflit. Quelques semaines plus tard, les Européens s'engagent également à apporter une contribution militaire décisive à la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) stationnée depuis 1978, mais « dont la présence n'avait nullement été dissuasive »⁸¹². En effet, la moitié des 15 000 hommes prévus par la résolution 1701 est venue des pays de l'UE. Engagée dans la mission depuis 1992, la Pologne a par exemple renforcé son contingent à hauteur de 500 soldats. Cette initiative, perçue comme « l'épine dorsale » de la FINUL, a été largement saluée, notamment par le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, et par le Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana. Ce dernier considère d'ailleurs que l'engagement européen dans le dossier libanais constitue un succès diplomatique de l'UE : « Laissez-moi être clair, sans l'Europe hier, il n'y aurait pas de FINUL renforcée et sans la FINUL, il n'y aurait pas d'espoir pour une paix durable. Sans l'Europe demain soutenant le gouvernement libanais, il n'y aurait pas de réelle souveraineté. Nos actions au Liban ont renforcé notre position au plan régional. Le temps est venu de donner un

⁸¹⁰ Eric Remacle, « L'Europe au Moyen-Orient : puissance civile ou militaire ? », in Bernard Adam (dir.), *op. cit.*, p. 174.

⁸¹¹ Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 63-64.

⁸¹² Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 151.

nouvel élan sur la question qui est au cœur de la crise plus large au Moyen-Orient : le conflit israélo-palestinien »⁸¹³.

Si l'UE a géré la guerre du Liban en gardant une certaine unité, c'est certainement grâce au fait que « les zones de convergence entre Européens étaient suffisamment fortes et partageaient un intérêt commun à la résolution du conflit »⁸¹⁴. Tout le monde a pris part à la réussite de la gestion de ce conflit : les États membres qui ont apporté les contributions militaires, les institutions européennes qui ont mis en place des mécanismes de consultation au sein de la PESC et le Haut Représentant qui s'est fait le porte-parole de l'UE. Cependant, en observant tout le processus de paix au Proche-Orient, on constate rapidement les limites de la diplomatie européenne qui est restée impuissante face aux causes sous-jacentes du conflit israélo-arabe. L'UE n'a eu qu'un rôle subsidiaire dans la gestion politique du dossier, car celle-ci a été laissée aux États-Unis. Dans cette situation, l'activisme de Javier Solana n'a été qu'une tentative de gagner du terrain, notamment à travers ses bons offices, le lancement de deux opérations de la PESD dans la région et le maintien de l'aide financière à l'Autorité palestinienne.

b. La médiation de Javier Solana dans le dossier nucléaire iranien

Un deuxième dossier qui a occupé une place importante dans l'action de Javier Solana est la question du nucléaire iranien. En effet, la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive a été définie comme « un élément central de l'action extérieure de l'UE »⁸¹⁵ dans une déclaration adoptée lors du Conseil européen de Thessalonique en juin 2003. En outre, l'UE a toujours considéré l'Iran comme un pays stratégique du Moyen-Orient situé au centre des intérêts géostratégiques internationaux⁸¹⁶. Contrairement aux États-Unis, l'UE a aussi maintenu ses contacts diplomatiques avec Téhéran après la révolution islamique et s'est positionnée de ce fait en tant que médiateur possible dans ses relations avec Washington. Les esquisses de coopération de l'UE avec l'Iran remontent à l'époque du Shah,

⁸¹³ Discours du Haut Représentant de l'UE pour la PESC, Javier Solana, Conférence annuelle de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, Paris, 6 octobre 2006, cité par Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 151-152.

⁸¹⁴ Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 152.

⁸¹⁵ *Lutte contre la prolifération des armes de destruction massive - Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive, Conseil de l'Union européenne, 15656/03, Bruxelles, 10 décembre 2003*, p. 2, disponible sur le site Internet du Conseil de l'Union européenne : <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=ST%2015708%202003%20INIT>

⁸¹⁶ Voir Aymeri de Montesquiou, « Iran : le dialogue indispensable », *La Revue internationale et stratégique*, 2008/2, n° 70, p. 143-150.

mais un dialogue spécifique n'a été entamé qu'en 1995. L'élection du président Khatami en 1997 a permis d'améliorer les relations bilatérales et de lancer en juillet 1998 un dialogue global sur les questions générales (terrorisme, droits de l'homme, prolifération nucléaire), régionales et économiques.

C'est dans ce contexte que le Haut Représentant essaie d'affirmer la spécificité de la diplomatie européenne dans le dossier du nucléaire iranien. Tout d'abord, il opte pour « une approche qui privilégie un mélange d'incitations et de sanctions là où la diplomatie américaine définit une stratégie basée sur l'isolement et la menace implicite de l'emploi de la force militaire »⁸¹⁷. Il n'hésite pas à recourir aux instruments diplomatiques classiques et à se rendre régulièrement à Téhéran pour nouer des relations personnelles avec les responsables iraniens. Il se présente en position de représentant de l'ensemble de l'UE mais s'impose également face aux grands pays européens (E3 – Allemagne, Grande-Bretagne, France) comme un interlocuteur incontournable dans le dossier iranien. Après la publication, en juin 2003, d'un rapport très critique à l'égard de l'Iran par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), il appuie l'initiative conjointe des ministres des Affaires étrangères allemand, britannique et français de se rendre sur place afin de faire accepter à Téhéran la signature du protocole additionnel de l'AIEA. Javier Solana tente personnellement de désamorcer cette crise et de se joindre en décembre 2003 aux négociations de cette Troïka *ad hoc* (E3 devient alors E3/UE). Grâce à cet engagement, l'UE acquiert une place privilégiée aux yeux des dirigeants iraniens qui signent le protocole le 18 décembre 2003. Mais l'ambiguïté demeure quant à la volonté réelle de l'Iran de suspendre son programme d'enrichissement de l'uranium.

La situation reste dynamique. En juillet 2004, Téhéran revient sur ses engagements. L'E3, avec l'appui du Haut Représentant, relance les négociations. Le 15 novembre 2004, un accord conditionnel avec l'Iran est signé à Paris, suivi d'une résolution de l'AIEA définissant des mesures concrètes pour stopper toutes ses activités liées à l'enrichissement de l'uranium. Mais malgré un début prometteur, Téhéran désavoue son engagement début 2005. Les relations de l'UE avec l'Iran se détériorent encore davantage après l'élection de Mahmoud Ahmadinejad à sa présidence en juin 2005. Il semble dès lors que les objectifs iraniens restent fondamentalement incompatibles avec ceux de la communauté internationale. « En effet, alors que les Européens veulent convaincre le régime des mollahs de renoncer à son programme nucléaire, celui-ci rejette catégoriquement un abandon définitif de son programme

⁸¹⁷ Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 155.

d'enrichissement de l'uranium, considéré comme un droit inaliénable. L'Iran est par conséquent prêt à accepter un contrôle de l'AIEA, une signature du protocole du traité sur la non-prolifération ou même une suspension temporaire de son programme, mais n'envisage nullement d'abandonner son projet nucléaire »⁸¹⁸.

Tout cela ne décourage pas les Européens d'entretenir le dialogue avec Téhéran. L'UE essaie encore d'éviter le transfert du dossier au Conseil de sécurité de l'ONU, mais les multiples revirements de l'Iran la poussent finalement à modifier sa stratégie. En février 2006, Bruxelles soutient la proposition de l'AIEA demandant un tel transfert. Cette redéfinition de la stratégie européenne a pu être interprétée comme un alignement sur les positions américaines. Pierre Moscovici dit à ce sujet : « Une fois que les sanctions ont été votés, il reste aux Européens peu d'instruments propres pour maintenir la pression diplomatique sur le pays »⁸¹⁹. Il est vrai que dans le dossier iranien, l'UE jouait sa crédibilité : un défi d'autant plus difficile qu'il supposait « un double impératif de cohérence pour l'UE : une cohérence verticale, c'est-à-dire entre les politiques et attitudes des États-membres à l'égard de Téhéran, et une cohérence horizontale, c'est-à-dire entre les différentes politiques et institutions de l'Union »⁸²⁰.

Effectivement, l'UE ne reste pas à l'abri des épreuves visant sa cohésion. L'Allemagne s'est montrée par exemple plus encline que les deux puissances nucléaires européennes à admettre des concessions, et prête à accepter en mars 2006 une proposition russe (jugée trop permissive par le duo franco-britannique), ce qui a suscité quelques tensions au sein de la Troïka *ad hoc*. Mais depuis l'initiative d'octobre 2003, l'UE reste globalement unie sur la question du nucléaire iranien et, pour la première fois, gère seule un dossier international majeur. Pour garder cette cohérence, l'E3/UE doit également coopérer étroitement avec la Commission, et en particulier avec Chris Patten, le Commissaire européen aux Relations extérieures. Il faut remarquer que ses rapports avec Javier Solana sont exemplaires dans ce domaine. Une certaine tension demeure par contre dans les contacts avec la présidence, normalement compétente pour la mise en œuvre de la PESC, mais mise de côté dans le dossier iranien, en dépit de l'intégration du Haut Représentant à l'E3. En effet, ce

⁸¹⁸ Nicolas Dufays, « Les relations de l'Union européenne avec la République islamique d'Iran : une tradition de dialogue », *Émulations – Revue des jeunes chercheurs en sciences sociales*, n° 7, 2010. Disponible sur le site Internet : <http://www.revue-emulations.net/archives/n7/dufays>. L'article a été publié en version papier aux Presses universitaires de Louvain dans le n° 7, été 2010, p. 109-126.

⁸¹⁹ Pierre Moscovici, « Quelle diplomatie européenne pour un Iran aux ambitions nucléaires ? », *La Revue internationale et stratégique*, 2008/2, n° 70, p. 135.

⁸²⁰ Nicolas Dufays, art. cit.

n'est que le 3 octobre 2005 que le Conseil déclare officiellement que l'UE soutient entièrement l'initiative de la Troïka *ad hoc*⁸²¹.

On aurait pu craindre qu'avec le transfert de la question du nucléaire iranien à l'ONU, le rôle de l'UE dans la gestion de ce dossier prenne fin. Cependant, c'est à partir de ce moment-là que commence la véritable médiation sous la conduite du Haut Représentant pour la PESC. En effet, en juin 2006, les cinq États membres permanents du Conseil de sécurité et l'Allemagne (le groupe de Six) mandatent Javier Solana pour poursuivre en leur nom les négociations avec Téhéran. Il doit essayer de convaincre le régime des mollahs de suspendre leur programme d'enrichissement de l'uranium contre une offre de coopération économique et dans le domaine du nucléaire civil. Parallèlement, l'ONU adopte plusieurs résolutions renforçant graduellement les sanctions à l'encontre de l'Iran. En mars 2008, Javier Solana est à nouveau amené à rencontrer le principal négociateur iranien pour tenter de débloquer la situation mais les négociations piétinent. Solana multiplie ses visites à Téhéran. En juin 2008, il présente au nom du groupe de Six une proposition allant dans le sens de la reconnaissance du droit de l'Iran à développer l'énergie nucléaire à des fins civiles, ainsi que de la normalisation des relations économiques et commerciales en échange de la suspension de son programme d'enrichissement de l'uranium. Mais cette offre reste également sans réponse.

Durant les derniers mois de son mandat de Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana se consacre presque entièrement à la résolution du problème du nucléaire iranien. En avril 2009, il propose au nom des Six de rencontrer les autorités iraniennes. Début septembre, Téhéran répond par un « paquet de propositions pour des négociations complètes et constructives » qui toutefois ne correspond pas aux attentes de la communauté internationale. Le porte-parole du Haut Représentant, Christina Gallach, déclare à ce sujet qu'il s'agit d'un document « portant plutôt sur le règlement des questions globales que sur la problématique nucléaire »⁸²². Deux semaines plus tard, l'Iran avoue l'existence d'un site d'enrichissement de l'uranium près de la ville de Qom. Accompagné des directeurs politiques des Six, Javier Solana rencontre le 1^{er} octobre 2009 à Genève le négociateur iranien Saïd Jalili pour essayer d'obtenir son accord pour une inspection de l'AIEA sur place à brève échéance. Grâce à cette médiation, une première inspection peut avoir lieu à la fin du mois. En outre, les Six proposent que « l'uranium faiblement enrichi en Iran soit exporté en dehors de ce pays, pour y être enrichi à 20% et transformé en combustible destiné au réacteur de recherche de Téhéran

⁸²¹ *Ibid.*

⁸²² Cité par Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 159.

sous le contrôle et les garanties de l'AIEA »⁸²³. Cependant, fin novembre, l'Iran décline cette offre et déclare qu'il procédera lui-même à l'enrichissement d'uranium. Ainsi, au moment du départ de Javier Solana du poste de Haut Représentant, le problème du programme nucléaire de l'Iran reste non résolu.

L'évaluation du rôle de la médiation de Javier Solana reste difficile dans ce contexte. Bien évidemment, les négociations menées sous sa conduite se sont terminées par un échec. Le constat formulé à ce sujet par le président français Nicolas Sarkozy reste sans équivoque : « L'Iran a violé, depuis 2005, cinq résolutions du Conseil de sécurité. Depuis 2005, la communauté internationale a appelé l'Iran au dialogue (...) Une proposition de dialogue en 2005, une proposition de dialogue en 2006, une proposition de dialogue en 2007, une proposition de dialogue en 2008 et une nouvelle en 2009. (...) Qu'ont amené à la communauté internationale ces propositions de dialogue ? Rien. Plus d'uranium enrichi, plus de centrifugeuses et de surcroît, une déclaration des dirigeants iraniens proposant de rayer de la carte un membre de l'Organisation des Nations Unies »⁸²⁴. Le constat d'impuissance dans ce dossier est flagrant. Toutefois cela semble dû surtout à des facteurs extérieurs à la diplomatie européenne liés au radicalisme des autorités iraniennes et à leur refus de coopérer. Car il faut noter que l'engagement de Javier Solana dans la résolution de ce problème a permis, sinon de stopper, au moins de ralentir le développement de la technologie nucléaire de l'Iran. Il a permis également de mettre sur pieds « une coalition internationale large, incluant des pays en voie de développement vers lesquels l'Iran porte son regard comme l'Inde » tout en neutralisant les oppositions de la Russie et de la Chine⁸²⁵. En effet, la diplomatie européenne sous la conduite de Javier Solana a fait progressivement évoluer la position des États-Unis (par exemple en 2005, Washington accepte d'ouvrir les négociations d'adhésion de l'Iran à l'Organisation mondiale du commerce), même si certains observateurs ont redouté la volonté des Américains « de faire porter aux Européens la responsabilité d'un échec des

⁸²³ Les informations proviennent du site Internet de la Représentation permanente de la France auprès des Nations Unies à New York : <http://www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/dossiers-geographiques/proche-et-moyen-orient/iran-non-prolifération/article/chronologie-6850>.

⁸²⁴ Allocution du président de la République française, Nicolas Sarkozy, au sujet de la non-prolifération et du désarmement nucléaire devant le Conseil de sécurité de l'ONU, le 24 septembre 2009, disponible sur le site Internet de la Représentation permanente de la France auprès des Nations Unies à New York : <http://www.franceonu.org/la-france-a-l-onu/espace-presse/interventions-en-seance-publique/conseil-de-securite/article/24-septembre-2009-conseil-de>

⁸²⁵ Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 160.

« négociations avant de s'y aventurer avec des méthodes plus musclées »⁸²⁶. D'ailleurs le Haut Représentant a reconnu lui-même, dans une interview accordée le 23 novembre 2009, que la solution politique à ce conflit se trouve probablement du côté américain : « Nous devons continuer à obtenir des garanties objectives que le programme nucléaire iranien est pacifique, c'est fondamental. (...) C'est pourquoi la position du président Obama, ce qu'il a écrit, ce qu'il a dit dans son discours du nouvel an iranien, était très important. Le fait que les États-Unis ont pleinement participé à ces négociations, je pense que c'est important »⁸²⁷. Ainsi, le rôle le plus important de Javier Solana dans ce dossier a consisté peut-être en sa volonté d'établir la confiance dans les relations de la communauté internationale avec l'Iran et de permettre ainsi, le moment venu, de conclure un accord acceptable pour toutes les parties au conflit.

2. L'activisme du Haut Représentant pour la PESC sur le terrain des opérations civiles et militaires de l'UE

L'action du Haut Représentant pour la PESC ne s'est pas limitée uniquement au terrain de la diplomatie classique où son rôle est resté tout de même restreint, mais elle s'est amplifiée davantage avec le lancement d'un grand nombre d'opérations civiles et militaires de l'UE (plus de 20 opérations pendant le mandat de Javier Solana). En effet, c'est dans le cadre de la PESD que le Haut Représentant a véritablement développé son *leadership* en tant que diplomate en chef de l'UE. Bénéficiant des outils civils et militaires que lui donnait le deuxième pilier de l'UE, il a pu conduire la diplomatie européenne de manière plus autonome, même s'il a dû toujours composer avec les États membres. D'ailleurs en la personne de Javier Solana, l'UE a trouvé un ardent défenseur du recours au soldat au secours du diplomate : « Par le dialogue - je suis le premier à croire à la force de la diplomatie des mots. Mais aussi par l'action - je suis aussi, vous le savez bien, le premier à défendre l'engagement civil et militaire de l'Union européenne »⁸²⁸. Pour illustrer l'importance de cet engagement de Javier Solana dans la gestion des opérations civiles et militaires de l'UE pour le développement de

⁸²⁶ Steven Ekvich, « Les États-Unis, l'Europe et les crises au Moyen-Orient », *Géostratégiques*, février 2007, n° 15, p. 79.

⁸²⁷ Interview de Javier Solana pour Euronews, 23 novembre 2009, *Javier Solana talks about the Middle East*, disponible sur le site Internet d'Euronews : <http://www.euronews.com/2009/11/23/javier-solana-talks-about-the-middle-east/>

⁸²⁸ Discours du Haut Représentant de l'UE pour la PESC Javier Solana à la conférence annuelle de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne à Paris, le 6 octobre 2006, disponible sur le site Internet de la mission de l'UE auprès des Nations Unies à New York : http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_6327_fr.htm

ses structures diplomatico-militaires, il sera intéressant d'analyser deux théâtres dans lesquels ce type d'opérations a été lancé : les Balkans occidentaux et la République démocratique du Congo.

a. Le lancement des premières opérations dans les Balkans occidentaux

La région des Balkans, qualifiée par Javier Solana « d'arrière-cour »⁸²⁹ de l'UE, est certainement celle où le Haut Représentant pour la PESC s'est le plus investi. Il suffit de noter que durant les trois premières années de son mandat (1999-2002), il s'y est rendu trente-sept fois et qu'il a créé dans cette région son propre réseau diplomatique en y envoyant de nombreux Représentants spéciaux⁸³⁰. En effet, les défis liés à la sécurité dans cette partie de l'Europe sont très importants pour la stabilité de tout le continent. Javier Solana a été conscient aussi que la crédibilité de la diplomatie européenne se joue sur sa capacité à résoudre les conflits dans son voisinage proche. Enfin, en tant qu'ancien Secrétaire général de l'OTAN coresponsable du déclenchement des frappes aériennes contre la Serbie (mars 1999), il a opté pour l'« européanisation » de la diplomatie dans les Balkans. D'où la grande importance qu'il a attachée à la réussite des premières missions civiles et militaires déployées dans différentes républiques d'ex-Yougoslavie.

Le premier terrain d'action de Javier Solana est la Bosnie-Herzégovine où l'UE lance en janvier 2003 sa première mission de police (MPUE). Il s'agit d'« un enjeu important pour le développement de l'identité extérieure de l'Union européenne »⁸³¹ qui doit prouver que l'UE est une communauté de valeurs capable de défendre ses objectifs par des outils civils et militaires si nécessaire. Javier Solana n'omet d'ailleurs pas de souligner toute la signification de la MPUE lors de son lancement : « La MPUE est la première opération de gestion de crise lancée par l'Union dans le cadre de la PESC. Le fait que cette opération ait lieu en Bosnie

⁸²⁹ *Allocution de M. Javier Solana, Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, prononcé devant le groupe de travail sur l'action extérieure de la Convention, 15 octobre 2002, op. cit., p. 2.*

⁸³⁰ Le 15 octobre 2002, lors d'une réunion du groupe de travail sur l'action extérieure de la Convention européenne à Bruxelles, Javier Solana présente ainsi son réseau diplomatique dans les Balkans : « A côté des ambassades des États membres et des délégations de la Commission, nous avons mis en place dans la région un remarquable réseau d'envoyés ou de Représentants spéciaux de l'Union européenne : Alexis Brouhns dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (avec la vaste mission de poursuivre l'excellent travail réalisé par François Léotard et par Alain Le Roy) ; Lord Ashdown en Bosnie-Herzégovine ; Erhard Busek dans le cadre du Pacte de stabilité ; sans oublier Michael Steiner au Kosovo, qui, tout en remplissant son mandat des Nations unies, reste un diplomate européen de premier plan ». Voir *Allocution de M. Javier Solana, Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, prononcé devant le groupe de travail sur l'action extérieure de la Convention, 15 octobre 2002, op. cit., p. 3.*

⁸³¹ Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 114.

constitue l'affirmation la plus forte jusqu'à présent de l'engagement de l'UE à soutenir les Balkans et de sa collaboration avec eux. Le fait que la première opération de l'Union soit une mission de police, donc une mission civile, prouve notre engagement en faveur d'une approche globale de la gestion de crises présentant une réelle valeur ajoutée »⁸³². Dans ce contexte, sans analyser toute la portée d'une mission de police de l'UE, Javier Solana situe l'opération européenne en Bosnie-Herzégovine comme un outil politique qui n'est qu'« un élément du processus d'association »⁸³³ des Balkans avec l'UE. La MPUE a été ainsi un facteur déclencheur pour d'autres missions, qu'elles aient été civiles ou militaires.

En effet, la MPUE est rapidement suivie d'une première opération militaire de l'UE. Il s'agit de la mission CONCORDIA lancée le 31 mars 2003 dans l'Ancienne République yougoslave de Macédoine. Javier Solana est personnellement engagé dans la mise en place de cette opération⁸³⁴. Présent sur le terrain depuis les négociations de l'accord d'Ohrid (13 août 2001)⁸³⁵, il soutient la demande du président macédonien Boris Trajkovski de prendre la relève de l'opération de l'OTAN (*Allied Harmony*) dans son pays par une mission militaire de l'UE. Pour le Haut Représentant, outre l'objectif affiché de stabilisation du pays, il s'agit d'affirmer la valeur ajoutée de la diplomatie européenne dans la gestion de ce type de mission grâce aux nouveaux instruments de la PESD. C'est également un premier test permettant d'évaluer la coopération mise en place entre l'UE et l'OTAN. En effet, l'opération CONCORDIA est conduite avec les moyens de l'OTAN, conformément aux accords de Berlin plus (17 mars 2003) qui prévoient que l'UE peut bénéficier des capacités de l'Alliance (le commandement, la planification) pour mener une opération de gestion de crise.

Effectivement, le lancement de la première opération militaire de l'UE dans le cadre de la PESD n'aurait pas été possible sans la coopération de l'Europe avec l'Alliance atlantique. Une fois de plus, le rôle de Javier Solana est crucial dans ce dialogue qui remonte

⁸³² Discours de Javier Solana, Haut Représentant de l'Union européenne pour la Politique étrangère et de sécurité commune, à la cérémonie d'ouverture de la Mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (MPUE), Sarajevo, 15 janvier 2003, p. 3, disponible sur le site Internet du CVCE : http://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/de5d7af6-ae54-40fb-9581-d462b438e8cb/Resources#ae5fa0c4-5203-4a56-879e-92b1cd9d306a_fr&overlay

⁸³³ Alexis Vahlas, « À la recherche d'un concept européen des missions de police internationales », *AFRI*, 2007, vol. VIII, p. 496.

⁸³⁴ La décision de lancer l'opération CONCORDIA est fondée sur l'action commune de l'UE du 27 janvier 2003 et sur la résolution 1371 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

⁸³⁵ L'accord d'Ohrid prévoit le renforcement des mécanismes de protection des droits de la communauté albanaise en échange du démantèlement de la guérilla et de la réaffirmation de l'intégrité territoriale de la Macédoine. Les Albanais de Macédoine voient leur représentation augmenter dans la police et la fonction publique. L'albanais devient l'une des langues officielles du pays dans ses provinces albanophones.

au sommet de l'OTAN de Berlin (juin 1996)⁸³⁶. Il a fallu plusieurs années de négociations pour aboutir à un accord concluant car, dès l'origine, la question des relations UE-OTAN a été dominée par des craintes opposées de chevauchement et de divergence entre les deux institutions : Madeleine Albright, Secrétaire d'État du président Bill Clinton évoquait à l'époque les « 3 D », à savoir le risque de découplage (des actions de l'OTAN et de l'UE), de double emploi (s'agissant des capacités) et de discrimination (à l'encontre de pays membres de l'OTAN mais non intégrés à l'UE)⁸³⁷. Grâce aux négociations engagées entre le Haut Représentant et son successeur sur le poste de Secrétaire général de l'OTAN, George Robertson, un accord devient possible. Au sommet de Prague en novembre 2002, les pays membres de l'OTAN se déclarent disposés à donner à l'UE un accès aux moyens et aux capacités de l'OTAN pour des opérations dans lesquelles l'Alliance ne serait pas engagée militairement. Un mois plus tard, une déclaration commune sur la PESD est publiée. Le 17 mars 2003, l'UE et l'OTAN concluent les arrangements dits « Berlin plus » ouvrant à l'UE l'accès aux capacités de planification de l'OTAN en vue du lancement des opérations militaires, en échange de l'implication des pays alliés non membres de l'UE dans la PESD. Un cadre de dialogue UE-OTAN est également établi : des réunions régulières se tiennent entre les ministres des Affaires étrangères, les ambassadeurs (au niveau du COPS et du Conseil de l'Atlantique Nord) et les militaires (au niveau des Comités militaires de l'UE et de l'OTAN).

L'opération CONCORDIA est donc la mise en pratique de ce partenariat stratégique UE-OTAN : l'UE assure le contrôle politique de la mission alors que l'OTAN est responsable du commandement stratégique. Menée sans incident majeur, la première opération militaire de la PESD peut être considérée comme un succès qui a besoin toutefois d'être nuancé. Il s'agit d'une mission encore relativement petite (400 militaires venant de 27 pays)⁸³⁸ et de courte durée (6 mois). La coordination des activités de la mission militaire avec les autres actions diplomatiques dans la région est également rendue difficile en raison d'un grand

⁸³⁶ Le 3 juin 1996, à Berlin, les ministres des Affaires étrangères des pays de l'OTAN reconnaissent la pertinence d'une identité européenne de sécurité et de défense (IESD), dans la perspective d'un rééquilibrage des rôles et responsabilités entre l'Europe et l'Amérique du Nord. Ils s'accordent sur le principe de mise à disposition des moyens de l'Alliance pour des opérations de gestion de crise dirigées par l'UE.

⁸³⁷ « Les relations OTAN – Union européenne », dossier de la Documentation française publié le 1^{er} décembre 2010 sur son site Internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/otan/relations-otan-union-europeenne.shtml>

⁸³⁸ 27 pays participent à l'opération CONCORDIA : 13 États membres de l'UE (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède) et 14 pays ne faisant pas partie de l'UE (Bulgarie, Canada, Estonie, Hongrie, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Turquie).

nombre d'acteurs agissant sous une chaîne de commandement séparée. En effet, Javier Solana n'a pas l'exclusivité pour représenter l'UE dans l'ARYM (il faut compter le Représentant spécial de l'UE Alexis Brouhns, la délégation de la Commission, une agence indépendante pour la reconstruction basée à Salonique ou encore le commandant en chef adjoint des forces alliées en Europe), même si la tâche de superviser toutes les opérations entreprises dans le cadre de la PESC lui revient. Il s'agit notamment de préparer la relève de CONCORDIA par une nouvelle mission de police PROXIMA (lancée en décembre 2003) afin de poursuivre le processus de paix en Macédoine.

Il faut également rappeler le rôle décisif de Javier Solana et d'une petite équipe réunie autour de son proche collaborateur Robert Cooper (directeur général pour les affaires politico-militaires du Conseil de l'UE) dans l'adoption de la Stratégie européenne de sécurité (SES). Approuvé le 12 décembre 2003 par le Conseil européen, ce « document Solana »⁸³⁹ pose des fondations pour l'Europe puissance dotée d'une culture stratégique commune lui permettant de dépasser les divisions générées quelques mois auparavant par l'éclatement de la guerre en Irak. Comme l'affirme Philippe de Schoutheete, « il s'agit d'un événement historique qui équilibre la tradition de puissance civile de l'UE en ajoutant des éléments de puissance militaire »⁸⁴⁰.

Effectivement, à partir de décembre 2003, le Haut Représentant se concentre sur le développement des synergies entre les volets civil et militaire dans la gestion européenne des crises⁸⁴¹. Le recours aux outils de la PESD représente pour Javier Solana un moyen de réaliser un objectif politique. Le lancement en décembre 2004 de la deuxième mission militaire de l'UE (l'opération ALTHEA en Bosnie-Herzégovine) s'inscrit dans cette perspective. L'objectif est clairement défini par le Haut Représentant : « mettre la Bosnie de manière irréversible sur les rails de l'adhésion à l'Union »⁸⁴². Cela correspond à la stratégie globale de l'UE à l'égard des Balkans occidentaux (sommet européen de Thessalonique en juin 2003 ayant ouvert la perspective d'intégration aux pays d'ex-Yougoslavie) et à une étude de

⁸³⁹ André Dumoulin, « La sémantique de la "stratégie" européenne de sécurité. Lignes de forces et lectures idéologiques d'un préconcept », *AFRI*, 2005, vol. VI, p. 633.

⁸⁴⁰ Philippe de Schoutheete, « La cohérence par la défense : une autre lecture de la PESD », *Cahiers de Chaillot*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, n° 71, octobre 2004, p. 45.

⁸⁴¹ Sur les enjeux de l'intégration des volets civil et militaire dans la gestion de crises, voir Sami Makki, « Les enjeux de l'intégration civilo-militaire : dynamiques transatlantiques de militarisation de l'humanitaire et incertitudes européennes », in Barbara Delcourt, Marta Martinelli et Emmanuel Klimis (dir.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Institut d'études européennes, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008, p. 201-219.

⁸⁴² Javier Solana, « L'élan de la politique européenne de sécurité et de défense », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 481, septembre 2004, p. 489.

faisabilité lancée en novembre 2003 par la Commission européenne en vue de l'ouverture de négociations sur un futur Accord de stabilisation et d'association (ASA) avec la Bosnie-Herzégovine. Au moment du déploiement d'ALTHEA, « l'Union européenne tente donc d'agréger un volet élargissement à sa politique de stabilisation post-conflit »⁸⁴³.

Il faut souligner que l'opération ALTHEA présente pour l'UE un enjeu majeur pour la réussite de la PESD. En effet, les Européens sont déjà engagés en Bosnie-Herzégovine avec la MPUE (depuis janvier 2003). La gestion parallèle de deux missions – civile et militaire – devient donc un défi de coordination. En second lieu, il s'agit d'une mission beaucoup plus ambitieuse que l'opération CONCORDIA, même si elle bénéficie aussi des arrangements de Berlin plus. En effet, elle mobilise des forces comparables à celles de la SFOR, soit 7000 militaires venant de 33 pays, dont 22 États membres de l'UE. Il semble que l'ampleur de cette mission ait même surpris les responsables européens, y compris le Haut Représentant qui envisage encore en février 2004 une opération limitée à la gestion des missions dites *soft* (comme la lutte contre la criminalité organisée) à travers le monitoring des actions des forces bosniaques⁸⁴⁴. En effet, le défi est grand, car au-delà du problème de coordination, l'opération ALTHEA marque le désengagement progressif de l'Alliance atlantique en Bosnie-Herzégovine : l'UE assure la transition entre la SFOR et ALTHEA.

Du point de vue diplomatique, cette européanisation de la gestion du processus de stabilisation en Bosnie-Herzégovine présente également un grand défi de coordination. Tout d'abord, il s'agit de synchroniser l'action à l'échelle internationale. Ainsi, en mars 2002, la fonction de Haut Représentant en charge de la mise en œuvre des Accords de paix (une institution *ad hoc* créée par les accords de Dayton du 14 décembre 1995, différente de celle de Haut Représentant pour la PESC) est fusionnée avec un poste nouvellement créé de Représentant spécial de l'UE en Bosnie-Herzégovine selon le principe de « double casquette » : le Haut Représentant international est en même temps le Représentant spécial de l'UE. Cette charge est confiée au diplomate britannique Paddy Ashdown. Dans un deuxième temps, il s'agit d'assurer la bonne coordination entre tous les acteurs européens présents sur le terrain. La tâche est difficile car il faut mettre en réseau des institutions fonctionnant selon des logiques différentes et dont les compétences et zones d'influence se chevauchent parfois. Pour saisir la complexité de la situation, il suffit de noter qu'à côté de la mission de police et de

⁸⁴³ Nadège Ragaru, « L'opération Althea en Bosnie-Herzégovine et la gestion européenne du "post-conflit" », *Les Études du CERJ*, n° 139, novembre 2007, p. 9.

⁸⁴⁴ Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 173.

l'opération ALTHEA, l'UE est présente sur le terrain à travers une variété d'agences et de programmes européens (par exemple *European Union Monitoring Mission* – EUMM) ou encore par l'intermédiaire de la délégation de la Commission européenne qui est responsable de la gestion des aides à la reconstruction et qui comprend une centaine de personnes faisant d'elle l'une des plus importantes délégations de la Commission en Europe.

Pour renforcer l'approche globale de l'UE à l'égard de la Bosnie-Herzégovine, le Conseil est donc amené le 12 juillet 2004 à adopter une action commune prévoyant le renforcement du poids politique du Représentant spécial de l'UE. En effet, le déploiement de la mission ALTHEA fournit l'opportunité de faire du Représentant spécial « un acteur-pivot dans la coordination des instruments européens en Bosnie-Herzégovine (au risque de raviver les conflits d'influence entre Conseil et Commission à Bruxelles) »⁸⁴⁵. La démarche du Conseil consiste à établir des liens clairs avec le RSUE « pour que ce dernier puisse aider le Haut Représentant pour la PESC et le COPS à faire en sorte que l'effort consenti par l'UE soit le plus cohérent possible »⁸⁴⁶. À cette fin, le Représentant spécial se voit attribuer un rôle prééminent dans la supervision politique des aspects civils de la mise en œuvre des Accords de paix. Selon le texte de son mandat, le RSUE propose ses bons offices dans le processus politique et favorise la coordination politique générale de l'UE. Il préside un groupe de coordination composé de tous les acteurs de l'UE présents sur le terrain, y compris le commandant de la force de l'UE, en vue de coordonner les aspects de la mise en œuvre de l'action de l'UE. Il donne des avis au Haut Représentant pour la PESC et à la Commission. Ce nouveau dispositif s'ajoute aussi aux réunions des chefs de mission de l'Union européenne et à celles du *Board of principles*⁸⁴⁷ qui fournissaient déjà à l'Office du Haut Représentant international/RSUE, à la délégation de la Commission européenne et à la MPUE l'opportunité d'échanger des informations et de forger des positions communes⁸⁴⁸.

Tous ces éléments de la gestion de crise contribuent déjà à l'apprentissage de la diplomatie européenne telle que conçue par la Convention européenne, puis mise en place par le traité de Lisbonne. Les volets communautaire et intergouvernemental y sont présents. C'est dans cette optique que l'idée d'un service diplomatique de l'UE compétent pour l'ensemble

⁸⁴⁵ Nadège Ragaru, art. cit., p. 17.

⁸⁴⁶ Hélène Masson, « L'Union européenne et l'expérience des Balkans », *Recherche & Document FRS*, Fondation pour la recherche stratégique, septembre 2006, 145 p., disponible sur le site Internet de la Fondation pour la Recherche Stratégique : http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications/rd/2006/RD_20060901.pdf

⁸⁴⁷ Le Board of principles a été établi en 2002 sur décision de l'Office du Haut Représentant et à la demande du Conseil de mise en œuvre de la paix (Peace Implementation Council) pour servir d'instrument de coordination de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine.

⁸⁴⁸ Nadège Ragaru, art. cit., p. 17-18.

de la politique extérieure européenne fait son chemin. Le lancement des premières opérations civiles et militaires dans les Balkans occidentaux devient alors un moyen de renforcer la position internationale de l'UE. Le Haut Représentant pour la PESC est certainement celui qui défend le plus cet engagement européen au point d'arriver au paradoxe que « Solana a dû demander de l'argent pour réaliser ce qu'en fin de compte, on lui demandait de faire »⁸⁴⁹. En effet, Javier Solana se place aussitôt aux côtés de ces États qui souhaitent réaliser les objectifs stratégiques de l'UE par le biais des missions civiles et militaires. Première mission militaire de la PESD hors de l'Europe, souhaitée notamment par la France, le lancement de l'opération ARTEMIS en République démocratique du Congo (RDC) en donne un exemple.

b. La mission ARTEMIS, la première opération militaire hors de l'Europe

En dehors de la région des Balkans occidentaux, le terrain où la diplomatie européenne est très investie est certainement l'Afrique et en particulier la région des Grands Lacs. Cet engagement européen est lié au génocide au Rwanda (avril-juillet 1994) qui a sensibilisé les institutions européennes et le Haut Représentant en personne aux problèmes de sécurité dans cette partie de l'Afrique. En effet, le premier Représentant spécial de l'UE a été envoyé dans la région des Grands Lacs africains en mars 1996. Cette mission, confiée au diplomate italien Aldo Ajello, avait pour objectif de trouver une solution pacifique à la crise politique qui secouait alors la République démocratique du Congo et de préparer les nouvelles élections dans ce pays, en partenariat avec l'ONU. En accédant au poste de Haut Représentant en octobre 1999, Javier Solana trouve donc un diplomate européen de terrain prêt à l'aider pour mettre en pratique les grandes orientations de la PESC au cœur du continent africain. Le lancement de l'opération ARTEMIS le 6 juin 2003 traduit cette volonté de l'UE de devenir sur la scène internationale un acteur de sécurité à part entière. Il s'agit d'ailleurs d'une opération européenne autonome, sans recours aux moyens de l'OTAN. Bastien Giegerich affirme même qu'en lançant cette mission, l'UE a franchi le Rubicon en matière de gestion de crise⁸⁵⁰.

⁸⁴⁹ Steven Everts, « Foreign and security policy: from bystander to actor », in Katinka Barysch, Steven Everts, Heather Grabbe *et al.*, *New designs for Europe*, Centre for European Reform, Londres, 2002, p. 39, disponible sur le site Internet de Centre for European Reform : http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/p351_new_designs-7342.pdf

⁸⁵⁰ Bastien Giegerich, *European Security and Strategic Culture: National Responses to the EU's Security and Defence Policy*, Baden-Baden, Nomos, 2006, p. 20.

Effectivement, le renforcement du poids politique de l'UE dans la région des Grands Lacs a été rendu possible grâce à un certain nombre de facteurs favorisant le déploiement d'une force européenne en Afrique. Disposant de nouveaux outils civils et militaires, l'UE devient tout d'abord un partenaire privilégié pour les Nations Unies qui n'hésitent plus à solliciter l'engagement européen pour assurer la gestion de crises et notamment un appui à leur Mission d'observation en République démocratique du Congo (MONUC). Le 30 mai 2003, le Conseil de sécurité adopte ainsi la résolution 1484 autorisant le déploiement d'une force multilatérale dans la région d'Ituri (province orientale de la RDC). Deuxièmement, les problèmes africains se trouvent au cœur des intérêts stratégiques de plusieurs capitales de l'UE, dont Paris qui reste très soucieuse de la situation dans ses anciennes colonies. Le recours aux instruments de la PESD devient donc pour des pays tels que la France un moyen de réaliser leurs propres objectifs, bénéficiant d'une plus grande légitimité permettant à la fois de réfuter les accusations d'ingérence néocolonialiste et de réduire les coûts de l'opération⁸⁵¹. La mission ARTEMIS bénéficie donc de ce double soutien auquel s'ajoute celui du Haut Représentant pour la PESC.

En effet, début juin 2003, Javier Solana entame une série de rencontres diplomatiques en vue de mener à la stabilisation la province orientale de la RDC. Il demande également au Représentant spécial Aldo Ajello d'activer ses contacts avec des dirigeants africains pour assurer un soutien politique à la mission européenne sur le terrain. Le Haut Représentant appuie aussi les efforts diplomatiques de la France qui prend en charge la majorité du contingent (composé d'environ 2000 soldats)⁸⁵². Son activité ne se limite pas uniquement à une gestion à distance. En juillet 2003, il entreprend une tournée des capitales africaines de la région (Kinshasa, Kigali, Kampala) avant de se rendre sur le terrain d'opération à Bunia. Un reportage de la BBC anglaise le décrit alors « comme un homme pressé, le téléphone collé à l'oreille, serrant des mains ministérielles ou présidentielles à la volée mais réaffirmant à chaque fois qu'il faut compter avec cette Europe riche et puissante »⁸⁵³.

Le lancement de l'opération ARTEMIS représente également un effort considérable pour les institutions européennes qui doivent se montrer flexibles et efficaces. Sans avoir le temps de passer par les procédures habituelles (définition du concept de gestion de crise,

⁸⁵¹ Estelle Poidevin, *op. cit.*, p. 164-166.

⁸⁵² Ont participé à l'opération ARTEMIS, outre les soldats français, des militaires venant d'Italie, de Grande-Bretagne, de Suède et de trois pays tiers : le Canada, le Brésil et l'Afrique du Sud. L'Allemagne et la Belgique ont apporté un soutien logistique.

⁸⁵³ Cité par Laurent Pfaadt, *op. cit.*, p. 79.

identification des options militaires stratégiques, diffusion de la directive initiale militaire), l'UE adopte un document unique (document cadre pour une réponse de l'UE dans la province d'Ituri) regroupant le concept de crise, l'option stratégique et la disposition prévoyant que la France joue le rôle de nation-cadre. C'est la première fois qu'un quartier d'opération multinational est mis en place. Le concept de nation-cadre se montre également adapté à ce genre d'intervention. Il faut souligner que du point de vue opérationnel, le bilan de la première opération militaire de l'UE hors de l'Europe est globalement positif⁸⁵⁴.

Javier Solana contribue à ce renforcement de la crédibilité européenne et à son assise politique et diplomatique sur la scène internationale. La mission ARTEMIS est intéressante dans cette perspective car elle montre la manière dont l'UE entend poursuivre sa diplomatie : à la manière d'une organisation internationale *sui generis* et non comme un bloc fédéraliste. Javier Solana se perçoit donc bien comme le Haut Représentant pour la PESC et non comme un ministre des Affaires étrangères d'un gouvernement européen. La conférence de presse organisée à l'occasion de la fin de l'opération ARTEMIS est éloquente : « Avec la mission ARTEMIS, l'Union européenne a pu, conformément aux objectifs qui sont les siens, contribuer de manière concrète aux efforts de paix déployés par la communauté internationale à travers les Nations Unies. Temporaire et délimitée dans l'espace de par le mandat qui lui était fixé par le Conseil de sécurité, cette contribution tangible a pu être mise en œuvre avec souplesse et rapidité suite à l'appel lancé par le Secrétaire général Kofi Annan. Elle a permis de créer les conditions nécessaires au déploiement de la MONUC renforcée à Bunia, mais aussi de redonner une dynamique positive au processus de paix en République démocratique du Congo »⁸⁵⁵.

B. Le Haut Représentant pour la PESC : un diplomate attentif aux intérêts polonais

L'action du Haut Représentant pour la PESC a eu un impact considérable sur le développement de la diplomatie européenne dû tout d'abord au fait que sa fonction chapeautait tout le volet intergouvernemental de la politique extérieure de l'UE, à savoir la PESC. Toutefois, son rôle ne peut pas être considéré comme limité uniquement à cette

⁸⁵⁴ Voir Bruno Neveux, « Vers une Union opérationnelle ? Artémis », *Revue Défense nationale*, n° 664, mai 2004.

⁸⁵⁵ *Remarks by Javier Solana, EU High Representative for CFSP, at the end of the ARTEMIS operation in Bunia (Democratic Republic of Congo)*, déclaration n° S0168/03, Bruxelles, 1 septembre 2003, disponible sur le site Internet : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/declarations/77055.pdf

dimension institutionnelle qui verrait en lui une autorité suprême coordonnant l'ensemble et imposant sa volonté d'en haut. En effet, un autre aspect de l'action du Haut Représentant fait de lui le diplomate en chef de l'UE. Il s'agit de la reconnaissance de sa légitimité diplomatique par le bas. De nombreux exemples montrent que Javier Solana a été très souvent sollicité par les acteurs du terrain pour s'investir dans tel ou tel dossier. Le cas de la mission ARTEMIS en est un. Comme le soulignent des analystes tels que Franck Petiteville, la principale raison de cet intérêt porté pour la naissante diplomatie européenne est « le surcroît d'influence et de légitimité que procure, pour les petits comme pour les grands États membres, le relais européen de leur diplomatie nationale via la PESC »⁸⁵⁶. En effet, il en est de même pour le Haut Représentant qui devient le multiplicateur d'influence pour les différents acteurs européens, et en premier lieu pour les États membres. Il semble évident que la mise en place de la diplomatie de l'UE n'est pas possible sans le soutien de ses membres, étant donné que la diplomatie reste fondamentalement un attribut d'État. D'où aussi l'importance du fait que la fonction de Haut Représentant trouve un intérêt du point de vue des services diplomatiques nationaux.

L'exemple de la Pologne, pays à mi-chemin entre les petits et grands États membres de l'UE par sa taille et son poids politique, est très instructif dans cette perspective. Il confirme la théorie de « politique d'échelle » que Roy Ginsberg résume de la manière suivante : « l'UE agit en politique internationale parce que c'est l'intérêt même des États membres de coopérer avec d'autres États membres de l'UE et les institutions communes, pour poursuivre des intérêts et des objectifs quand ceux-ci convergent »⁸⁵⁷. D'ailleurs de premières études comparatives ont déjà été faites, notamment par Ben Tonra, pour étudier cet effet d'échelle pour les petits États tels que le Danemark, les Pays-Bas et l'Irlande⁸⁵⁸. « Malgré le profil stratégique très différent de ces trois pays (de l'atlantisme danois radical à la postneutralité irlandaise) », on a pu constater l'eupéanisation de leurs diplomaties et un plus grand impact international qu'ils n'en auraient eu isolément⁸⁵⁹. Mais cet effet multiplicateur d'influence à travers le Haut Représentant pour la PESC vaut aussi pour des pays plus grands comme la Pologne. Par exemple, tout comme la coopération euro-méditerranéenne, peut être analysée comme un relais européen de la traditionnelle « politique arabe » des États méridionaux de l'Union (notamment de la France), de même la Politique européenne de

⁸⁵⁶ Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne*, op. cit., p. 204.

⁸⁵⁷ Roy Ginsberg, *The European Union in International Politics. Baptism by Fire*, op. cit., p. 10.

⁸⁵⁸ Voir Ben Tonra, op. cit.

⁸⁵⁹ Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne*, op. cit., p. 205.

voisinage dans sa dimension orientale peut être considérée comme le prolongement de la politique polonaise d'ouverture de l'intégration européenne à l'Est. Deux exemples démontrant l'importance de l'implication du Haut Représentant à côté de Varsovie pour relever au niveau européen des défis stratégiques pour la diplomatie polonaise méritent d'être étudiés : il s'agit des cas de l'Ukraine (la révolution orange) et de la Géorgie (la révolution des roses suivie de la guerre avec la Russie en août 2008) et de la question de leur rapprochement avec l'UE après « les révolutions de couleur » survenues dans ces pays entre 2003 et 2004. Nous n'allons toutefois pas présenter toute la problématique des relations de l'UE avec l'Ukraine et la Géorgie dans le prisme de la diplomatie polonaise, mais nous allons simplement nous concentrer sur les canaux politiques que la Pologne a utilisés pour obtenir le soutien de l'UE et l'implication personnelle du Haut Représentant pour rapprocher ces deux pays de l'Europe.

1. L'investissement du Haut Représentant pour la PESC dans la médiation polonaise en Ukraine

La politique étrangère de la Pologne à l'égard de ses voisins orientaux, l'Ukraine en particulier, est cruciale pour la définition des relations de l'ensemble de l'UE avec les pays européens de l'ex-Union soviétique⁸⁶⁰ depuis l'intégration des pays de l'Europe centrale et des pays baltes en 2004. La Pologne offre inlassablement un soutien appuyé aux aspirations européennes de l'Ukraine qui répondent également aux intérêts nationaux de Varsovie. « L'intégration de l'Ukraine à l'Europe ou, dans le pire des cas, le maintien de l'Ukraine comme un État tampon entre la Russie et l'UE, entre l'OTAN et le traité de Tachkent⁸⁶¹, est une garantie de stabilité des frontières polonaises. À l'inverse, un rapprochement de l'Ukraine avec les structures dominées par la Russie (Espace économique eurasiatique ou au système de

⁸⁶⁰ Par les pays européens de l'ex-Union soviétique, on entend les trois pays de l'Europe orientale (la Biélorussie, l'Ukraine, la Moldavie) et les trois pays du Caucase du Sud (l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie) qui entrent en 2009 dans le dispositif du Partenariat oriental.

⁸⁶¹ Le traité de sécurité collective (TSC), dit traité de Tachkent, a été signé en mai 1992 par 6 des 12 pays de la CEI : la Russie, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan, le Kirghizstan, l'Arménie et la Biélorussie. En fin d'année 1993, la Biélorussie, l'Azerbaïdjan puis la Géorgie ont rejoint à leur tour le traité de Tachkent, ces deux derniers dans le but, semble-t-il, d'obtenir l'aide russe pour maîtriser les conflits séparatistes du Haut-Karabakh d'une part, d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud d'autre part. Mais l'Azerbaïdjan et la Géorgie se retirent du traité en 1999, au moment de la crise du Kosovo, de même que l'Ouzbékistan. Le 2 avril 1999, seuls six pays signataires du TSC (l'Arménie, la Biélorussie, la Russie, le Kazakhstan, le Kirghizstan, le Tadjikistan) signent un protocole afin de renouveler le traité pour une autre période de cinq ans. Le 7 octobre 2002, une Charte prévoyant la création de l'Organisation du TSC est signée à Chisinau en Moldavie. L'organisation devient effective le 18 septembre 2003.

sécurité collective du traité de Tachkent) placerait directement la Pologne sur la ligne de partage entre les organisations occidentales et pro-russes »⁸⁶². Effectivement, la Russie est considérée comme une source potentielle de risques, sinon pour l'intégrité de la Pologne, du moins pour ses intérêts et ceux de l'ensemble de la région. Comme le fait remarquer Zbigniew Brzeziński, « la Russie avec l'Ukraine est un empire ; mais la Russie n'en serait pas un sans l'Ukraine »⁸⁶³. La politique polonaise à l'égard de l'Ukraine est donc d'abord un choix géopolitique, même si elle est dictée également par une démarche pragmatique. Toutefois, lorsqu'il est question des relations polono-ukrainiennes, il ne faut pas oublier toute l'histoire commune. En effet, malgré un passé difficile, les rapports entre ces deux nations slaves sont marqués par une immense charge émotionnelle alimentée depuis la révolution orange (2004) par une vague de sympathie réciproque et générale (allant de la classe politique jusqu'à la population). Tout cela permet d'entamer un processus de réconciliation polono-ukrainienne et la mise en place d'un partenariat stratégique à l'image du couple franco-allemand. Telle est aussi la vraie raison d'État pour la Pologne : agir auprès de ses partenaires européens en faveur d'une Ukraine démocratique et intégrée dans les structures de l'Occident (OTAN et UE). Cela correspond en effet à ce sentiment de proximité ressenti à l'égard de ses voisins de l'Est qui tire sa source d'une idée du XIX^{ème} siècle, aujourd'hui désuète, qui pourrait être qualifiée de « mission civilisatrice de la Pologne »⁸⁶⁴.

Il est vrai que Varsovie a toujours soutenu très activement les aspirations européennes de Kiev, se déclarant prête à partager avec elle son expérience en matière de transformation politique et économique. Une fois devenue membre à part entière de l'OTAN puis de l'UE, elle s'est faite « l'ambassadrice » de l'Ukraine au sein de ces deux organisations. En effet, la Pologne a été le premier pays au monde à reconnaître l'indépendance de l'Ukraine (2 décembre 1991) et, par là même, à affirmer le droit des Ukrainiens de décider de leur propre sort. Le traité sur l'amitié et le bon voisinage signé six mois après (18 mai 1992) a confirmé la stabilité des frontières existantes. Le développement des relations diplomatiques a été ensuite ponctué par des accords successifs : la création d'un comité consultatif présidentiel en 1993 et une déclaration sur la construction des règles du partenariat polono-ukrainien en 1994. Au début des années 2000, les relations entre la Pologne et l'Ukraine sont ainsi régulées par

⁸⁶² Oksana Mitrofanova, « Les conséquences de la « révolution orange » sur la politique extérieure de l'Ukraine », Centre Thucyde, avril 2006, publication en ligne sur le site Internet de l'AFRI : <http://www.afri-ct.org/Les-consequences-de-la-revolution?lang=fr>

⁸⁶³ Cité par Alexandre Smolar, « Pologne : La politique orientale d'un nouveau pays membre de l'UE », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1042, mars-avril 2004, p. 21.

⁸⁶⁴ *Ibid.*

presque soixante-dix accords intergouvernementaux et interministériels⁸⁶⁵. Le cadre politique devait contribuer au développement de la coopération économique : Varsovie et Kiev ont mis l'accent sur la réalisation de projets concrets favorisant le rapprochement réel des deux pays, notamment par l'intensification des échanges transfrontaliers (par exemple la libéralisation du régime des visas) et la coopération en matière de sécurité énergétique (par exemple le prolongement de l'oléoduc Odessa-Brody jusqu'à Gdańsk).

En parallèle, l'Ukraine a développé ses relations avec l'UE. Au lendemain de son indépendance, Kiev annonce que sa politique étrangère sera « multivectorielle », c'est-à-dire équilibrée entre l'Ouest et l'Est, même si le « choix européen » est également affirmé. De son côté, la Communauté européenne, soucieuse surtout du respect par ce pays de « tous les engagements de l'Union soviétique dans le domaine du contrôle des armements et de la non-prolifération nucléaire » adopte le 2 décembre 1991 une déclaration sur l'Ukraine en subordonnant son assistance au désarmement nucléaire⁸⁶⁶. Effectivement, c'est seulement après la signature d'un accord sur l'élimination de toutes les armes nucléaires du territoire ukrainien (14 janvier 1994) que s'ouvre la voie vers l'adoption de l'Accord de partenariat et de coopération (APC). Cet accord, signé en juin 1994, n'a pu cependant entrer en vigueur qu'en mars 1998. Conclu pour une période initiale de dix ans, il établit un dialogue politique et met en place un certain nombre d'instruments financiers dont le programme TACIS (*Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*). C'est également en 1998 que le président Léonid Koutchma (arrivé au pouvoir en 1994 sur un programme électoral pro-russe) annonce que l'adhésion à l'UE est un objectif stratégique de l'Ukraine⁸⁶⁷. L'année suivante, l'UE adopte lors du sommet d'Helsinki (décembre 1999) une Stratégie commune pour l'Ukraine visant à « accroître le degré de cohérence de la politique communautaire » envers ce pays. Cependant, comme l'a affirmé un commentateur russe, cette stratégie n'a été ni commune ni stratégique⁸⁶⁸. Lorsque Kiev a exprimé clairement son souhait

⁸⁶⁵ Malgorzata Maj, « Pologne-Ukraine, un partenariat stratégique entre volonté politique et impuissance économique ? », *Regard sur l'Est*, novembre-décembre 2000, disponible sur le site Internet de la revue *Regard sur l'Est* : http://www.regard-est.com/home/breve_contenu.php?id=159

⁸⁶⁶ Agnès Bon, « Ukraine-UE. Regain d'intérêt réciproque », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1042, mars-avril 2004, p. 29-30.

⁸⁶⁷ En décembre 1998, le ministre ukrainien des Affaires étrangères, Boris Tarasiuk, déclare : « Nous avons notre propre "stratégie commune" et elle est claire comme le cristal : adhérer à l'Union européenne. Nous ne sommes pas naïfs au point de croire que cela se fera du jour au lendemain, dans un, deux, voire cinq ans. Mais nous avons cet objectif (...). C'est un but à long terme. Nous souhaitons seulement que l'autre partie accepte cette stratégie et définisse des critères d'adhésion clairs et transparents. (...) Nous voulons que l'Europe accepte le principe de notre adhésion ».

⁸⁶⁸ Agnès Bon, art. cit., p. 32.

d'adhérer à l'Union, elle a attendu un signe de la part de Bruxelles, au moins la reconnaissance qu'une adhésion à terme pourrait être envisageable. Il faut toutefois noter que Kiev avançait de son côté un « Programme national d'intégration » (septembre 2000) complètement déconnecté de la réalité puisqu'il y était proposé l'échéancier suivant : adhésion à l'OMC en 2003, l'Union douanière et accord d'association avec l'UE jusqu'à 2007, adhésion à l'horizon 2010-2011. Ce style rappelant les plans quinquennaux soviétiques a été vivement critiqué par l'UE. En octobre 2002, Javier Solana résume ainsi le comportement ukrainien : « L'Ukraine ne joue pas selon les règles, mais avec les règles »⁸⁶⁹. Il semble que les deux parties aient eu leur part de responsabilité dans ce jeu d'apparences : Bruxelles qui refusait de donner une réponse claire aux aspirations européennes de l'Ukraine et Kiev qui, au-delà de la dimension déclarative de sa politique, n'avait aucune envie d'engager des réformes permettant un réel rapprochement avec l'UE.

Le regain d'intérêt réciproque entre Bruxelles et Kiev n'a lieu qu'à la veille de l'élargissement de 2004. La perspective du déplacement des frontières extérieures de l'UE à l'Est oblige Bruxelles à engager un nouveau dialogue avec ses voisins orientaux. Cela se fait sous la pression des pays candidats, comme la Pologne qui a affirmé à maintes reprises son souhait que l'élargissement de l'UE ne s'arrête pas à sa frontière orientale. En témoignent de nombreuses initiatives du gouvernement polonais comme celle d'organiser à Varsovie une conférence internationale sur la question de « l'Ukraine en Europe » (16 octobre 2002) rassemblant d'éminents invités : notamment le président ukrainien Léonid Koutchma, l'ex-Premier ministre ukrainien et leader du parti « Notre Ukraine » Viktor Iouchtchenko, le Premier ministre suédois Göran Persson et le Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana. Cette conférence⁸⁷⁰ marque un premier rapprochement entre la Pologne et le Haut Représentant pour la PESC en ce qui concerne les relations avec les futurs voisins orientaux de l'UE élargie. La Pologne a aussi voulu rassurer la Suède et la Finlande que sa politique orientale ne remettrait pas en cause « la dimension nordique » de l'UE⁸⁷¹. La mission de la Pologne d'être l'avocat des autres pays de la région, en particulier de l'Ukraine, au sein de l'UE a été également mise en avant dans le discours⁸⁷² du président Aleksander Kwaśniewski

⁸⁶⁹ *Ibid.*, p. 28.

⁸⁷⁰ D'autres conférences auront encore lieu par la suite : Varsovie organisera notamment le 20 février 2003 la conférence *EU Enlargement and Neighbourhood Policy*.

⁸⁷¹ Robert Dziewulski, « Inicjatywa Wider Europe – New Neighbourhood – geneza i stan prac [L'initiative Wider Europe - New Neighbourhood – genèse et état des lieux] », *Analiza UKIE*, n° 11-13, 25 avril 2003.

⁸⁷² Voir le discours du président Aleksander Kwaśniewski prononcé le 16 octobre 2002 lors de l'inauguration de l'Académie diplomatique auprès du MAE à Varsovie, disponible sur le site Internet de Biuro Bezpieczeństwa

adressé en présence de Javier Solana aux jeunes diplomates polonais le 16 octobre 2002, lors de l'inauguration de l'Académie diplomatique auprès du ministère des Affaires étrangères de la République de Pologne (Voir Partie III, Chapitre 2, III, B).

En effet, suivant l'exemple des pays scandinaves, Varsovie a cherché à conceptualiser la dimension orientale de la politique étrangère de l'Union européenne⁸⁷³. En réaction à la lettre conjointe (*Wider Europe*)⁸⁷⁴ de Javier Solana et Chris Patten du 7 août 2002 appelant à la définition d'une nouvelle politique orientale de l'UE (suivie d'ailleurs en juin 2002 d'un *non-paper* suédois), la Pologne présente en janvier 2003 sa propre version de *non-paper* contenant des propositions à l'égard des « nouveaux voisins orientaux de l'UE élargie »⁸⁷⁵. Dans ce document, Varsovie propose d'établir un cadre commun, voulant assurer une certaine solidité institutionnelle à la politique orientale de l'UE, tout en privilégiant une approche différenciée de chaque pays concerné en fonction de son avancement sur la voie de l'intégration européenne. Par ailleurs, l'accent y est mis sur les voisins directs de l'UE élargie : l'Ukraine, la Biélorussie, la Moldavie et la Russie. Cette nouvelle politique orientale de l'UE devait être complémentaire à la dimension nordique et elle devait être organisée en trois piliers (intergouvernemental, communautaire, et non gouvernemental) afin de permettre la création à moyen terme d'un espace européen de coopération politique et économique dans le cadre de l'Europe élargie (*Wider Europe*). Dans ce contexte, Estelle Bunout parle même du processus d'« européenisation » de la politique étrangère nationale de la Pologne envers

Narodowego (Bureau de la sécurité nationale) : <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/480,Inauguracja-dzialalnosci-Akademii-Dyplomatycznej-MSZ.html>

⁸⁷³ La conception de la dimension orientale de la politique étrangère de l'UE dans le contexte de son élargissement prochain a été formulée pour la première fois en 1998 par le ministre des Affaires étrangères Bronisław Geremek dans son discours inaugurant l'ouverture des négociations d'adhésion de la Pologne à l'UE. Voir Tomasz Kapuśniak, *Wschodni wymiar polityki Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne [La dimension orientale de la politique de l'Union européenne. Aspects juridiques et politiques]*, Lublin, Analizy Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, vol. 18, 2007.

⁸⁷⁴ La lettre conjointe « *Wider Europe* » de Javier Solana, Haut Représentant de l'UE pour la PESC, et Chris Patten, Commissaire aux Relations extérieures, adressée au ministre des Affaires étrangères du Danemark, Per Stig Moller, 7 août 2002, disponible sur le site Internet de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/_0130163334_001_en.pdf

⁸⁷⁵ *Non-paper z polskimi propozycjami w sprawie przyszłego kształtu polityki rozszerzonej UE wobec nowych wschodnich sąsiadów [Non-paper avec les propositions polonaises relatives à la politique de l'UE élargie à l'égard de ses nouveaux voisins orientaux]*, Varsovie, janvier 2003, in Agnieszka Mazur-Barańska, Wojciech Stanisławski (dir.), *Polityka rozszerzonej Unii Europejskiej wobec nowych sąsiadów. Sprawozdanie z konferencji zorganizowanej przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych RP w dniach 20-21 lutego 2003 w Warszawie [La politique de l'Union européenne élargie à l'égard des nouveaux voisins. Rapport de la conférence organisée par la Fondation Stefan Batory en collaboration avec le ministère des Affaires étrangères de la République de Pologne les 20-21 février 2003 à Varsovie]*, Fundacja im. Stefana Batorego, Varsovie, 2003, p. 93-107, disponible sur le site Internet de la Fondation Stefan Batory : http://www.batory.org.pl/upload/nowi_s.pdf

l'Ukraine : « L'État membre adapte sa structure diplomatique au fonctionnement de l'UE, en s'insérant dans le réseau diplomatique européen, pour mieux défendre son point de vue, et se construire une position crédible, lui permettant de défendre ses intérêts envers l'extérieur, à travers la force diplomatique européenne »⁸⁷⁶.

Les propositions polonaises ne restent pas sans échos à Bruxelles. Le 11 mars 2003, la Commission européenne présente sa propre communication intitulée *L'Europe élargie – voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*. Cette initiative vise à donner à ces pays (Ukraine, Biélorussie, Moldavie ont été désignés dans la communication par le sigle NEIO – Nouveaux États indépendants occidentaux) un statut de voisin privilégié, assorti d'avantages économiques sans leur faire pourtant une promesse d'adhésion. Quant à l'éventualité d'une adhésion à terme de l'Ukraine à l'UE, elle est évoquée pour la première fois par Romano Prodi, président de la Commission européenne, lors du sommet Ukraine-UE en octobre 2003. Mais il faut attendre l'année suivante pour marquer un véritable tournant dans les rapports entre Kiev et Bruxelles.

L'année 2004, déclarée par ailleurs « année de la Pologne en Ukraine »⁸⁷⁷, est effectivement une année décisive pour l'avenir de ces relations. Une nouvelle ouverture est attendue, non seulement du fait que l'Ukraine devient un voisin direct de l'UE, mais surtout en raison de l'élection présidentielle prévue en Ukraine à la fin de l'année. Car celle-ci se veut être « l'heure des choix »⁸⁷⁸. Elle oppose deux « Viktor » qui représentent deux visions différentes de l'Ukraine en Europe : d'une part Viktor Iouchtchenko, leader de l'opposition, ancien Premier ministre (de décembre 1999 à avril 2001), donné vainqueur dans les sondages et partisan d'un ancrage de l'Ukraine dans les structures occidentales (UE, OTAN) même s'il n'a jamais professé de rupture brutale avec Moscou ; d'autre part Viktor Ianoukovitch, Premier ministre en exercice, dauphin naturel du président Léonid Koutchma, lié au clan de Donetsk et militant d'un rapprochement avec la Russie pour des raisons tactiques (la Russie le soutient ostensiblement, même s'il n'est pas une créature du Kremlin). La campagne

⁸⁷⁶ Estelle Bunout, *La politique orientale de la Pologne envers l'Ukraine et sa dimension occidentale de son adhésion à l'OTAN au Partenariat oriental de l'Union européenne*, Mémoire préparé sous la direction du professeur Jean-Christophe Romer dans le cadre du Master 2 Histoire des relations internationales et des processus d'intégration régionale, Université de Strasbourg, Institut des Hautes études européennes, 2009, p. 57. Disponible sur le site Internet : http://scd-theses.u-strasbg.fr/397/01/BUNOUT_Estelle_2009R.pdf.

⁸⁷⁷ Sous le patronage du président polonais Aleksander Kwaśniewski et son homologue ukrainien Léonid Koutchma, l'année d'adhésion de la Pologne à l'UE a été déclarée « l'année de la Pologne en Ukraine » (de mars 2004 à mars 2005), de même que l'année suivante a été « l'année de l'Ukraine en Pologne » (d'avril 2005 à mai 2006).

⁸⁷⁸ Voir Arnaud Dubien et Gérard Duchêne, « Ukraine 2004. L'heure des choix », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1047, janvier-février 2005, p. 37-60.

présidentielle est très « sale », dénoncée comme profondément inéquitable par l'OSCE et la plupart des observateurs internationaux. L'événement le plus marquant est sans doute le mystérieux empoisonnement de Viktor Iouchtchenko, début septembre, qui manque de coûter la vie du candidat de l'opposition et le laisse défiguré. Ainsi le choix entre les deux candidats se présente comme une décision stratégique concernant la place de l'Ukraine sur l'échiquier européen, même si, comme le remarque Joanna Konieczna, la question de son positionnement international n'est pas initialement au cœur des revendications⁸⁷⁹. En effet, tous les éléments sont réunis pour qu'une profonde crise politique éclate : les attentes fortes concernant un changement de l'organisation économique et politique de l'État, une réforme de la Constitution, le développement de la société civile ou encore la lutte contre la corruption. Ainsi, l'organisation d'élections transparentes représente déjà en elle-même un grand défi.

Soucieuse du développement de la situation chez son voisin, la Diète polonaise lance le 22 octobre 2004 un appel aux responsables ukrainiens à respecter les standards démocratiques. Le premier tour de l'élection (31 octobre), remporté de justesse par Viktor Iouchtchenko (39,87% de votes) devant son rival Viktor Ianoukovitch (39,32% de votes), confirme la crainte relative au bon déroulement du scrutin. Les grandes puissances, Moscou et Washington, décident alors de soutenir ouvertement leurs candidats : le président russe Vladimir Poutine se précipite en Ukraine pour rencontrer le candidat pro-russe (12 novembre 2004), pendant que l'administration américaine soutient financièrement l'opposition pro-occidentale. Il convient de souligner ici le rôle de Zbigniew Brzeziński, d'origine polonaise, ancien conseiller du président Jimmy Carter, dans la définition de la stratégie américaine à l'égard de l'espace postsoviétique en Europe⁸⁸⁰. Bruxelles reste plus réservée quant au soutien manifeste d'un candidat et essaie de calmer les esprits. Le Haut Représentant pour la PESC se dit préoccupé par le processus électoral dénoncé notamment par l'OSCE et déclare que le prochain scrutin sera un test important pour la démocratie en Ukraine⁸⁸¹. Varsovie décide alors de proposer ses bons offices aux partenaires européens et d'envoyer en Ukraine (12 novembre) son ministre des Affaires étrangères, Włodzimierz Cimoszewicz, en tant que

⁸⁷⁹ Joanna Konieczna, « Pomarańczowa rewolucja na Ukrainie. Próba zrozumienia przyczyn [La révolution orange en Ukraine. La tentative de compréhension des causes] », *Prace Ośrodka Studiów Wschodnich*, Varsovie, juillet 2005, 32 p.

⁸⁸⁰ Zbigniew Brzezinski, *Le Vrai Choix : l'Amérique et le reste du monde*, Odile Jacob, Paris, 2004 ; Zbigniew Brzezinski, *Le Grand échiquier. L'Amérique et le reste du monde*, Bayard, 1997.

⁸⁸¹ EUHR Solana remarks on Presidential elections in Ukraine, Bruxelles, 2 novembre 2004, disponible sur le site Internet du bureau de l'UE auprès des Nations Unies : http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_3992_fr.htm

représentant du Conseil de l'Europe dont elle vient de prendre la présidence (au sein du Comité des Ministres, du 10 novembre 2004 au 17 mai 2005)⁸⁸².

Le deuxième tour de l'élection présidentielle en Ukraine a lieu le 21 novembre 2004. Dans la soirée, après la fermeture des bureaux de votes, Viktor Iouchtchenko est déclaré vainqueur avec une avance variant de 4% à 11 %. Mais au milieu de la nuit, la Commission électorale centrale annonce des résultats forts différents : Viktor Ianoukovitch se trouverait en tête avec 49,5 % des voix, contre 46,9% pour son adversaire. Ce scrutin semble une nouvelle fois illustrer l'adage post-soviétique selon lequel « ce qui compte n'est pas la façon dont les gens votent, mais la façon dont leurs votes sont comptés »⁸⁸³. Le 23 novembre, en fin d'après-midi, Viktor Iouchtchenko prête serment à la Rada suprême. Le lendemain, alors que l'UE demande aux autorités ukrainiennes d'examiner en urgence avec l'OSCE le processus et les résultats électoraux (la présidence néerlandaise dépêche même un envoyé spécial, l'ambassadeur Biegman pour des discussions préliminaires avec le pouvoir ukrainien)⁸⁸⁴, la Commission électorale centrale officialise le résultat déclarant Viktor Ianoukovitch nouveau président. Très rapidement, la mobilisation de l'opposition s'organise et prend de l'ampleur. Des dizaines de milliers de personnes arborant la couleur orange, descendent dans la rue pour dénoncer les fraudes massives. Un fait n'est pas anodin : plusieurs dizaines de diplomates ukrainiens, dont le porte-parole du ministère des Affaires étrangères, entrent aussi en dissidence. On parle désormais de la « révolution orange ». Il s'agit bien de la deuxième « révolution de couleur » dans l'espace post-soviétique, après celle des roses qui a eu lieu en Géorgie en novembre 2003.

La réaction de la Pologne est immédiate. « Pour les dirigeants politiques polonais, les événements en Ukraine offrent une opportunité inespérée de s'investir concrètement dans la stabilité politique en Ukraine, et de faire pencher la balance en faveur d'une orientation réelle vers l'UE. L'intervention polonaise en Ukraine n'[est] pas dirigée contre la Russie, mais contre une déstabilisation éventuelle de l'Ukraine, même si l'enjeu [est] dans une certaine mesure de réaffirmer l'ancrage ukrainien en Europe, en réaction à une distanciation croissante de

⁸⁸² La visite du ministre des Affaires étrangères, Włodzimierz Cimoszewicz a lieu le 12 novembre 2004, le jour même de la visite du président russe Vladimir Poutine. Le diplomate polonais appelle à l'organisation d'une élection démocratique et transparente. Il rencontre le candidat de l'opposition, Viktor Iouchtchenko. Le candidat pro-russe Viktor Ianoukovitch refuse quant à lui de le rencontrer sous prétexte d'un *meeting* politique.

⁸⁸³ Arnaud Dubien et Gérard Duchêne, art. cit., p. 39.

⁸⁸⁴ Amélie Servotte, « De l'influence de l'Union européenne sur le devenir de l'Ukraine », *IEE-Documents* Presses universitaires de Louvain, n° 46, septembre 2010, p. 17.

l'UE »⁸⁸⁵. Parmi la population polonaise, c'est l'euphorie : des manifestations de soutien ont lieu dans les grandes villes, on lit des poèmes ukrainiens, on arbore la couleur des manifestants ukrainiens, on assimile rapidement ce mouvement de résistance non-violente à *Solidarność*. Le fait que Iouchtchenko s'oppose à l'ingérence du Kremlin en Ukraine contribue également à la popularité de la révolution orange en Pologne.

Cependant les autorités polonaises ne souhaitent pas être accusées d'ingérence et se gardent de soutenir officiellement un candidat. Dès le 23 novembre, le président Aleksander Kwaśniewski en personne essaie de convaincre son homologue ukrainien, Léonid Koutchma, de la nécessité d'entamer un dialogue avec l'opposition pour calmer la situation dans son pays. Il prend également contact avec les dirigeants européens (notamment avec les Pays-Bas qui assurent la présidence de l'UE, la Lituanie, l'Allemagne, la France, la République tchèque) et le président des États-Unis pour sonder les chances de réussite d'une éventuelle médiation européenne en Ukraine. Du fait de ses bonnes relations avec tous les acteurs de la crise et de sa connaissance de la langue russe, le président polonais est bien placé pour intervenir en tant que médiateur en Ukraine. Pour éviter d'être accusé d'intervention polonaise dans les affaires internes de son voisin, il œuvre en faveur d'un mandat clair de l'UE⁸⁸⁶. Il demande à être accompagné par le Haut Représentant pour la PESC Javier Solana qui essaie par ailleurs de coordonner l'action diplomatique de l'UE à Bruxelles en convoquant l'ambassadeur de l'Ukraine auprès de l'UE et en demandant aux États membres de faire de même dans leurs capitales⁸⁸⁷. Le président lituanien Valdas Adamkus sera également du voyage.

Le 24 novembre 2004, Moscou reconnaît la victoire du candidat pro-russe. Mais l'UE, les États-Unis et le Canada refusent d'admettre la validité du scrutin. Le 25 novembre, Borys Tarassiouk, ancien ministre des Affaires étrangères de l'Ukraine et conseiller diplomatique de Viktor Iouchtchenko, tient un discours devant la Diète à Varsovie dans lequel il appelle les autorités polonaises à ne pas reconnaître le résultat officiel des élections en Ukraine. En parallèle, l'ancien président polonais Lech Wałęsa se rend à Kiev à l'invitation du leader de l'opposition pour préparer le terrain en vue de la médiation polonaise. Dès lors, les événements prennent progressivement une tournure défavorable pour le pouvoir ukrainien. La

⁸⁸⁵ Estelle Bunout, *op. cit.*, p. 72.

⁸⁸⁶ Marek Menkiszak, « L'engagement polonais en Ukraine au cours de la "Révolution orange" », *Défense nationale et sécurité collective*, Comité d'études de défense nationale, Paris, octobre 2005, n° 10, p. 132.

⁸⁸⁷ EUHR Solana's Intervention before the Committee for Foreign Relations of the European Parliament, on Ukraine, Bruxelles, 24 novembre 2004, disponible sur le site Internet du bureau de l'UE auprès des Nations Unies : http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_4077_fr.htm

Cour suprême, saisie par l'opposition, suspend la publication des résultats officiels, faisant ainsi place pour une conciliation internationale.

Le rôle décisif revient ici à la troïka Kwaśniewski-Adamkus-Solana. La méthode utilisée pour amener les parties au dialogue est celle de la table ronde. Il s'agit encore d'une référence forte à l'expérience polonaise de la transformation démocratique. La première réunion de la table ukrainienne se tient le 26 novembre 2004 à Kiev, en présence des envoyés de l'UE, du Secrétaire général de l'OSCE Jan Kubiš, du président de la Douma russe Boris Gryzlov et des parties au conflit. La troïka de l'UE propose un plan en trois points : la renonciation à l'usage de la force pour rétablir l'ordre, l'organisation du recompte des voix et le rassemblement des deux camps pour trouver une solution politique acceptable pour tous. La première rencontre n'aboutit pas à un accord. Si aucune décision n'est prise quant à la solution de sortie de la crise, les parties s'engagent néanmoins à poursuivre le dialogue et à renoncer à la violence.

Il faut noter qu'en parallèle se tient à la Haye, le 25 novembre 2004, le sommet UE – Russie, durant lequel les événements en Ukraine sont abordés. Dans cette situation où il s'agit de défendre les valeurs européennes au détriment des intérêts russes, il est symptomatique que la France et l'Allemagne s'alignent sur la position russe en exprimant leur scepticisme quant à l'organisation d'un tour supplémentaire, alors même que la diplomatie polonaise multiplie ses efforts pour soutenir les forces démocratiques en Ukraine. Le 25 novembre, la Diète adopte par acclamation une déclaration solennelle sur la situation en Ukraine. La délégation du Parlement polonais se rend d'ailleurs à Kiev le 29 novembre afin d'exprimer son soutien aux aspirations européennes des Ukrainiens. Dans le même temps, le président Aleksander Kwaśniewski poursuit sa médiation en gardant le contact téléphonique avec de nombreux dirigeants politiques : Javier Solana, Léonid Koutchma, Valdas Adamkus, Gerhard Schröder, Jacques Chirac, Wolfgang Schäussel, Jan Peter Balkenende, Volodymyr Lytvyn, Vaclav Klaus, George W. Bush, de même qu'avec le principal leader de l'opposition ukrainienne, Viktor Iouchtchenko⁸⁸⁸.

Pendant ce temps, la Russie apporte un soutien inconditionnel à Viktor Ianoukovitch. L'objectif politique de Moscou est de présenter le leader de l'opposition comme l'ennemi d'une bonne entente entre les Russes et les Ukrainiens. Le président Vladimir Poutine ne

⁸⁸⁸ Rafał Tarnogórski, « Kronika dyplomatyczna. Kalendarium dyplomatyczne (I) listopad-grudzień 2004 [La chronique diplomatique. Le calendrier diplomatique (I) novembre-décembre 2004] », *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, janvier-février 2005, vol. 5, n° 1 (23), p. 165-180.

cache même pas sa préférence lorsqu'il effectue en trois semaines deux visites en Ukraine durant la campagne, promet des facilités de visas pour les Ukrainiens ou se précipite pour féliciter le candidat du régime de sa présumée victoire alors qu'il est en voyage à l'étranger. Le Kremlin, qui se veut neutre alors qu'il semble évident qu'il ne l'est pas, accuse « certains pays » de vouloir partager l'Europe et tirer l'Ukraine vers l'Occident. Sergueï Lavrov, le ministre russe des Affaires étrangères, critique devant la presse « certaines capitales européennes », sans pour autant les citer, qui ne veulent « pas reconnaître le résultat de l'élection et disent que l'Ukraine doit être avec l'Occident ». Tout le monde comprend qu'il s'agit de Varsovie et Vilnius, accusés de vouloir sortir l'Ukraine « du champ du droit »⁸⁸⁹.

C'est dans ce climat de tension internationale qu'est organisée le 1^{er} décembre la deuxième table ronde. Elle doit amener toutes les parties à s'accorder sur une solution politique au conflit. Il y est décidé finalement de laisser la décision relative aux élections à la Cour suprême de l'Ukraine et de modifier la loi électorale. Les consultations internes entre les trois négociateurs de l'UE ont lieu sur le terrain de l'ambassade de la Pologne à Kiev. « La préoccupation de l'Europe, c'est d'avoir un processus électoral propre, bien conduit et sans fraude » déclare Javier Solana, en ajoutant : « Nous n'avons pas de candidat mais nous nous préférons le candidat de la démocratie »⁸⁹⁰. Le 2 décembre, le Parlement européen adopte une résolution sur l'élection présidentielle en Ukraine dans laquelle il dénonce des fraudes massives et appelle à l'organisation d'un nouveau tour. De nombreux députés européens, y compris polonais, se rendent personnellement en Ukraine. Le 3 décembre, une décision de la Cour suprême reconnaît des violations massives de la loi ukrainienne rendant impossible l'établissement du résultat officiel et annule par là même le scrutin du 21 novembre 2004. Javier Solana salue cette décision : « L'Union européenne a toujours plaidé pour une solution à la crise politique par des moyens légaux et conformément aux procédures constitutionnelles du pays. J'appelle toutes les parties et institutions en Ukraine à coopérer pleinement à la mise en œuvre de la décision de la Cour en vue de la tenue d'élections libres, justes et transparentes »⁸⁹¹.

⁸⁸⁹ Madeleine Vatel, « Paralysée par son soutien au candidat du pouvoir, la Russie se retrouve marginalisée », *Le Monde*, 28 novembre 2004.

⁸⁹⁰ Déclaration de Javier Solana au sujet du processus électoral en Ukraine citée par le site : <http://www.interet-general.info/spip.php?article3412>

⁸⁹¹ EUHR Solana comments on decision by Supreme Court of Ukraine, Bruxelles, 3 décembre 2004, disponible sur le site Internet du bureau de l'UE auprès des Nations Unies : http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_4118_en.htm

Le 6 décembre a lieu la troisième et dernière négociation de la table ronde. Elle a pour objectif de faire accepter la décision de la Cour par toutes les parties et régler les questions relatives à l'organisation d'un nouveau second tour. La tâche est difficile car le Premier ministre Viktor Ianoukovitch, bénéficiant du soutien du président Léonid Koutchma (qui le met finalement en congé le 7 décembre) et du président Vladimir Poutine, refuse de démissionner, malgré un vote de censure de la Rada déjà exprimé le 1^{er} décembre. Le président russe se permet d'ailleurs de critiquer le résultat de la table ronde en qualifiant l'Europe de « donneuse de leçon au casque colonial »⁸⁹². Ce comportement du dirigeant russe ne laisse pas indifférent le Haut Représentant qui dénonce « une expression qui va trop loin ». Interrogé par les médias au sujet du président russe, Javier Solana fait d'ailleurs une analyse quelque peu diplomatique : « Vladimir Poutine n'a pas le droit d'ingérence interne en Ukraine, comme nous n'en avons pas non plus. (...) Le Poutine de ce deuxième mandat, c'est un homme plus direct, plus déterminé peut-être, et il a plus de préoccupations sur la question de voisinage. Les pays comme l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, ont été dans la préoccupation du président Poutine plus aujourd'hui qu'il y a quelques années »⁸⁹³.

Quoi qu'il en soit, la révolution orange prend fin le 8 décembre lorsque le Parlement ukrainien vote un paquet de réformes comprenant la nouvelle loi électorale et la réforme constitutionnelle. Javier Solana se félicite alors de cette issue politique de la crise qu'il qualifie de « signe très encourageant sur le processus de réconciliation » en Ukraine « après un certain temps de tensions internes »⁸⁹⁴. Il salue également le rôle des négociateurs étrangers, en particulier celui du président polonais. Effectivement, la médiation européenne est un succès, mais il reste encore à organiser le nouveau scrutin et forger une issue favorable à la révolution orange. L'UE décide alors de jouer la carte qu'elle a dans ses mains : la conditionnalité de sa relation avec l'Ukraine. En effet, Bruxelles avait entamé avec le président Léonid Koutchma une négociation sur la mise en œuvre d'un plan d'action dans le

⁸⁹² Vladimir Poutine déclare le 6 décembre 2004 : « Je ne veux pas que, comme en Allemagne, divisée entre les "Wessies" et les "Ossies", on voit apparaître (en Ukraine) des habitants de première et de deuxième catégorie. Et que les gens de première catégorie puissent vivre selon des lois démocratiques stables, alors que ceux d'une couleur de peau politiquement sombre se trouveraient face à un tonton bon mais sévère, qui leur apprendra les bonnes manières politiques. Si l'autochtone proteste, il sera puni, matraqué avec les missiles et les bombes comme à Belgrade » (dans une allusion aux bombardements de l'OTAN sur la capitale yougoslave en 1999). Cité par l'Agence France Presse, « Ukraine : Vladimir Poutine dénonce un Occident "au casque colonial" », 6 décembre 2004, disponible sur le site Internet : <http://www.interet-general.info/spip.php?article3389>

⁸⁹³ Associated Press, « Ukraine : Vladimir Poutine "va trop loin", selon Javier Solana », 8 décembre 2004, disponible sur le site Internet : <http://www.interet-general.info/spip.php?article3412>

⁸⁹⁴ EUHR Solana comments on the latest decisions by the Ukrainian Parliament, Bruxelles, 8 décembre 2004, disponible sur le site Internet du bureau de l'UE auprès des Nations Unies : http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_4123_en.htm

cadre de la Politique européenne de voisinage. Dans son discours du 1^{er} décembre 2004 devant le Parlement européen, Benita Ferrero-Waldner, Commissaire aux Relations extérieures, déclare que ce Plan d'action pour l'Ukraine reste à l'agenda mais que la Commission se réserve le droit de le suspendre jusqu'à la mise en place d'une solution politique satisfaisante. Le 13 décembre, le Conseil de l'UE charge la Commission et le Haut Représentant de l'amélioration de la coopération avec ce pays sur la base du Plan d'action⁸⁹⁵.

Le 26 décembre 2004, le troisième tour de l'élection présidentielle en Ukraine est organisé sous haute surveillance internationale. Contrairement aux deux autres, il se déroule sans incident majeur. Viktor Iouchtchenko en sort vainqueur. C'est la véritable victoire de la révolution orange. L'UE ne tarde pas à féliciter le nouveau président ukrainien. Bruxelles souligne le bon déroulement de cette élection conformément aux normes européennes et avec un taux de participation élevé, ce qui permet d'espérer une reconnaissance générale du résultat officiel. Dès le 27 décembre, le Haut Représentant pour la PESC n'hésite pas à déclarer que l'Ukraine est un partenaire stratégique de l'UE⁸⁹⁶. Le 11 janvier 2005, au lendemain de l'annonce du résultat officiel par la Commission électorale centrale (51,99% pour Viktor Iouchtchenko contre 44,20% pour Viktor Ianoukovitch), Javier Solana réaffirme sa volonté de travailler étroitement avec le nouveau président ukrainien pour améliorer et intensifier les relations bilatérales⁸⁹⁷.

La période de la révolution orange n'est bien évidemment qu'un épisode de l'histoire des relations entre l'UE et l'Ukraine, certes crucial pour leur avenir, mais qui ne donne qu'une image partielle du regain d'intérêt européen pour ce pays. Nous n'allons pas analyser tout l'impact qu'a eue l'arrivée au pouvoir de Viktor Iouchtchenko pour ces relations, d'ailleurs moins spectaculaire que certains l'auraient souhaité, notamment Varsovie⁸⁹⁸. Il suffit d'évoquer ici la question d'une éventuelle renégociation du Plan d'action pour l'Ukraine⁸⁹⁹.

⁸⁹⁵ Amélie Servotte, *op. cit.*, p. 19.

⁸⁹⁶ EUHR Solana's statement on the Presidential Elections in Ukraine, Bruxelles, 27 décembre 2004, disponible sur le site Internet du bureau de l'UE auprès des Nations Unies : http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_4182_en.htm

⁸⁹⁷ EUHR Solana congratulates the President of Ukraine, Bruxelles, 11 janvier 2005, disponible sur le site Internet du bureau de l'UE auprès des Nations Unies : http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_4206_en.htm

⁸⁹⁸ Voir Łukasz Donaj, « Unia Europejska – Polska – Ukraina. Wybrane zagadnienia wspólnych stosunków po tzw. pomarańczowej rewolucji [L'Union européenne – la Pologne – l'Ukraine. Les différents aspects des relations bilatérales après la révolution orange] », in Renata Podgórska (dir.), *Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej [La politique étrangère de la Pologne dans les conditions de l'adhésion à l'Union européenne]*, Toruń, Adam Marszałek, 2009, p. 71-94.

⁸⁹⁹ Quant à la mise en œuvre du Plan d'action pour l'Ukraine après la victoire de Viktor Iouchtchenko, le Conseil adopte une position relativement conservatrice. La majorité des États membres est contre la renégociation du

Intéressons-nous plutôt au phénomène de l'activation de la diplomatie européenne dans le dossier ukrainien. En effet, la médiation de la troïka de l'UE en Ukraine mérite d'être soulignée comme un fait révélateur du rôle de la diplomatie européenne aux yeux de ses États membres. Pour un pays ayant nouvellement adhéré à l'UE, comme c'est le cas de la Pologne, l'implication du Haut Représentant pour la PESC à ses côtés dans un dossier stratégique pour ses intérêts nationaux est en effet un facteur contribuant à l'eupéanisation de sa politique étrangère.

Il est vrai que la médiation en Ukraine a accéléré le processus de socialisation de la diplomatie polonaise avec celle de l'UE. Ayant recours presque naturellement aux institutions européennes, en particulier au Haut Représentant pour la PESC, la Pologne se forge un nouveau modèle d'action pour protéger ses intérêts. À l'intérieur du pays, elle prouve l'importance des institutions communautaires, marquant ainsi une rupture avec les débats antérieurs sur la nécessité de veiller à ce que l'UE ne sape pas sa souveraineté. Et à l'extérieur, elle attire l'attention des Européens sur l'Ukraine où, selon Olaf Osica, « naît la politique européenne de la Pologne » et avec elle « l'opportunité de renouveler l'Europe en tant que projet politique »⁹⁰⁰. Le changement dans la perception européenne de la politique orientale de la Pologne est assez radical comme en témoigne cette analyse de Jacek Cichocki, ancien directeur du Centre d'études orientales à Varsovie (*Ośrodek Studiów Wschodnich*) : « Encore récemment, il était difficile de parler de l'importance de l'Ukraine aux élites et aux sociétés occidentales [...]. En outre, les autorités ukrainiennes [...] ne faisaient pas partie des hôtes spécialement désirés dans les salons européens. En fait dans la perspective européenne occidentale, le voisin oriental de l'Union est avant tout la Russie. Tant qu'elle demeure stable [pas forcément démocratique] et qu'elle exporte ses ressources d'énergie, il n'y a pas de problème. Dans une telle situation, le discours polonais sur l'importance de l'Ukraine sonnait de manière exotique et parfois irritante. [...] Depuis deux semaines, les médias occidentaux ont prononcé le mot Ukraine plus souvent qu'au cours des dernières années [...]. Les

Plan d'action malgré la nouvelle donne politique et malgré le fait que ce plan ait été négocié avec l'ancien président ukrainien Léonid Koutchma. Dans une certaine mesure, la révolution orange a posé un problème à l'UE : celui de la gestion des aspirations européennes de l'Ukraine. La position de la Commission suit cette ligne conservatrice et se concentre sur la PEV. Seul le Parlement européen propose dans une résolution du 13 janvier 2005 une perspective européenne claire pour l'Ukraine allant même jusqu'à l'adhésion. Dans cette situation, le Plan d'action pour l'Ukraine est adopté sans modifications et lancé le 21 février 2005 lors de la réunion du Conseil de coopération UE-Ukraine. Voir Amélie Servotte, *op. cit.*, p. 20.

⁹⁰⁰ Olaf Osica, « Narodziny polskiej Europy [La naissance de l'Europe polonaise] », *Tygodnik powszechny*, 19 décembre 2004, disponible sur le site Internet : <http://tygodnik.onet.pl/narodziny-polskiej-europy/q39w0>

problèmes fondamentaux de la Pologne ont changé. Il ne s'agit plus de la manière de parler de l'Ukraine, mais de celle dont on peut aider à construire un État démocratique et moderne »⁹⁰¹.

Il faut noter également que le recours aux moyens de l'UE, surtout à la notoriété internationale de Javier Solana, a permis au gouvernement polonais de garder une certaine neutralité dans le dossier ukrainien, alors que la classe politique polonaise au sens large était beaucoup moins impartiale et se contentait de soutenir le camp pro-occidental. Toutefois, dans les deux cas il s'agit de cette même volonté de « faire profiter » l'UE de la relation particulière que Varsovie entretient avec Kiev. Ainsi, comme le fait remarquer Estelle Bunout, « la révolution orange a (re)donné une légitimité à la tendance plutôt "prométhéenne" de la politique orientale polonaise, et à la position spéciale que la Pologne souhaite occuper dans l'UE, en tant que "spécialiste" de l'Europe orientale, qui repose sur une méconnaissance et une défiance des autres Européens envers l'Europe orientale »⁹⁰². La médiation polonaise a donc été fortement valorisée, ouvrant à la Pologne la possibilité d'être « le promoteur de sa propre [vision] de l'Europe : non [pas une Europe] fédérale, [ni] postnationale, [ni] une Europe des Nations, mais une Europe de réalistes romantiques, exempte d'illusions mais non d'espoirs. Solidaire et juste mais non naïve »⁹⁰³.

En conclusion, la médiation européenne en Ukraine représente une réelle plus-value pour l'UE : « d'une part, [elle] a permis à la Pologne et à la Lituanie d'intervenir, avec le Haut Représentant pour la PESC, en tant que médiateurs envoyés par l'UE et non en tant que pays défendant leur intérêt national – ce qui a grandement facilité la légitimité de la mission ; d'autre part, l'élargissement de l'Union a favorisé la mise à l'agenda de l'Ukraine, les pays de l'Est nouvellement membres de l'Union prêtant plus d'attention à leurs voisins directs »⁹⁰⁴. Il faut souligner aussi le fait que sa composition était assez atypique : « ne respectant pas la formation de la troïka et n'impliquant que très peu la présidence néerlandaise, elle peut être considérée comme *ad hoc* et informelle »⁹⁰⁵. Intervenant de cette manière, l'UE a fait preuve d'une certaine flexibilité et efficacité. Il semble que cette forme de diplomatie de circonstances fondée sur un engagement d'un groupe restreint d'États membres appuyé par l'autorité du Haut Représentant présente un double avantage : aux pays directement investis, elle permet à la fois d'orienter l'action diplomatique de l'UE en fonction de leurs intérêts

⁹⁰¹ Jacek Cichocki, *Tygodnik Powszechny*, 12 décembre 2004, cité par Jean-Yves Potel, « La politique orientale polonaise », *Pouvoirs*, 2006, n° 118, p. 118-119.

⁹⁰² Estelle Bunout, *op. cit.*, p. 76.

⁹⁰³ Olaf Osica, *art. cit.*

⁹⁰⁴ Amélie Servotte, *op. cit.*, p. 21.

⁹⁰⁵ *Ibid.*

nationaux et de réfuter l'accusation d'ingérence unilatérale ; et aux pays restant à l'écart de cet engagement, elle permet de garder une influence politique sur l'action collective et de bénéficier en même temps de l'expertise des premiers. La personne du Haut Représentant pour la PESC, en tant qu'émanation de la diplomatie européenne, paraît indispensable pour la crédibilité d'une telle action. En effet, le Haut Représentant devient dans ce contexte non seulement le multiplicateur d'influence des États membres à l'échelle de l'UE, mais également un instrument de convergence de leurs influences distinctes. Ce deuxième élément se trouve d'ailleurs au cœur du processus du développement de synergies entre les politiques étrangères des États membres permettant la mise en place d'un service diplomatique de l'UE.

2. Le Haut Représentant pour la PESC, la Pologne et la redéfinition des relations diplomatiques de l'UE avec son voisinage oriental : le cas de la Géorgie

L'adhésion des dix nouveaux États membres à l'UE en 2004 a eu un impact sur l'europanisation de leurs politiques extérieures, mais également sur la définition de la politique étrangère de l'UE⁹⁰⁶. Cela a posé une fois encore le problème de la convergence des politiques étrangères des États membres au sein d'une politique commune. Pour la Pologne, le nouveau pays adhérent qui a été clairement le plus engagé dans la définition de la politique extérieure de l'UE, le plus grand défi a été d'accorder sa politique orientale avec la Politique européenne de voisinage (PEV). Roman Kuźniar, ancien directeur de l'Institut polonais des Affaires internationales (*Polski Instytut Spraw Międzynarodowych*), dit en 2006 à ce sujet : « La politique orientale est pour la Pologne, pour de nombreuses raisons évidentes, la plus difficile d'entre toutes. Les risques et possibles coûts (...) en sont élevés. C'est pourquoi la Pologne doit apprendre à les répartir sur l'ensemble de l'Union. On touche ici à la question de l'influence de la Pologne sur la politique orientale de l'Union européenne »⁹⁰⁷. En effet, lancée en 2003 pour donner un cadre général à son voisinage situé à l'Est et sur la rive sud de la Méditerranée, la PEV s'est rapidement trouvée au cœur de la diplomatie polonaise. Comme

⁹⁰⁶ Voir Petr Kratochvil et Elsa Tulmets, « La politique orientale de la République tchèque et la Politique européenne de voisinage », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2009, vol. 40, n° 1, p. 71-98 ; Elsa Tulmets, « "Les nouveaux" États membres et la Politique européenne de voisinage », *AFRI*, 2009, vol. X, p. 595-612 ; Piotr Maciej Kaczyński, « The fifth enlargement of the EU. Five years on: the case of Poland and the Czech Republic », *Europe Visions*, IFRI, Bruxelles, n° 2, novembre 2008, 25 p., disponible sur le site Internet : http://www.ifri.org/files/Europe_visions/Europe_vision_2_en.pdf

⁹⁰⁷ Roman Kuźniar, « De nouveaux défis pour la politique étrangère polonaise », *Revue internationale et stratégique*, 2006, n° 61, p. 49-60.

la Commission européenne⁹⁰⁸, Varsovie souhaitait devenir un des principaux artisans de cette politique, notamment de son volet oriental.

Nous avons déjà vu à la marge de la question ukrainienne comment le gouvernement polonais a essayé d'inspirer le Conseil et la Commission européenne sur les grands principes de ce que devait être la PEV (plusieurs documents informels *non-paper*). Bien qu'à l'époque l'idée d'une « dimension orientale » de la PEV telle que suggérée par la Pologne n'ait pas été adoptée au niveau européen, comme le remarque Elsa Tulmets, « plusieurs éléments de la proposition polonaise, déjà très élaborée, ont été incorporés à la PEV : par exemple, l'idée d'une approche différenciée, basée sur des relations bilatérales et une stratégie nationale prenant en compte le contexte de chaque pays, mais aussi la majorité des instruments d'assistance de la stratégie de pré-adhésion »⁹⁰⁹. Il faut noter également que Varsovie et Bruxelles n'ont pas forcément eu la même vision géopolitique de leur voisinage. Alors que la Pologne s'est dotée d'une rhétorique propre en matière de politique étrangère en se basant sur son positionnement géographique en Europe entre l'Allemagne et la Russie, l'UE n'a pas réussi à construire une identité propre. C'est la raison pour laquelle les trois républiques du Caucase du Sud (Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie) ont été explicitement exclues, dans un premier temps, de l'initiative « Europe élargie – voisinage » de la Commission (mars 2003). Cette exclusion du Caucase du Sud de la PEV a été officiellement motivée par des raisons géographiques en considérant qu'il ne s'agissait pas de « voisins immédiats » de l'Union. Toutefois la raison réelle a été de nature politique : « À travers cette décision, l'UE a, semble-t-il, pris acte du fait que l'assistance fournie aux trois États de la zone n'avait pas abouti aux résultats souhaités »⁹¹⁰. C'est seulement suite à la révolution des roses en Géorgie (novembre 2003) et sous la pression des adhérents de 2004 et 2007 que les pays du Caucase du Sud ont pu intégrer la PEV.

L'action du Haut Représentant pour la PESC s'inscrit dans ce contexte de redéfinition des relations de l'UE avec son voisinage, de même que celle du Représentant spécial de l'UE pour le Caucase du Sud. En effet, souhaitant jouer un rôle politique plus actif dans la zone, le Conseil décide le 7 juillet 2003 de confier au diplomate finlandais Heikki Talvitie le mandat de

⁹⁰⁸ La Commission européenne a été l'un des principaux artisans de la PEV. De nombreuses personnes de la DG Elargissement qui ont travaillé sur la mise en place du PEV se sont ensuite retrouvées au sein du département en charge du voisinage dans la DG Relex, puis au SEAE, ce qui a favorisé le développement des synergies entre le volet communautaire et intergouvernemental à l'intérieur du nouveau service diplomatique de l'UE.

⁹⁰⁹ Elsa Tulmets, art. cit., p. 602.

⁹¹⁰ Annie Jafalian, « Le Caucase du Sud et l'Union européenne. Vers une coopération renforcée ? », *AFRI*, 2005, vol. VI, p. 402-403.

contribuer à l'amélioration des relations de l'UE avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie. Le RSUE devait prévenir les conflits, contribuer à leur règlement et veiller à la mise en œuvre des réformes politiques et économiques. Il devait également aider le Conseil à préparer une politique globale à l'égard du Caucase⁹¹¹. Dans cette mission, Heikki Talvitie a obtenu le soutien de Javier Solana, lui-même fervent militant d'un rapprochement avec la périphérie géographique de l'UE, ce dont il a fait la preuve dans la Stratégie européenne de sécurité du 12 décembre 2003 en y inscrivant l'objectif de « porter un intérêt plus grand et plus actif aux problèmes du Caucase du Sud, qui, le moment venu, constituera également une région voisine »⁹¹². Cette volonté de créer une zone de paix et de prospérité autour des frontières de l'UE correspond d'ailleurs aux principaux objectifs de la politique étrangère de la Pologne qui souhaitait poursuivre le processus d'élargissement de l'UE à l'Est.

Pour mieux saisir les enjeux de ce rapprochement stratégique entre l'UE et les pays du Caucase du Sud, il est intéressant d'analyser le cas de la Géorgie qui montre bien le problème de la convergence des politiques étrangères des États membres à l'égard de la périphérie géographique de l'UE au sein de la Politique européenne de voisinage. En effet, à l'issue de la révolution des roses qui a conduit au pouvoir Mikhaïl Saakachvili en novembre 2003, Tbilisi devient le catalyseur du rapprochement avec Bruxelles. Le nouveau président géorgien met rapidement son pays sur les rails de l'intégration européenne en engageant une politique de réformes en vue d'une future adhésion à l'UE. Cet objectif a été inscrit dans la « Stratégie de la politique étrangère » géorgienne pour les années 2006-2009. Cette réorientation géopolitique de la Géorgie lui a valu un soutien particulier de la part de la Pologne qui a vu en Tbilisi un partenaire stratégique dans la réalisation de sa politique orientale. Varsovie souhaitait en effet poursuivre l'intégration avec les pays de l'Europe de l'Est afin d'élargir la zone de la démocratie et d'accroître sa sécurité internationale, y compris en matière de sécurité énergétique. Certains observateurs occidentaux parlaient alors d'une volonté de créer une « zone tampon » ou un « cordon sanitaire » contre la Russie⁹¹³. Cette vision paraît

⁹¹¹ *Ibid.*, p. 404.

⁹¹² Javier Solana, « Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité », Bruxelles, 12 décembre 2003, p. 8, disponible sur le site Internet du Conseil de l'UE : <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFR.pdf>

⁹¹³ Voir Traian Sandu, « La Politique européenne de voisinage à l'Est : définition d'une périphérie impériale, d'une zone-tampon ou d'une pré-adhésion ? », *La PESC/PESD, Dialogues européens*, n° 6 et 7, Presses de la Sorbonne-Nouvelle, 2005, p. 13-23 ; Loïc Berger, *La politique orientale de la Troisième République de Pologne face aux enjeux géopolitiques européens*, Mémoire en Sciences politiques préparé sous la direction de Pascal Marchand, Université de Lyon septembre 2012, 95 p., disponible sur le site Internet : http://doc.sciencespo-lyon.fr/Ressources/Documents/Etudiants/Memoires/Cyberdocs/MFE2012/berger_loic/pdf/berger_loic.pdf

toutefois trop simpliste : si la Pologne n'a jamais conçu le projet européen comme anti-russe, il est vrai qu'elle a toujours refusé de considérer ses voisins orientaux comme une zone d'influence exclusive de Moscou, contrairement à d'autres États membres de l'UE (comme la France) plus enclins à accepter la doctrine russe de l'« étranger proche »⁹¹⁴. Varsovie refusait également de considérer la PEV comme une fin en soi, sans s'exprimer toutefois, pour des raisons tactiques, sur la finalité de ce projet. Afin que la PEV ne devienne pas une coquille vide, Varsovie s'est concentrée sur la réalisation de projets concrets à caractère économique comme autant de moyens d'un rapprochement politique.

Quant à la Géorgie, elle a bénéficié d'un soutien spécial de l'UE en raison de la spécificité des circonstances politique, économique et sécuritaire locales. À travers un programme de réhabilitation des zones de conflit, Bruxelles s'est engagée depuis 1997 à rétablir des conditions de vie socio-économiques normales dans le pays et à réparer les infrastructures tant en Ossétie du Sud qu'en Abkhazie. « En outre, l'UE est intervenue dans le cadre des actions communes de la PESC. Elle a apporté, en 2000 et en 2001, une aide aux gardes-frontières géorgiens pour empêcher l'extension du conflit tchéchène et protéger les observateurs de l'OSCE à la frontière avec la Russie. Elle a également donné son appui à l'établissement d'une force de police osséto-géorgienne »⁹¹⁵. Toutefois, marquée par de sérieux problèmes de gouvernance, la situation locale n'a cessé de se dégrader malgré ce soutien. Il suffit de noter qu'un diplomate allemand, Günther Beuchel, membre de la délégation de la Commission européenne à Tbilisi, a été assassiné le 9 décembre 2001 et que plusieurs citoyens européens ont été enlevés en Géorgie au début des années 2000⁹¹⁶.

Ce n'est qu'après l'élection de Mikhaïl Saakachvili le 4 janvier 2004 que l'amélioration des relations entre la Géorgie et l'UE est rendue possible. Le 26 janvier 2004, le Conseil invite la Commission à lui présenter une recommandation sur le traitement à réserver aux pays du Caucase du Sud. Le mois suivant, le Parlement européen propose d'attribuer un « statut clair » à la région afin d'éviter la création de nouvelles lignes de séparation en Europe. Réuni à Luxembourg le 14 juin 2004, le Conseil prend une décision stratégique sur l'intégration de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan et de la Géorgie dans la PEV.

⁹¹⁴ Voir Jean-Christophe Romer, *Géopolitique de la Russie*, Paris, Economica, 1999, p. 53-68.

⁹¹⁵ *Ibid.*, p. 401-402.

⁹¹⁶ Il s'agit par exemple de Peter Shaw, expert britannique conseiller auprès de l'Agrobusiness Bank en Géorgie, kidnappé en juin 2002. Voir Annie Jafalian, art. cit., p. 403.

Présentée comme « la correction d'une erreur stratégique »⁹¹⁷, cette décision marque un « tournant politique »⁹¹⁸ dans les relations de l'UE avec le Caucase méridional. Tbilisi en est le plus grand bénéficiaire. En effet, le 15 juin, au lendemain de la décision du Conseil, la Commission promet d'accorder à la Géorgie une aide de 125 millions d'euros. Le Commissaire aux Relations extérieures Chris Patten déclare à l'occasion : « Nous avons aujourd'hui une opportunité d'aider à construire les fondements d'une Géorgie démocratique et prospère, en paix avec elle-même, et capable de contribuer au renforcement de la stabilité et de la sécurité du Caucase du Sud [...]. Nous ne pouvons pas nous permettre d'attendre le succès des réformes avant d'offrir notre soutien »⁹¹⁹. Le Conseil suit le 28 juin 2004 avec l'adoption d'une action conjointe dans le cadre de la PESD établissant en Géorgie une mission d'« État de droit » chargée de soutenir son gouvernement dans ses réformes du secteur de la justice pénale et sa lutte contre la corruption. Cet engagement européen a toutefois des limites : la PEV est dissociée de la procédure d'adhésion. Romano Prodi rappelle en septembre 2004 qu'il s'agit d'« une politique distincte de la question des élargissements »⁹²⁰. En 2005, Javier Solana déclare également que « la politique de nouveau voisinage n'a pas pour objectif l'élargissement de l'UE », tout en nuancant son propos dans l'esprit de la diplomatie polonaise : « elle ne l'implique pas, mais ne l'exclut pas non plus »⁹²¹.

En effet, les États membres de l'UE ont une vision variable du Caucase du Sud : il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'une zone très instable, une des régions les plus composites du monde sur le plan ethnique et comparable à celle des Balkans. Le niveau d'engagement sur le terrain est aussi différent. La France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne sont par exemple, membres du Groupe des amis du Secrétaire général des Nations Unies pour la Géorgie créé en 1993 afin de favoriser le règlement négocié du conflit en Abkhazie. La France co-préside aussi le Groupe de Minsk de l'OSCE formé en 1992 qui propose un cadre de conciliation

⁹¹⁷ Svante Cornell, « Europe and the South Caucasus: in Search for a Purpose », *Central Asia-Caucasus Analyst*, 2 juin 2004.

⁹¹⁸ Voir Michèle Kahn, « L'Union européenne et le Sud-Caucase. Un tournant politique », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1043, mai-juin 2004, p. 4-11.

⁹¹⁹ Intervention de Chris Patten à l'occasion de la conférence des donateurs organisée à Bruxelles au profit de la Géorgie, 16 juin 2004, disponible sur le site Internet : http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/sp04_301.htm

⁹²⁰ Cité par Annie Jafalian, art. cit., p. 407.

⁹²¹ Emmanuel Dupuis, « "Caucase du Sud, la nouvelle guerre froide", par G. Minassian », *La revue géopolitique diplomweb.com*, 14 juin 2008, disponible sur le site Internet : <http://www.diploweb.com/Caucase-du-Sud-la-nouvelle-guerre.html>

concernant le conflit du Haut-Karabagh⁹²². L'élaboration d'une stratégie globale vis-à-vis du Caucase du Sud paraît d'autant plus difficile qu'il s'agit d'une zone d'influence des grandes puissances régionales que sont la Russie⁹²³, la Turquie et l'Iran qui ont chacun un allié stratégique parmi les républiques caucasiennes⁹²⁴.

Carte 1. Carte géopolitique du Caucase



Source : Le site Internet wikipédia : <http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Caucasus-political-fr.svg>

⁹²² La France co-préside le Groupe de Minsk aux côtés de la Russie et des États-Unis. Le Groupe inclut également l'Allemagne, la Biélorussie, la Finlande, l'Italie, le Portugal, les Pays-Bas, la Suède, la Turquie, ainsi que l'Arménie et l'Azerbaïdjan.

⁹²³ Au sujet de la géopolitique de la Russie et de ses relations avec les pays du Caucase du Sud, voir Jean-Christophe Romer, « La Russie et les conflits dans l'ex-URSS », *Arès*, 1993, vol. XIV, n° 5, p. 143-148 ; Jean-Christophe Romer, « La géopolitique en Russie : entre Europe et Asie », *Relations internationales*, n° 109, printemps 2002, p. 69-82 ; Jean-Christophe Romer, « La Russie en quête d'un rôle en Europe et dans le monde », in *Principales mutations du système géostratégique mondial depuis l'an 2000*, Paris, Direction de l'enseignement militaire supérieur, 2007, p. 89-94 ; Jean-Christophe Romer, « La politique de voisinage est-elle l'étranger proche de l'UE ? Des voisins en commun », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 97, janvier-mars 2011, p. 26-29 ; Jean-Christophe Romer, « La Russie dans le Caucase », *Cahiers de l'Orient*, n° 101, hiver 2011, p. 11-22.

⁹²⁴ Gaïdz Minassian, « Caucase du Sud : l'heure des grandes manœuvres », *AFRI*, 2009, vol. X, p. 271-281.

À cela s'ajoutent les États-Unis : après l'arrivée au pouvoir d'une équipe pro-occidentale en Géorgie, ils cherchent à promouvoir leurs intérêts géostratégiques liés notamment à la mise en service de l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan. La visite du président George W. Bush dans la capitale géorgienne en mai 2005 témoigne de l'importance que l'administration américaine donne à la réactivation d'une alliance pro-occidentale aux frontières de la Russie connue sous le sigle du GUAM (Géorgie, Ukraine, Azerbaïdjan, Moldavie)⁹²⁵. En août 2005, les présidents géorgien Mikhaïl Saakachvili et ukrainien Viktor Iouchtchenko invitent les autres pays de la CEI à rejoindre cette « Communauté de choix démocratique » explicitement dirigée contre la Russie⁹²⁶. D'ailleurs, dans le but de confirmer l'adhésion aux valeurs démocratiques, le GUAM modifie son appellation officielle lors du sommet de Kiev du 23 mai 2006 en adoptant le nom d'Organisation pour la démocratie et le développement économique - GUAM.

Il faut souligner aussi que cette organisation qui a été relancée pour une coopération en matière énergétique a pu bénéficier du soutien très appuyé de Varsovie et de Vilnius. Il suffit de noter que le président polonais Lech Kaczyński et son homologue lituanien Valdas Adamkus se sont rendus ensemble le 1^{er} juillet 2008 au sommet du GUAM à Batoumi pour soutenir notamment l'idée de l'adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine à l'OTAN (cette possibilité a été affirmée en avril 2008 au sommet de l'Alliance atlantique à Bucarest). Le président polonais a déclaré à cette occasion que « le système d'interconnexions économiques à caractère énergétique est une base matérielle pour une alliance politique »⁹²⁷. Cependant les efforts de la diplomatie polonaise en vue du renforcement de la sécurité énergétique au sein de l'Union n'ont pas été suivis par les autres États membres de l'UE : en témoigne la construction du gazoduc *North Stream* sous la mer Baltique dans le cadre d'un accord germano-russe (2005). Il faut reconnaître que le gouvernement polonais mené par les frères Kaczyński a eu du mal à trouver des alliés dans les grandes capitales européennes. En outre, à partir d'octobre 2007, suite aux élections parlementaires et à l'arrivée au pouvoir d'un libéral,

⁹²⁵ Le GUAM a été créé en 1996 en tant que forum de coopération régionale regroupant la Géorgie, l'Ukraine, l'Azerbaïdjan et la Moldavie pour consolider leur souveraineté, contrebalancer le CEI et promouvoir un axe de circulation vers les ressources énergétiques de la mer Caspienne en contournant le territoire russe. De 1999 à 2005, le GUAM a compté parmi ses membres l'Ouzbékistan (GUUAM) qui s'est retiré ensuite pour se rapprocher de la Russie et incorporer l'Organisation du traité de la sécurité collective.

⁹²⁶ Silvia Serrano et Michèle Kahn, « Géorgie 2005. Des réformes à consolider », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1053, janvier-février 2006, p. 121-122.

⁹²⁷ Małgorzata Jastrzębska, « Kaczyński : „Trzeba walczyć do konca” » [Kaczyński : „Il faut se battre jusqu'à la fin"], *Portal Spraw Zagranicznych psz.pl*, 2 juillet 2008, disponible sur le site Internet du PSZ : <http://www.psz.pl/tekst-11775/Kaczynski-Trzeba-walczya-do-konca>

Doland Tusk, le problème de cohabitation a rendu difficile la conduite de la politique étrangère de la Pologne. Le nouveau gouvernement a reproché par exemple au président que le partenariat polono-géorgien soit fondé davantage sur ses liens personnels avec le président Mikhaïl Saakachvili (le président Lech Kaczyński a effectué sept visites en Géorgie entre 2007 et 2008) que sur des relations politiques⁹²⁸. Le Premier ministre Donald Tusk a aussi souhaité rompre avec l'image d'un pays imprévisible, russophile, susceptible d'aggraver les problèmes de l'Union. Il est évident que l'action polonaise, au moins depuis la révolution orange, est considérée par la Russie de Vladimir Poutine comme très hostile, ce qui donne un prétexte à Moscou pour « isoler la Pologne sur la scène internationale et (...) réduire son impact sur les décisions de Paris, de Bruxelles et de Washington »⁹²⁹, comme le remarque Dariusz Rosati, ancien ministre polonais des Affaires étrangères. Toutefois, « ceux qui voient dans les options polonaises une orientation russophile ou la recherche d'un « cordon sanitaire » visant à isoler la Russie ont tort. Même si certaines déclarations de campagnes électorales peuvent suggérer le contraire, l'équipe actuellement au pouvoir restera dans le cadre pragmatique fondé par ses prédécesseurs »⁹³⁰. En mai 2006, le président Lech Kaczyński s'exprime ainsi au sujet des relations polono-russes : « Nous continuons nos démarches pour rencontrer Poutine et normaliser nos relations. Nous n'attendons de la Russie que des relations de partenariat. La Russie peut nous être utile et la Pologne peut être utile à la Russie »⁹³¹. On voit là la volonté d'établir un dialogue non conflictuel avec la Russie, bien que Varsovie continue de soutenir le développement démocratique chez ses voisins proches et d'y prévenir les tensions ou conflits qui pourraient déstabiliser la région.

Ainsi, malgré le difficile apprentissage des règles de la diplomatie européenne, Varsovie a cherché à promouvoir progressivement sa politique orientale au sein de l'Union. La proposition d'Union méditerranéenne lancée en 2007 par le président français et la perspective de la présidence tchèque au sein du Conseil de l'UE (premier semestre 2009) ont contribué au retour à l'agenda européen de l'idée d'une politique orientale. Un rôle important est revenu ici au groupe de Visegrad. En novembre-décembre 2007, le ministère tchèque des Affaires étrangères transmet un texte informel aux trois autres membres du groupe (Pologne,

⁹²⁸ Jędrzej Winięcki et Wawrzyniec Smoczyński, « Polska dyplomacja a wojna w Gruzji. Wojna na prowokacje [La diplomatie polonaise et la guerre en Géorgie. La guerre des provocations] », *Polityka*, 12 août 2008, disponible sur le site Internet : <http://www.polityka.pl/swiat/analizy/264549,1,polska-dyplomacja-a-wojna-w-gruzji.read>

⁹²⁹ Dariusz Rosati, *La Revue*, 22 mai 2005, cité par Jean-Yves Potel, « La politique orientale polonaise », *Pouvoirs*, 2006, n° 118, p. 122.

⁹³⁰ Jean-Yves Potel, art. cit., p. 122.

⁹³¹ Entretien avec Lech Kaczyński, *Dziennik*, 6 mai 2006. Voir *ibid.*

Hongrie, Slovaquie), ainsi qu'aux États baltes et à d'autres membres de l'UE comme l'Allemagne et la Suède. « On y indique l'ambition de compenser la proposition française d'une Union pour la Méditerranée et d'assurer un équilibre entre les dimensions Est et Sud de la PEV »⁹³². Le gouvernement polonais veut donner plus d'ambition à la proposition tchèque et reprend le dossier en prévision de sa présidence du groupe de Visegrad en juin 2008. Les Polonais cherchent le soutien d'un ancien État membre : ils contactent en premier lieu les Allemands avec lesquels ils ont déjà travaillé à des propositions communes sur l'Ukraine, avant de se tourner vers la Suède qui a l'avantage de faire partie de la présidence en trio avec la France et la République tchèque. Le Conseil européen de juin 2008 retient finalement le projet polono-suédois et demande à la Commission européenne de rédiger une proposition de « Partenariat oriental » pour le début de l'année 2009 (Voir Partie III, Chapitre 2, I, B, 2, a).

Le Haut Représentant pour la PESC est à la marge de ce processus d'élaboration d'une politique orientale de l'UE qui reste principalement du domaine des États membres. Certes, il contribue à la définition de la PEV lorsqu'il s'agit de questions liées à la coopération politique et à la PESC, mais son influence sur la conduite de cette politique reste globalement limitée car celle-ci dépend de la Commission européenne. Son rôle est donc ponctuel et consiste à la préparation de plans d'action. Toutefois Javier Solana sait lui donner une importance politique, notamment lorsqu'il rencontre les dirigeants des pays de la PEV. Il n'hésite pas à leur apporter un soutien moral et politique, comme lors de sa rencontre avec le Premier ministre géorgien Zurab Nougaideli le 14 juin 2006, à l'occasion d'une Conférence des donateurs en faveur de la reconstruction de la région de l'Ossétie du Sud : « Comme vous le savez, nous avons établi avec la Géorgie un important plan d'action dans le contexte de la politique de voisinage. Vous savez aussi que nous aidons également ce pays dans quelques autres domaines, en ce qui concerne le respect des lois, etc. Et je voudrais dire, une fois de plus, qu'il peut compter sur notre entier soutien pour le développement du pays, pour tous les problèmes qu'il pourra rencontrer à l'intérieur de ses frontières, et nous défendrons publiquement, comme je vais le faire maintenant, l'intégrité territoriale du pays. S'il a besoin d'une aide quelconque de notre part, nous serons toujours disposés et prêts à la lui apporter »⁹³³. Le Haut Représentant se veut complémentaire par rapports aux diplomaties

⁹³² Elsa Tulmets, art. cit., p. 609.

⁹³³ *Conférence de presse de Javier Solana et Zurab Nougaideli au Conseil de l'Union européenne (Bruxelles, 14 juin 2006)*, disponible sur le site Internet du CVCE : http://www.cvce.eu/obj/conference_de_presse_de_javier_solana_et_zurab_nougaideli_au_conseil_de_l_union_europeenne_bruelles_14_juin_2006-fr-d75ba121-48bf-45c8-9d05-4e0dfb9b5a42.html

nationales. Il souhaite faciliter le développement de synergies et favoriser la convergence des politiques étrangères des États membres. Cependant son action est souvent en décalage par rapport à celle des capitales européennes, faute d'une politique étrangère propre de l'UE, surtout lorsqu'il s'agit d'agir de manière immédiate. L'implication du Haut Représentant dans la gestion du conflit russo-géorgien en août 2008 en donne un exemple.

Pour s'interposer dans le dossier géorgien, Javier Solana établit des contacts personnels avec les autorités politiques du pays qu'il rencontre à de multiples reprises. Il se fait la voix de l'UE lorsqu'il exprime sa préoccupation sur la situation de sécurité dans les deux provinces séparatistes de la Géorgie (Abkhazie et Ossétie du Sud) ou encore lorsqu'il appelle le président Mikhaïl Saakachvili au dialogue politique avec l'opposition. Il suit les initiatives diplomatiques qui se multiplient dès le printemps 2008 afin de parvenir à un plan de paix entre Tbilissi et Soukhoumi⁹³⁴. Suite à une série d'attaques en Abkhazie et en Ossétie du Sud ayant fait plusieurs victimes, il envoie dans la région en mai 2008 le Représentant spécial de l'UE, Peter Semneby. Il se rend aussi personnellement sur le terrain en juin 2008. En juillet 2008, il n'hésite pas à condamner publiquement les cas de violation de l'espace aérien géorgien par les avions russes, même s'il milite par ailleurs en faveur d'un dialogue franc avec la Russie pour empêcher l'escalade du conflit dans le Caucase du Sud⁹³⁵, mais en vain.

La guerre entre la Géorgie et la Fédération de Russie éclate dans la nuit du 7 au 8 août 2008 lorsque Tbilissi décide de rétablir militairement « l'ordre constitutionnel » en Ossétie du Sud après plusieurs jours d'accrochages frontaliers entre l'armée géorgienne et les forces séparatistes sud-ossètes soutenues et formées par la Russie. Ce piège est attendu par Moscou depuis longtemps⁹³⁶. L'armée russe est immédiatement mobilisée et les renforts arrivent dès le lendemain. Le 9 août, l'Abkhazie, autre province séparatiste, entre à son tour en guerre contre la Géorgie qui décrète alors la loi martiale et commence à chercher un accord de cessez-le-

⁹³⁴ Voir Alexandre Billette, « Les Occidentaux multiplient les initiatives pour apaiser la tension entre Tbilissi et sa région séparatiste abkhaze », *Le Monde*, 19 juillet 2008.

⁹³⁵ Au sujet de l'activité du Haut Représentant pour la PESC dans le dossier géorgien voir son calendrier et ses discours, disponibles sur le site Internet de la Délégation de l'UE en Géorgie : http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/eu_georgia/political_relations/eu_documents_on_georgia/index_en.htm

⁹³⁶ Le rapport remis le 30 septembre 2009 au Conseil des ministres européens ainsi qu'à l'ONU, à l'OSCE et aux autorités russes et géorgiennes par la diplomate suisse Heidi Tagliavini, présidente de la mission d'enquête mandatée par l'Union européenne pour établir les responsabilités dans le conflit russo-géorgien d'août 2008, a confirmé que c'est bien la Géorgie qui a déclenché les hostilités, mais que la Russie a grandement contribué à l'aggravation des tensions et n'a pas empêché certaines exactions des milices ossètes contre des civils géorgiens. Voir le rapport sur le site Internet de la Mission d'Enquête Internationale indépendante sur le conflit en Géorgie : <http://www.ceiig.ch/Report.html>

feu. La Russie profite de la situation pour envahir l'ensemble des deux provinces, y compris les parties qui restaient jusqu'alors sous le contrôle du gouvernement de Tbilissi. Les autorités géorgiennes craignent le pire : l'invasion de l'ensemble du territoire géorgien. La communauté internationale se mobilise pour obtenir l'arrêt immédiat des hostilités. Le 11 août 2008, à l'ONU, un plan de paix préparé par les États-Unis et l'UE est rejeté par la Russie qui explique : « Nous avons des exigences : le retrait des Géorgiens d'Ossétie du Sud, et l'engagement de non-recours à la force de la part de Tbilissi en Ossétie du Sud ou en Abkhazie »⁹³⁷. Ce n'est qu'après la médiation du président français Nicolas Sarkozy, président de l'UE en exercice, auprès de son homologue russe Dmitri Medvedev, qu'un plan de paix est adopté.

En effet, la France tient le rôle principal dans la négociation de cet accord. Paris tente une médiation dès le 8 août lorsque Nicolas Sarkozy rencontre Vladimir Poutine à l'occasion de l'ouverture des Jeux olympiques à Pékin. Le président français s'entretient également par téléphone avec les principaux dirigeants de l'UE, ainsi qu'avec le président des États-Unis, George W. Bush. Le 10 août, le ministre des Affaires étrangères Bernard Kouchner présente un plan de sortie de crise articulé autour de trois éléments : une cessation immédiate des hostilités, le respect total de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Géorgie et le rétablissement de la situation qui prévalait antérieurement sur le terrain. Le 11 août, ce plan est accepté par la Géorgie mais il est toutefois rejeté par la Russie qui s'oppose à ce que le principe de l'intégrité territoriale de la Géorgie y soit évoqué. Dans un premier temps, le président russe Dmitri Medvedev demande même la démission du président Mikhaïl Saakachvili comme l'une des conditions de l'arrêt des combats. La diplomatie française réussit à faire abandonner cette exigence russe en échange de la déclaration sur la renonciation à la force par Tbilissi. Pour favoriser sa médiation, Paris multiplie les gestes envers Moscou : Bernard Kouchner décide de se rendre côté russe, en Ossétie du Nord, dans un camp de réfugiés ossètes qui fuient les bombardements géorgiens. Pourtant le Kremlin reste très dur, poursuit son offensive sur le terrain et rejette le projet de résolution préparé par les diplomates occidentaux aux Nations Unies. Paris décide alors d'entamer une médiation directe avec la Russie sans engager les autres partenaires européens. Le président Nicolas Sarkozy se rend à Moscou le 12 août 2008 pour négocier en personne avec le président Dmitri Medvedev et le Premier ministre Vladimir Poutine qui a été le vrai décideur de l'intervention russe. Ce n'est qu'après que soient atteints ses principaux objectifs que Moscou accepte le

⁹³⁷ « La Russie rejette le plan de paix proposé par l'ONU », *Le Monde*, 11 août 2008.

plan de paix en six points, à savoir : non-recours à la force ; cessation définitive des hostilités ; libre accès à l'aide humanitaire ; retrait des forces militaires géorgiennes dans leurs lieux habituels de cantonnement ; retrait des forces militaires russes sur les lignes antérieures au déclenchement des hostilités et mise en œuvre de mesures additionnelles de sécurité par les forces de paix russes dans l'attente d'un mécanisme international ; ouverture de discussions internationales sur les modalités de sécurité et de stabilité en Abkhazie et en Ossétie du Sud⁹³⁸. Tbilissi, où se rend encore Nicolas Sarkozy le 12 août pour présenter le plan de paix négocié avec les dirigeants russes, n'a qu'à accepter le résultat de la médiation française.

Cet accord ne fait pas l'unanimité. Les Géorgiens se sentent contraints à le valider pour obtenir un cessez-le-feu durable, mais ils refusent de le signer en attendant la clarification des mesures concernant le retrait des forces russes : le président Mikhaïl Saakachvili le signe seulement le 15 août⁹³⁹. « En effet, en annonçant [le 12 août 2008] son retrait de la Communauté des États indépendants (CEI), la Géorgie s'est désormais réservé la possibilité de déclarer l'ensemble des forces russes présentes en Abkhazie et en Ossétie du Sud comme "troupes d'occupation". Le mandat de la "force de paix" russe en Abkhazie relève d'une décision de la CEI prise dans les années 1990 : si la Géorgie n'est plus membre de cette organisation, la légitimité de ce contingent, en toute hypothèse, disparaît »⁹⁴⁰.

Le plan négocié par la France est également critiqué par le président polonais Lech Kaczyński qui en dénonce le manque de référence à l'intégrité territoriale de la Géorgie et l'ambiguïté concernant les modalités du retrait des forces russes⁹⁴¹. Le chef d'État polonais se déplace d'ailleurs le 12 août 2008 à Tbilissi, en compagnie du ministre des Affaires étrangères Radosław Sikorski et avec les dirigeants des pays baltes et le président ukrainien⁹⁴², pour soutenir l'alliance stratégique avec la Géorgie et dénoncer « l'impérialisme russe »⁹⁴³. Cette

⁹³⁸ Arnaud Leparmentier, « Comment la France a arraché l'amorce d'une négociation », *Le Monde*, 13 août 2008.

⁹³⁹ « La Géorgie signe le cessez-le-feu, l'armée russe ne se retire pas », *Le Monde*, 15 août 2008.

⁹⁴⁰ Natalie Nougayrède, « L'accord pourrait vite devenir lettre morte », *Le Monde*, le 13 août 2008.

⁹⁴¹ Wojciech Jagielski, « Lech Kaczyński krytykuje plan Sarkozy'ego [Lech Kaczyński critique le plan de Sarkozy] », *Gazeta Wyborcza*, 14 août 2008.

⁹⁴² Le président polonais Lech Kaczyński s'est rendu en Géorgie avec le président estonien Toomas Hendrik Ilves, le président lituanien Valdas Adamkus, le Premier ministre letton Ivars Godmanis et le président ukrainien Viktor Iouchtchenko. Les cinq dirigeants ont également rencontré, à la marge de leur visite à Tbilissi, le président français.

⁹⁴³ Mirosław Czech, « To była noc Lecha Kaczyńskiego [C'était la nuit de Lech Kaczyński] », *Gazeta Wyborcza*, 4 septembre 2008 ; Voir les discours du président polonais Lech Kaczyński prononcés lors de sa visite en Géorgie (12-13 août 2008), disponibles sur le site Internet officiel du président de la République de Pologne : <http://www.prezydent.pl/archiwum/archiwum-aktualnosci/rok-2008/art,148,721,wizyta-prezydenta-rp-w-gruzji.html>

visite est très mal perçue par Moscou qui n'hésite pas à prévenir les pays de l'Europe centrale et orientale par la voix de son ambassadeur en Lettonie « qu'ils pourraient devoir payer longtemps leurs critiques à l'égard de la Russie »⁹⁴⁴. En effet, la Pologne s'est fortement engagée pour arrêter le conflit russo-géorgien en jouant le rôle de coordinatrice de l'action diplomatique européenne au niveau régional. Varsovie a réagi avec fermeté face à l'intervention russe en Ossétie du Sud en la jugeant disproportionnée par rapport à l'opération de l'armée géorgienne. Elle a appelé toutes les parties au conflit à l'arrêt des hostilités et au respect de l'intégrité territoriale de la Géorgie. La diplomatie polonaise a voulu stopper la progression de l'armée russe sur le territoire géorgien et mobiliser la communauté internationale à réagir en faveur de la souveraineté géorgienne sur ces deux régions séparatistes. Une entente inhabituelle entre le président et le gouvernement polonais en situation de cohabitation a été remarquable à ce sujet au niveau international⁹⁴⁵. Pendant que le président Lech Kaczyński organisait l'action au niveau des chefs d'État de l'UE et de l'OTAN au niveau régional, le ministre des Affaires étrangères Radosław Sikorski a fait pression sur les gouvernements européens en faveur d'une réponse commune et ferme vis-à-vis de la Russie. Le chef de la diplomatie polonaise a opté notamment pour l'établissement d'une force européenne qui pourrait remplacer la mission de maintien de la paix de la CEI à prépondérance russe. À cette fin, il a proposé à Bruxelles, sans succès, de jouer la carte du partenariat stratégique entre l'UE et la Russie⁹⁴⁶. Il faut noter également que la Pologne a apporté à la Géorgie un soutien militaire prenant la forme du système portatif anti-aérien propulsé par roquette (*przeciwlotniczy zestaw rakietowy « Grom »*)⁹⁴⁷. Cet activisme polonais dans le dossier géorgien n'a d'ailleurs pas été apprécié par tous les États membres. Certaines capitales y ont même vu une menace pour l'unité européenne face à cette crise : « Au moment où la Présidence française s'attachait avant tout à stabiliser la situation pour éviter qu'elle

⁹⁴⁴ « Les présidents polonais, ukrainien et baltes se rendent à Tbilissi », *Le Monde*, 13 août 2008.

⁹⁴⁵ « Prezydent Kaczyński i premier Tusk zgodni w sprawie Gruzji [Le président Kaczyński et le Premier ministre Tusk se mettent d'accord au sujet de la Géorgie] », *Gazeta Wyborcza*, 9 août 2008. Voir Renata Podgórska, « Problem kohabitacji egzekutywy w Polsce i jego implikacje dla polskiej polityki zagranicznej [Le problème de la cohabitation de l'exécutif en Pologne et ses implications sur la politique étrangère polonaise] », in Renata Podgórska (dir.), *op. cit.*, p. 167-199.

⁹⁴⁶ « WikiLeaks: Polska pełniła rolę przywódcy [Wikileaks : La Pologne a joué le rôle de leader] », Polska Agencja Prasowa (PAP), 30 novembre 2010. Information de l'Agence polonaise de presse concernant la fuite d'informations de l'ambassade des États-Unis à Varsovie au sujet de l'action diplomatique de la Pologne lors de la guerre en Géorgie en août 2008, disponible sur le site Internet de la Radio polonaise : <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/279008,WikiLeaks-Polska-pelni-la-role-przywodcy>

⁹⁴⁷ « Sikorski nie chce spekulować w sprawie rakiet GROM [Sikorski ne veut pas spéculer au sujet des fusées GROM] », PAP, 23 octobre 2008, disponible sur le site Internet de l'hebdomadaire *Wprost* : <http://www.wprost.pl/ar/142403/Sikorski-nie-chce-spekulowac-w-sprawie-rakiet-GROM/>

n'échappe à tout contrôle, les Polonais se sont plutôt attachés à répondre de manière ferme sans se demander si cela n'allait pas approfondir la crise. Certes, la fermeté à l'égard de la Russie est un élément qui n'est pas négociable, mais en prenant une initiative non consultée avec l'UE, les Polonais ont non seulement montré une division européenne qui fait le jeu de Moscou, mais qui a aussi affaibli la position de l'UE dans son ensemble »⁹⁴⁸. Il est vrai que la réaction de la Pologne face à la guerre en Géorgie a été à certains égards trop émotionnelle et peu concertée avec Bruxelles, mais il faut reconnaître aussi qu'elle a permis à l'UE d'adopter à l'égard de la Russie une position plus musclée et moins conformiste que d'habitude⁹⁴⁹.

Il faut également souligner que la guerre russo-géorgienne a dévoilé une fois de plus le mal qu'éprouve l'Europe à parler d'une seule voix dans une situation de crise lorsqu'il s'agit de sa sécurité extérieure. Certes, l'UE a réussi à afficher son unité déclarée, mais les divergences entre les États membres sont apparues dans la pratique. Un des éléments permettant de mesurer la difficulté des Européens à mener une action diplomatique concertée est la place du Haut Représentant pour la PESC dans la négociation de la sortie de crise. On remarque l'absence de Javier Solana, de même que celle de José Manuel Barroso, président de la Commission, dans la première phase de la médiation européenne où les rôles principaux sont revenus au président français et aux capitales en général⁹⁵⁰. Bien évidemment, le Haut Représentant s'est impliqué dans la recherche d'une solution pacifique à la crise dès les premiers instants de la guerre⁹⁵¹, mais il n'a pas fait le poids sur l'échiquier diplomatique européen. Le fait que la présidence du Conseil de l'UE ait été entre les mains du grand État membre qu'est la France peut expliquer la mise de côté des institutions européennes. Dans cette situation, Javier Solana, en tant que mandataire des États membres, n'a pu que se limiter à appeler toutes les parties au conflit à l'arrêt des hostilités et au retour à la table des négociations. Le Haut Représentant pour la PESC a pu toutefois bénéficier du soutien politique du Parlement européen qui, par les voix de Jacek Saryusz-Wolski, président de sa Commission des Affaires étrangères, et Karl von Wogau, président de la sous-commission « Défense et sécurité », a appelé l'UE, le 12 août 2008, à envoyer une mission dans le cadre

⁹⁴⁸ Zbigniew Truchlewski, « La Pologne face à la guerre russo-géorgienne », *Nouvelle Europe*, 8 octobre 2008, disponible sur le site Internet de Nouvelle Europe : <http://www.nouvelle-europe.eu/node/507>

⁹⁴⁹ Voir Agnieszka Legucka, « Rola Polski w kształtowaniu bezpieczeństwa zewnętrznego Unii Europejskiej w ramach Partnerstwa Wschodniego [Le rôle de la Pologne dans la définition de la sécurité extérieure de l'Union européenne dans le cadre du Partenariat oriental] », *Zeszyty Naukowe AON (Akademii Obrony Narodowej)*, 2011, n° 2, p. 398-415.

⁹⁵⁰ Voir Federico Santopinto, « Désunion européenne face à la Géorgie », *Le Monde diplomatique*, n° 657, décembre 2008, p. 18.

⁹⁵¹ Javier Solana s'entretient par téléphone avec le président géorgien Mikhaïl Saakachvili dès le 7 août 2008.

de la PESD⁹⁵². C'est donc seulement dans la deuxième phase du conflit, après l'adoption du plan Sarkozy-Medvedev, que Bruxelles entre en jeu.

Le 13 août 2008 a lieu la session extraordinaire du Conseil des Affaires générales et des Relations extérieures. Les ministres des Affaires étrangères de tous les pays de l'UE se rencontrent à Bruxelles pour discuter de la situation en Géorgie. Pour Bernard Kouchner, c'est aussi l'occasion de présenter le résultat de la médiation française. À l'issue de cette réunion, le Conseil décide de renforcer la présence européenne sur le terrain et confie au Haut Représentant, en liaison avec la Commission, le mandat de préparer les propositions relatives à l'engagement de l'UE en Géorgie en vue de la réunion suivante prévue les 5 et 6 septembre 2008 à Avignon⁹⁵³. L'UE décide de jouer la carte de la diplomatie multilatérale. Les partenaires sont au moins trois : l'OSCE, l'ONU et l'OTAN. Le 19 août 2008 a lieu une nouvelle rencontre des ministres des Affaires étrangères, cette fois-ci dans le cadre de l'OTAN. Les chefs de diplomatie se réunissent à Bruxelles à la demande de Washington pour envoyer un message de solidarité à la Géorgie et à l'Ukraine et réaffirmer les perspectives de leur adhésion à l'Alliance atlantique⁹⁵⁴. Pour Javier Solana, c'est l'occasion de rencontrer la Secrétaire d'État américaine Condoleezza Rice et d'accroître ensemble la pression sur Moscou pour qu'elle retire ses forces de la Géorgie⁹⁵⁵. On assiste dès lors à un véritable rapport de forces entre les Occidentaux et la Russie. Moscou retarde le retrait de ses soldats des zones occupées et va jusqu'à reconnaître l'indépendance de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie : le décret est promulgué le 26 août 2008 par le président Dmitri Medvedev au lendemain du vote de la Douma. Cette décision unilatérale de la Russie a eu une incidence directe sur l'application de l'accord de cessez-le-feu : « Les autorités russes ont fait savoir catégoriquement que la présence des troupes russes dans ces régions n'était plus gouvernée par l'accord de cessez-le-feu mais par des accords bilatéraux entre la Russie, l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie. Le 18 septembre, la Russie a signé des accords d'amitié et de coopération avec l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud qui permettent, entre autres, l'établissement de bases militaires russes dans ces deux régions. Les autorités russes ont indiqué qu'elles avaient l'intention de

⁹⁵² *A call for an immediate cessation of hostilities in Georgia*, Communiqué de presse, Parlement européen, 12 août 2008, disponible sur le site Internet du Parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20080812IPR35259+0+DOC+PDF+V0//EN&language=IT>

⁹⁵³ *Communiqué de presse de la session extraordinaire du Conseil des Affaires générales et Relations extérieures*, 12453/08 (Press 236), Bruxelles, 13 août 2008, p. 7.

⁹⁵⁴ « Les membres de l'OTAN se réunissent pour réaffirmer leur solidarité avec la Géorgie », *Le Monde*, 19 août 2008.

⁹⁵⁵ « L'Europe et les États-Unis haussent le ton contre la Russie », *Le Monde*, 18 août 2008.

poster jusqu'à 4 000 hommes dans chacune des régions, en violation manifeste de l'accord de cessez-le-feu »⁹⁵⁶.

La position du Haut Représentant sur la situation en Géorgie est sans équivoque. Le 1^{er} septembre 2008, Javier Solana déclare : « Aujourd'hui, la situation est claire. La Géorgie est un pays dont l'intégrité territoriale a été violée et (...) il est de notre devoir d'aider ». Le diplomate en chef de l'UE envisage trois méthodes de soutien : politique, économique et civilo-militaire. Il milite notamment en faveur d'une mission d'observation dans le cadre de la PESD en Géorgie pour vérifier sur le terrain l'application de l'accord de cessez-le-feu⁹⁵⁷. Le Haut Représentant pour la PESC soutient la décision du Conseil européen, réuni à l'initiative de la Pologne lors d'une session extraordinaire le 1^{er} septembre à Bruxelles, de reporter les négociations d'un accord de partenariat renforcé avec la Russie « tant que le retrait des troupes [russes déployées en Géorgie] n'aura pas été respecté »⁹⁵⁸. En effet, cette mesure de rétorsion portée par Londres et Varsovie a été la seule envisagée par l'UE à ce stade, même si la Pologne avait aussi appelé l'UE à « peser avec soin le bien-fondé de l'organisation » d'un sommet avec la Russie, mais elle s'était retrouvée seule face à l'appel à la conciliation lancé par Nicolas Sarkozy : « Ne lançons pas une guerre froide comme cela, ne montrons pas les biceps, les démonstrations de force, les rodomontades, les sanctions, les contre-sanctions, cela ne servira personne »⁹⁵⁹.

Le 6 septembre 2008 a lieu à Avignon la réunion des ministres des Affaires étrangères de l'UE qui décident de lancer une enquête internationale sur le déroulement du conflit en Géorgie. C'est « un gage de bonne volonté à la Russie »⁹⁶⁰. L'enquête suggérée par Frank-Walter Steinmeier, le chef de la diplomatie allemande, doit faire l'éclairage sur l'éclatement de la guerre sans pour autant « établir les responsabilités des uns ou des autres »⁹⁶¹ selon le ministre français Bernard Kouchner. Cette mission d'enquête internationale indépendante sur le conflit en Géorgie sera mise en place par l'UE et placée sous la responsabilité de la

⁹⁵⁶ « Les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie, rapport de la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, doc. 1174, 1^{er} octobre 2008 », disponible sur le site Internet de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12031&Language=fr>

⁹⁵⁷ *Summary of remarks by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, after the meeting with Lado Gurgenzidze, Prime Minister of Georgia, Bruxelles, 1er septembre 2008, S289/08*, disponible sur le site Internet du SEAE : http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eu_georgia/1septembre2008_en.pdf

⁹⁵⁸ « L'UE reporte ses négociations avec la Russie », *Le Monde*, 1^{er} septembre 2008.

⁹⁵⁹ *Ibid.*

⁹⁶⁰ Alain Barluet, « Sarkozy à Moscou en médiateur de l'Europe », *Le Figaro*, 8 septembre 2008.

⁹⁶¹ Natalie Nougayrède et Thomas Ferenczi, « M. Sarkozy à Moscou pour négocier l'envoi d'observateurs en Géorgie », *Le Monde*, 8 septembre 2008.

diplomate suisse Heidi Tahliavini (représentante du Secrétaire général de l'ONU pour la Géorgie et l'Abkhazie de 2002 à 2006), secondée par Uwe Schramm, ancien ambassadeur allemand à Tbilissi. Elle rendra son rapport le 30 septembre 2009 en confirmant que la Géorgie a été l'initiatrice du conflit et la Russie son instigatrice⁹⁶².

En attendant, pour donner « sa chance à la diplomatie » selon les propos du président français⁹⁶³, l'UE décide d'envoyer à Moscou le 8 septembre une troïka composée du trio Sarkozy-Barroso-Solana. Cette deuxième médiation de l'UE dans le conflit russo-géorgien doit effacer l'image de la désunion européenne au moment des négociations de l'accord de cessez-le-feu et faire progresser le règlement du conflit. L'objectif est d'obtenir le retrait définitif des forces russes de la Géorgie et de créer un dispositif international pour une nouvelle mission de maintien de la paix. Seul un déploiement graduel de la mission civile d'observateurs de l'UE, devant s'ajouter à une présence renforcée de l'OSCE, est envisagé⁹⁶⁴. La troïka de l'UE souhaite obtenir à Moscou des assurances permettant d'ouvrir la voie à une décision sur l'envoi d'une mission dans le cadre de la PESD à l'occasion de la réunion des ministres des Affaires étrangères des Vingt-Sept le 15 septembre à Bruxelles. Les négociations avec le président Dmitri Medvedev permettent finalement de trouver un terrain d'entente avec la Russie et de déployer une mission d'observation de l'Union européenne (EUMM - *European Union Monitoring Mission*) en Géorgie pour le 1^{er} octobre 2008. Le Haut Représentant pour la PESC est chargé d'assurer le bon déroulement de cette opération : il se rend sur le terrain le 30 septembre 2008 pour préparer le déploiement des observateurs européens et pour inspecter un camp de réfugiés en Ossétie du Sud⁹⁶⁵.

Le lancement de l'EUMM, forte de 200 observateurs venant de 22 États membres dont la Pologne (3^{ème} contingent)⁹⁶⁶, est un achèvement de la médiation européenne dans la guerre

⁹⁶² Voir Sophie Tournon, « Le conflit russo-géorgien d'août 2008 : à qui la faute ? », *Regard sur l'Est*, 15 octobre 2009, disponible sur le site Internet : http://www.regard-est.com/home/breve_contenu.php?id=1013

⁹⁶³ Le président français Nicolas Sarkozy a déclaré le 1er septembre 2008 à l'occasion du Conseil européen : « Il faut donner sa chance à la diplomatie le 8 septembre. Si ça marche, l'UE aura prouvé son efficacité ; si cela ne marche pas, on se réunira et on prendra d'autres décisions, mais il faut graduer les choses ». Voir « L'UE reporte ses négociations avec la Russie », *Le Monde*, 1^{er} septembre 2008.

⁹⁶⁴ Natalie Nougayrède et Thomas Ferenczi, art. cit.

⁹⁶⁵ « Le Haut Représentant de l'UE Javier Solana est arrivé en Géorgie », *RIA Novosti*, 30 septembre 2008, disponible sur le site Internet : <http://fr.ria.ru/world/20080930/117319264.html>

⁹⁶⁶ La Pologne envoie 26 observateurs dans le cadre de la mission de l'UE en Géorgie. Varsovie demeurera très présente sur le terrain tout au long de l'opération. Le général polonais Andrzej Tyszkiewicz, ancien ambassadeur de la Pologne en Bosnie-Herzégovine, prendra le commandement de la mission en juillet 2011 (jusqu'en juin 2013) après la fin du mandat de l'Allemand Hansjörg Haber (octobre 2008-avril 2011). Voir High Representative Catherine Ashton welcomes the appointment of Mr Andrzej Tyszkiewicz as Head of the EUMM

russo-géorgienne. Il témoigne de la détermination de l'UE à mettre fin à ce conflit et de sa capacité à être un acteur central de la stabilité du continent lorsqu'elle est en jeu. Il a montré l'aptitude de l'UE à surmonter des divergences initiales pour adopter une attitude commune à l'égard de la Russie, car « si tous les États s'accordaient sur la condamnation de la reconnaissance par Moscou de l'indépendance des deux régions séparatistes de Géorgie, une ligne de fracture se faisait jour entre d'un côté la France, l'Allemagne et l'Italie, partisans d'une approche pragmatique, et de l'autre côté certains pays d'Europe centrale, dont en premier lieu la Pologne et les États baltes rejoints par la Grande-Bretagne qui exigeaient une plus grande fermeté à l'égard de Moscou »⁹⁶⁷. Tel a été aussi l'avis de Javier Solana qui s'est félicité le 1^{er} octobre 2008 que Bruxelles ait démontré sa volonté d'agir en Géorgie « par le soutien politique, humanitaire, financier et pratique concret »⁹⁶⁸. Toutefois, si la médiation européenne a été un relatif succès, surtout pour l'UE elle-même dont le rôle politique dans le Caucase du Sud a été reconnu par la Russie, la stratégie européenne de sécurité à l'égard des voisins orientaux a été un échec.

En effet, la guerre d'août 2008 en Géorgie a démontré que l'UE n'est pas capable de prévenir des conflits sous-jacents dans son voisinage oriental et qu'elle reste très limitée dans sa marge de manœuvre par rapport à la tactique « des faits accomplis » employée par Moscou, ce qui est dû à la fois « à l'absence d'une position unifiée des États membres, ainsi qu'à la faiblesse de l'UE vis-à-vis de la puissance renaissante de la Russie qui est également un important fournisseur d'énergie [dans la région] »⁹⁶⁹. À travers cette crise, Moscou a voulu faire comprendre aux Occidentaux qu'elle ne va plus rester neutre face à un certain nombre d'événements signifiants qui font l'objet de ses préoccupations tels que la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo ou le projet de déploiement d'éléments du système antimissile américain en Pologne et en République tchèque. La Russie a montré aussi son hostilité à « l'otano-centrisme » de l'ordre de sécurité européen et son opposition à l'élargissement de l'Alliance atlantique à la Géorgie et l'Ukraine : « Vue de Moscou, cette intégration risquerait

in Georgia, Bruxelles, 5 juillet 2011, A 264/11, disponible sur le site Internet du Conseil de l'UE : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/123459.pdf

⁹⁶⁷ « L'Union européenne aux avant postes dans le conflit entre la Géorgie et la Russie », *Cercle des Européens*, 8 septembre 2008, disponible sur le site Internet du Cercle des Européens : <http://www.ceuropeens.org/photorama/l-union-europeenne-sarkozy-presidence-francaise-conflit-entre-la-georgie-et-la-russie-ossetie-abkhazie>

⁹⁶⁸ *Summary of remarks by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy, at the informal meeting of EU defence ministers, Deauville, 1er octobre 2008, S323/08*, p. 1.

⁹⁶⁹ Paweł Borkowski, *op. cit.*, p. 231.

de rendre encore plus large le fossé entre la Russie et le reste du continent »⁹⁷⁰. D'ailleurs, tout au long de la crise géorgienne, la Russie a pris soin de dissocier les États-Unis de l'UE et de semer le doute quant à la solidité de l'engagement de l'Alliance atlantique de protéger collectivement chaque État membre en cas d'agression, surtout dans sa périphérie orientale. Enfin, la guerre en Géorgie a marqué une « crise des valeurs » entre la Russie et l'UE puisque Moscou a rompu avec certains principes clefs du droit international qui étaient censés guider son action diplomatique depuis la fin de la guerre froide : abstention de recours à la force militaire en l'absence de mandat de l'ONU, respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale⁹⁷¹. En même temps, « il n'est pas fondé d'estimer que la guerre d'août marque un tournant majeur dans le système international qui entrerait dans une phase de crise durable. (...) En réalité, et sans sous-estimer la gravité du recours brutal à la force, ce qui vient de se passer est plutôt une "piqûre de rappel" des intentions russes. Les pressions russes sur les anciennes républiques n'ont jamais cessé : fermeture d'oléoducs dans les pays baltes, cyberattaques en Estonie, politique offensive en direction des "compatriotes" et actions de propagande et de dénigrement, tensions structurelles avec la Pologne, interférences constantes et accrues dans le jeu politique ukrainien, instrumentalisation des tensions en Moldavie, dégradation des relations avec le Royaume-Uni et, en toile de fond, une stratégie d'influence via les placements financiers et les achats d'allégeances dans les partis politiques de certains pays de l'Union européenne et en Ukraine, la rhétorique énergétique et le concours de personnalités »⁹⁷².

Pour la Pologne, selon l'opinion du ministre des Affaires étrangères Radosław Sikorski exprimée le 1^{er} octobre 2008 lors de sa visite à Tokyo, la guerre en Géorgie témoigne « des ambitions géopolitiques des Russes, et en un sens constitue l'annonce de ce que l'Occident doit attendre de Moscou à l'avenir », surtout en Ukraine⁹⁷³. Pour Varsovie, c'est un signal pour repenser sa stratégie diplomatique afin d'influencer la définition de la politique orientale de l'UE. Une chose est certaine : l'activisme polonais dans le dossier géorgien, mais

⁹⁷⁰ Isabelle Facon, « La crise géorgienne, un tournant dans les relations de sécurité Russie-Occident ? », *AFRI*, 2009, vol. X, p. 250.

⁹⁷¹ Isabelle Facon, « Le sommet UE-Russie à la lumière de la crise géorgienne », *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n° 117, 10 novembre 2008, p. 5.

⁹⁷² Jean-Dominique Giuliani et Michel Foucher, « L'Union européenne face à la guerre russo-géorgienne », *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n° 108, 1^{er} septembre 2008, 8 p.

⁹⁷³ « Sikorski : Polska obawia się powtórzenia scenariusza gruzińskiego na Ukrainie [Sikorski : la Pologne craint une répétition du scénario géorgien en Ukraine] », *Gazeta.pl*, 1^{er} octobre 2008, disponible sur le site Internet : http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,5755584,Sikorski__Polska_obawia_sie_powtorzenia_scenariusza.html

également dans les dossiers ukrainien ou biélorusse, a introduit définitivement la problématique du voisinage oriental dans l'agenda de l'UE, considérée comme secondaire avant l'élargissement de 2004. Il a permis également d'adopter une position beaucoup plus ferme et moins conformiste à l'égard de la Russie et de faire de l'UE un acteur présent sur le terrain. En même temps, le conflit en Géorgie a accéléré l'eupéanisation de la politique étrangère de la Pologne en la rendant plus pragmatique. Pour dépasser son isolement sur la scène internationale et pour faire bénéficier l'UE de son expertise, Varsovie a pris l'habitude d'utiliser le levier bruxellois comme moyen de pression diplomatique dans les questions conflictuelles avec la Russie. « L'UE comme l'OTAN ont en effet besoin d'une Pologne qui soit leur guide sur le terrain difficile de l'ère post-soviétique, et qu'elle aide à comprendre un contexte intellectuel souvent éloigné du mode de pensée européen voire occidental »⁹⁷⁴. La diplomatie polonaise a eu recours notamment à l'institution du Haut Représentant pour la PESC, celle-ci étant la mieux placée pour être un trait d'union entre les différentes politiques étrangères nationales. En essayant d'influencer son action, la Pologne a trouvé un moyen de faire prendre en compte par Bruxelles sa position et ses intérêts. Même s'il n'était pas justifié de considérer Javier Solana comme un diplomate européen au service de la Pologne au sens propre, il faut remarquer qu'en cherchant à l'impliquer davantage dans les dossiers stratégiques de son point de vue, Varsovie a réussi à « poloniser » la Politique européenne de voisinage dans sa dimension orientale et à devenir ainsi un acteur incontournable de la diplomatie européenne. Cette stratégie sera d'ailleurs développée après l'adoption du traité de Lisbonne lorsque la Pologne proposera ses services au Haut Représentant de l'Union pour le représenter sur le terrain et apporter sa contribution dans un certain nombre de dossiers internationaux (Voir Partie III, Chapitre 2, I, B, 1).

Il semble en effet que l'intérêt de tous les acteurs européens soit que la Politique européenne de voisinage à l'égard de l'Europe de l'Est et du Caucase du Sud soit fondée autour de trois axes : le réalisme, la fermeté et l'intelligence politique. Comme le soulignent Jean-Dominique Giuliani et Michel Foucher, la synthèse de ces trois exigences est nécessaire pour rendre l'UE plus crédible⁹⁷⁵. La médiation européenne dans le conflit russo-géorgien a démontré que ces trois éléments sont présents dans la politique européenne, mais à différents niveaux et avec un degré différent. Le réalisme pour « maintenir un consensus, même implicite, sur la nécessité d'avoir une politique commune et institutionnalisée à l'égard de la

⁹⁷⁴ Zbigniew Truchlewski, art. cit.

⁹⁷⁵ Jean-Dominique Giuliani et Michel Foucher, art. cit.

Russie » proche de la philosophie politique française, le discours ferme sur les principes réaffirmant la liberté des choix des États dans leurs alliances et le non-accord sur le recours à la force propre à la diplomatie polonaise, ainsi qu'une certaine intelligence politique visible dans l'action du Haut Représentant pour la PESC « pour préserver les acquis de l'interaction euro-russe et poursuivre l'effort de diffusion des normes européennes »⁹⁷⁶ sont nécessaires pour qu'une politique européenne de voisinage soit cohérente et ambitieuse. Cela suppose enfin « que les anciens États membres sachent entendre les perceptions et intérêts de sécurité des nouveaux États membres et que ceux-ci comprennent qu'une relation structurée avec la Russie est dans leur intérêt ; pas de position unique mais une synthèse des positions nationales et des intérêts partagés à long terme »⁹⁷⁷.

Conclusion

« Now there is, it's Javier Solana, and his phone number is 322-285-5661 ! »⁹⁷⁸. C'est ainsi que la Maison blanche annonce en mai 2000 le numéro de téléphone de l'Europe que Henry Kissinger avait demandé trente ans auparavant. Il est vrai qu'avec la nomination de Javier Solana au poste de Haut Représentant pour la PESC, la diplomatie européenne a pris enfin un visage. Mais bien plus que de choisir une personne, il s'agissait de façonner la fonction de diplomate en chef de l'UE⁹⁷⁹. L'avenir de la diplomatie européenne était en jeu.

En effet, la place que le Haut Représentant allait prendre sur l'échiquier diplomatique européen pouvait avoir un impact direct non seulement sur le renforcement de l'assise internationale de l'UE, mais aussi sur le développement de sa représentation extérieure. Effectivement, la décision même de mettre en place un service diplomatique de l'UE a été considérée comme étant le fruit de la réflexion sur la force et la faiblesse de la fonction du Haut Représentant pour la PESC.

La création du SEAE a été motivée tout d'abord par la volonté de relever à une échelle beaucoup plus large les points forts du Haut Représentant pour la PESC. Acteur international reconnu, présent sur le terrain, investi dans la gestion de crises, le Haut Représentant avait le profil recherché d'un diplomate européen. Son rôle de médiateur entre les politiques étrangères nationales a fait de lui un trait d'union entre les présidences tournantes de l'UE.

⁹⁷⁶ *Ibid.*

⁹⁷⁷ *Ibid.*

⁹⁷⁸ Allen Nacheman, «EU-US Summit: EU-US program on disease in Africa to highlight Wednesday summit », Agence France-Presse, 28 mai 2000.

⁹⁷⁹ Voir Violaine Hacker, art. cit.

Considéré comme un multiplicateur d'influence, le Haut Représentant est devenu le levier bruxellois préféré des États membres. Ancré dans l'architecture institutionnelle européenne, il s'est situé comme le pivot de l'action diplomatique concertée. Jouissant d'une bonne visibilité et d'une notoriété internationales, il est apparu comme le centre naturel autour duquel un appareil diplomatique européen peut se construire.

La mise en place du SEAE est également une réponse à la faiblesse chronique de la fonction du Haut Représentant. Limité à la PESC, disposant de moyens financiers restreints et dépourvu de réseau diplomatique propre, le poste de Haut Représentant a été perçu comme largement insuffisant pour relever tous les défis liés à la représentation extérieure de l'UE. Son positionnement institutionnel le situant dans une relation de rivalité avec le Commissaire aux Relations extérieures a été l'argument principal en faveur d'une institution unique regroupant tous les éléments de la représentation diplomatique de l'UE.

Le regard des pays tels que la Pologne sur le rôle du Haut Représentant pour la PESC dans la conduite de la diplomatie européenne a encore renforcé la portée de cette fonction. Considéré comme un multiplicateur d'influence de sa politique étrangère à Bruxelles, grâce notamment à son implication dans la gestion des crises en Ukraine (2004) ou en Géorgie (2008), Javier Solana a su démontrer aux autorités polonaises la valeur ajoutée d'une diplomatie européenne. Sa capacité de médiation, sa présence sur le terrain et son soutien aux efforts de la diplomatie polonaise visant à définir la Politique européenne de voisinage dans sa dimension orientale ou à donner à l'action européenne une attitude de fermeté face à toute violation du droit international lui ont valu une large reconnaissance à Varsovie. Tout cela a fait que le Haut Représentant pour la PESC et son petit appareil diplomatique sont devenus des partenaires privilégiés pour toute action diplomatique polonaise destinée à être relevée au niveau européen et réalisée avec les moyens de toute l'UE. En effet, l'image que Javier Solana a su donner à la fonction de diplomate en chef de l'Union a profondément influencé le regard polonais sur la nature de la fonction d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union.

CHAPITRE 2.

**Vers la fonction d'un ministre des
Affaires étrangères de l'UE**

Par la création du poste du Haut Représentant pour la PESC par le traité d'Amsterdam, l'UE a accru sa visibilité internationale. Mais sa diplomatie reste cependant fragmentée. Trois institutions se partagent la fonction de représentation extérieure et se concurrencent dans certains cas : la Commission européenne qui occupe le devant de la scène dans les relations extérieures commerciales et dans la politique du développement ; le Secrétariat général du Conseil qui joue le rôle de l'entrepreneur de la PESC ; et la présidence du Conseil, seule instance nationale au sein de ce triumvirat, qui « incarne l'embryonnaire multilatéralisation de la diplomatie européenne »⁹⁸⁰. Cette configuration institutionnelle ne favorise pas la consolidation des moyens diplomatiques de l'UE. Au contraire, elle rend la représentation extérieure de l'UE moins cohérente et moins efficace qu'elle ne pourrait l'être si tous les acteurs de la politique étrangère européenne étaient mis au diapason.

C'est pourquoi il faut se rendre à l'évidence : il ne peut pas y avoir de diplomatie européenne digne de ce nom sans un chef d'orchestre qui pourrait veiller à ce que tous les instruments de la politique étrangère de l'UE soient accordés. Cette réflexion se développe à partir de deux éléments différents. Tout d'abord, suite à la montée en puissance du Haut Représentant pour la PESC sur la scène internationale, l'idée est de renforcer son assise sur l'échiquier diplomatique par la fusion de sa fonction avec celle de Commissaire aux relations extérieures. Une seconde impulsion pour arriver à la même solution vient de la volonté de la consolidation de tous les instruments de la politique extérieure de l'UE au sein de l'appareil diplomatique européen placé sous l'autorité d'un diplomate en chef de l'UE dont la fonction serait celle d'un ministre des Affaires étrangères de l'UE. Il suffit de rappeler qu'à partir du milieu des années 1990, le Parlement européen n'a eu de cesse d'appeler à la création d'une diplomatie européenne commune, pendant que la Commission essayait de consolider son Service extérieur pour préparer ainsi le terrain pour sa possible transformation en service diplomatique de toute l'UE⁹⁸¹.

Cependant aucune réforme majeure dans le domaine de la diplomatie ne peut se faire sans l'aval politique des États membres, bien que celui-ci soit loin d'être acquis. Dans le traité de Nice, des modifications cosmétiques dans le domaine de la PESC témoignent du manque d'une vision stratégique commune de ce que devrait être l'UE sur la scène internationale. Les positions divergent même au sein du couple franco-allemand, comme on a pu le constater pendant les négociations du traité de Nice. Des observateurs dénoncent les limites de la

⁹⁸⁰ Ana Mar Fernandez Pazarin, art. cit., p. 583.

⁹⁸¹ Voir David Spence, « The Commission's External Service », *op. cit.*, p. 396-425.

« diplomatie de la choucroute »⁹⁸², en référence aux rencontres informelles instaurées en février 2001 à Blausheim, près de Strasbourg, pour faire converger les politiques européennes de Paris et de Berlin. Un an après les échanges de vues entre Joschka Fischer et Jacques Chirac (Voir Partie I, Chapitre 3, IV, A), le moteur franco-allemand n'a toujours pas redémarré⁹⁸³. Il n'est donc pas étonnant que la motion « La responsabilité à l'égard de l'Europe » du chancelier Gerhard Schröder, discutée au congrès du SPD le 30 avril 2001 et présentant une conception fédérale de l'architecture institutionnelle de l'UE inspirée du modèle fédéral allemand, déclenche de vives réactions en France. La réponse du Premier ministre français Lionel Jospin dans un discours du 28 mai 2001 ne laisse pas de doute : Paris rejette clairement la vision fédéraliste allemande et lui oppose l'idée d'une « fédération d'États-nations ». Même si « l'objectif du Chancelier n'est pas d'assurer la direction politique de l'Europe, mais de moderniser l'appareil économique [et institutionnel] européen »⁹⁸⁴ et d'achever « l'œuvre historique de Brandt en accueillant les pays d'Europe centrale et orientale dans l'Union »⁹⁸⁵, le discours de Gerhard Schröder rouvre le débat sur l'avenir de l'UE. Ce qui est intéressant du point de vue de la naissance de la diplomatie européenne est que le projet allemand envisage la communautarisation de la PESC pendant que la France souhaite construire « une Europe actrice de la mondialisation »⁹⁸⁶. Cela ouvre la porte à la discussion sur l'intégration plus poussée dans le domaine des affaires étrangères, notamment par la consolidation des moyens diplomatiques de l'UE au sein d'un service placé sous une commande unique. En effet, l'idée d'un centre de gravité politique de la diplomatie européenne naît de cette volonté de maintenir un équilibre entre les intérêts des États membres (le Conseil) et l'intérêt général européen (la Commission) dans le cadre de la réforme du système institutionnel de l'UE. La création d'un ministre des Affaires étrangères de l'UE semble alors une solution adéquate pour concilier concrètement les approches d'intégration intergouvernementale ou communautaire au sein d'une même fonction. L'engouement pour une telle solution visant à supprimer toute séparation entre les différents piliers de l'UE afin de lui donner un cadre juridique unique mène rapidement à l'adoption d'une symbolique étatique forte qui devient par la suite une source de rejet d'une Europe où l'unique remplacerait ce qui est commun.

⁹⁸² Alain Dauvergne, « France-Allemagne : la diplomatie de la choucroute », *Le Point*, 15 février 2001 : cité par Jean-Luc Sauron, art. cit., p. 443.

⁹⁸³ Voir Christian Mestre, « Avant-propos », in Marie-Thérèse Bitsch (dir.), *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes : Une postérité pour le plan Schuman ?*, op. cit., p.12.

⁹⁸⁴ Jean-Luc Sauron, art. cit., p. 434.

⁹⁸⁵ *Ibid.*, p. 435.

⁹⁸⁶ *Ibid.*, p. 440.

I. L'engouement pour la création d'un ministre des Affaires étrangères de l'UE

La convocation de la Convention sur l'avenir de l'Europe est prévue dans une déclaration du traité de Nice, mais son esprit dépasse largement la mission qui lui a été confiée par le Conseil européen de décembre 2001. En effet, l'idée même d'une telle convention a été inspirée par la Convention de Philadelphie⁹⁸⁷ qui a mené à l'adoption de la Constitution des États-Unis : une référence historique à un mode d'instauration d'une construction fédérale est donc très forte dès l'origine. Dans l'engouement de la simplification de l'architecture institutionnelle de l'UE, y compris dans le domaine de la PESC, apparaît ainsi l'idée d'un ministre des Affaires étrangères de l'UE. Elle gagne rapidement ses partisans qui souhaitent résoudre tous les problèmes chroniques de la diplomatie européenne par la création de cette fonction. Il semble alors qu'une fonction ministérielle, en quelque sorte un « super-ministre des Affaires étrangères de l'UE » supervisant ses collègues nationaux pourrait devenir un « passe-partout » permettant de mettre en place une véritable diplomatie européenne. Cependant, la nature et le rôle de cette fonction ne sont pas d'avance prédéfinis. La volonté politique semble néanmoins changer en faveur d'une solution fédérale visant à donner un visage unique à la diplomatie européenne.

A. La Convention européenne : pour une Constitution européenne

La Convention sur l'avenir de l'Europe, connue sous l'appellation de Convention européenne, est convoquée par le Conseil européen de Laeken du 15 décembre 2001. Il s'agit d'une deuxième convention après celle qui a préparé la Charte des droits fondamentaux de l'UE jointe au traité de Nice, mais c'est la première qui a pour objectif de préparer la CIG pour réformer en profondeur l'Union européenne, son architecture institutionnelle et ses politiques. La session d'inauguration de la Convention européenne a lieu le 28 février 2002 à Bruxelles. Le programme de travail est divisé en trois temps : la phase d'écoute pour connaître l'avis de tous les membres de la Convention (février – juillet 2002), la phase

⁹⁸⁷ La Convention de Philadelphie a eu lieu du 25 mai au 17 septembre 1787 à Philadelphie en Pennsylvanie. Sur le site Internet Wikipédia, il est précisé à son sujet : « Initialement prévue pour traiter des problèmes aux États-Unis suite à l'indépendance vis-à-vis de la Grande-Bretagne déclarée le 4 juillet 1776 en amendant les Articles de la Confédération, elle résulta en la rédaction et l'adoption de la Constitution des États-Unis toujours en vigueur aujourd'hui. La volonté de nombreux participants, dont les fédéralistes James Madison et Alexander Hamilton, était en effet d'instaurer un nouveau mode de gouvernement plutôt que de corriger simplement celui établi par les Articles de la Confédération ». Voir http://fr.wikipedia.org/wiki/Convention_de_Philadelphie

d'étude pour analyser toutes les propositions (septembre – décembre 2002) et la phase de rédaction d'un futur traité de l'UE (janvier – juin 2003).

La composition de la Convention européenne a été définie selon la clé suivante : un représentant des chefs d'État ou de gouvernement (soit 15 membres) et deux représentants des parlements nationaux de chaque État membre (soit 30 membres), un représentant du gouvernement et deux parlementaires de chacun des treize pays candidats à l'adhésion, les représentants des différents groupes politiques au Parlement européen (16 représentants) et deux représentants de la Commission européenne. Le Comité économique et social (3 représentants), le Comité des Régions (6 représentants), les partenaires sociaux (3 représentants) et le médiateur européen y ont été invités en tant qu'observateurs. La Convention compte au total 105 membres titulaires (66 ayant le droit de vote) et le même nombre de suppléants. Il faut souligner que, conformément à la déclaration de Laeken, les pays candidats à l'adhésion participent pleinement aux délibérations de la Convention sans toutefois pouvoir empêcher un consensus qui se dégagerait entre les États membres.

L'organisation des travaux de la Convention est confiée à un Praesidium composé du président de la Convention (Valéry Giscard d'Estaing), des deux vice-présidents (Giuliano Amato et Jean-Luc Dehaene) et de neuf autres membres issus de la Convention⁹⁸⁸. La Convention doit traiter en particulier du futur modèle institutionnel de l'UE, de la redéfinition des compétences des institutions européennes, de la délimitation des compétences entre l'Union et les États membres, de la réforme des deuxième et troisième piliers de l'UE et de la société civile. Le travail dans ces différents domaines est partagé entre dix groupes de travail, dont le groupe de travail VII chargé de l'« Action extérieure de l'UE ». La Convention européenne est une enceinte où les différentes visions d'Europe venant de différents milieux peuvent s'affronter et qui se transforme rapidement en laboratoire de nouvelles idées très audacieuses allant au-delà du mandat initial, d'où l'importance de la prise de position des membres de la Convention. La Pologne envoie à la Convention trois représentants : Danuta Hübner en qualité de représentant du gouvernement (à l'époque celui de Leszek Miller), Józef Oleksy et Edmund Wittbrodt en tant que représentants du Parlement polonais. Leur contribution a permis de dessiner une vision polonaise de la fonction d'un ministre des Affaires étrangères de l'UE.

⁹⁸⁸ Il s'agit des représentants de chacun des gouvernements des pays exerçant la présidence de l'Union au cours de la Convention (l'Espagne, le Danemark et la Grèce), de deux représentants des parlements nationaux, de deux représentants du Parlement européen et de deux représentants de la Commission.

1. Les différentes options pour un ministre des Affaires étrangères de l'Union dans les discussions du groupe de travail VII « Action extérieure »

Le premier débat sur l'action extérieure a lieu les 11 et 12 juillet 2002, lors de la session plénière de la Convention : il confirme la nécessité d'une réforme de la dimension extérieure de l'Union⁹⁸⁹ en rappelant notamment « que les défis de la mondialisation exigent de l'Union qu'elle joue son rôle sur le plan international en utilisant de manière efficace et cohérente toutes les ressources dont elle dispose »⁹⁹⁰. En même temps, il est souligné que l'Union a beaucoup à gagner en agissant de concert sur la scène internationale car il est de plus en plus difficile pour les États membres d'influencer individuellement l'évolution de la situation sur le plan international et le processus d'intégration européenne a fait apparaître de nouveaux intérêts et valeurs dont la défense requiert une approche intégrée.

À l'issue de ce débat, le Praesidium de la Convention décide de confier le mandat d'examiner toutes les questions relatives à la politique étrangère de l'Union⁹⁹¹ au groupe de travail VII « Action extérieure » placé sous la présidence du vice-président de la Convention : l'ancien Premier ministre belge Jean-Luc Dehaene. Il faut remarquer que le Parlement européen s'est fait entendre au sein du groupe par la voix d'Elmar Brok, président de sa Commission des Affaires étrangères (depuis 1999), qui a été en même temps rapporteur principal pour l'élargissement au sein du même Parlement. La présence des trois représentants polonais dans ce groupe de travail qui se constitue en septembre 2002 souligne son importance pour l'avenir politique de l'Union⁹⁹². Le calendrier des sessions au sein du groupe

⁹⁸⁹ Document de réflexion du Praesidium de la Convention européenne, *Action extérieure de l'UE*, CONV 161/02, Bruxelles, 3 juillet 2002. Voir annexe 1.

⁹⁹⁰ *Mandat du Groupe de travail VII sur l'action extérieure*, CONV 252/02, Bruxelles, le 10 septembre 2002. Voir annexe 2.

⁹⁹¹ Le mandat du groupe de travail VII pose cinq séries de questions : 1. Comment les intérêts de l'Union devraient-ils être définis et formulés ? 2. Comment garantir la cohérence de l'action de l'Union et coordonner tous les instruments dont elle dispose, tels que l'aide au développement, l'action humanitaire, l'assistance financière, la politique commerciale, etc. ? 3. Comment faire en sorte que le processus de prise de décision permette à l'Union d'agir avec rapidité et efficacité sur la scène internationale ? Dans quelle mesure la méthode communautaire pourrait-elle être étendue à d'autres domaines d'action et comment pourrait-elle gagner en efficacité ? Quelle forme d'assouplissement de la règle de l'unanimité pourrait être envisagée ? 4. Quelles sont les leçons à tirer de l'expérience acquise avec la création du poste de Haut Représentant pour la PESC ? Quel droit d'initiative devrait-il avoir ? Comment garantir qu'il ait à sa disposition les moyens nécessaires, y compris financiers ? 5. Quels sont les changements dans les modalités de représentation extérieure qui permettraient d'accroître l'influence de l'Union au niveau international ? Comment pourrait-on assurer une meilleure synergie entre l'activité diplomatique de l'Union et celle des États membres ?

⁹⁹² « Informacja o utworzeniu grup roboczych tzw. drugiej fali w Konwencji Europejskiej [Information sur la création des groupes de travail de « la deuxième vague » au sein de la Convention européenne] », *Monitor Integracji Europejskiej*, 2002, n° 58, p. 102.

de travail prévoit dix réunions durant quatre mois dans la deuxième phase de la Convention (septembre-décembre 2002)⁹⁹³.

Le groupe « Action extérieure » a pour objet la préparation des recommandations pour la future réforme des relations extérieures de l'UE, afin d'améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure au sein de chaque institution. Cependant la réflexion sur le volet institutionnel de la réforme n'est pas la seule question à laquelle il faut répondre. Dans le mandat du groupe de travail « Action extérieure » est inscrite également la nécessité de trouver des mécanismes susceptibles d'aider les différents acteurs de la politique étrangère de l'UE à définir collectivement les intérêts de l'UE et à se mettre d'accord sur une approche stratégique afin de les défendre, « en mettant à profit l'intérêt particulier et l'expérience spécifique de chaque État membre concernant certains pays ou régions »⁹⁹⁴ : cette idée est très chère aux autorités politiques polonaises souhaitant apporter à l'avenir l'expertise de la Pologne dans la définition de la politique orientale de l'Union.

Le point de départ de la discussion sur des propositions concrètes relatives à l'action extérieure de l'UE est une lettre d'Elmar Brok adressée le 24 septembre 2002 à Jean-Luc Dehaene, président du groupe de travail VII. Il y constate que la source de l'inefficacité de l'action extérieure est « l'actuelle coexistence de deux centres de gravité dans la politique étrangère européenne, avec le Haut Représentant porte-parole de la volonté commune des États membres, et la Commission dont le rôle a été tellement limité à mobiliser les ressources et les instruments communs sans pouvoir entreprendre d'initiatives diplomatiques »⁹⁹⁵. Pour remédier à cette situation, il propose de fusionner les fonctions de Haut Représentant et de Commissaire responsable des Relations extérieures en un seul poste, celui de « Commissaire aux Relations extérieures » qui devrait être le vice-président de la Commission chargé par son président de la représentation extérieure de l'Union⁹⁹⁶. En novembre 2002, Elmar Brok propose quatre mesures pour améliorer la synergie entre les représentations diplomatiques des États membres et les délégations de la Commission dans les pays tiers⁹⁹⁷ : l'établissement des « représentations diplomatiques de l'UE » dans les États non-membres où il y a moins de

⁹⁹³ *Calendrier des réunions - Groupe de travail VII «Action extérieure »*, CONV 254/2/02 REV2, Bruxelles, 9 octobre 2002, disponible sur le site Internet :<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/02/cv00/cv00254-re02.fr02.pdf>

⁹⁹⁴ *Mandat du Groupe de travail VII sur l'action extérieure*, *op. cit.*, p. 3.

⁹⁹⁵ *Copy of a letter sent by Mr Elmar Brok, member of the Convention, to the President of Working Group VII, Mr Jean-Luc Dehaene*, Working Group VII, Working document 2, Bruxelles, 24 septembre 2002, disponible sur le site Internet : <http://european-convention.eu.int/docs/wd7/3211.pdf>

⁹⁹⁶ *Ibid.*, p. 3-4.

⁹⁹⁷ *"The External Representation Of The European Union" – Paper by Mr Elmar Brok, member of the Convention*, Working Group VII, Working document 26, Brussels, 11 November 2002, disponible sur le site Internet : <http://european-convention.eu.int/docs/wd7/4781.pdf>

quatre missions diplomatiques des États membres de l'UE ; la création d'«un corps diplomatique de l'UE » au sein de la Commission européenne et sous la responsabilité du Commissaire des Relations extérieures ; la création d'«un Collège de diplomatie européenne » (*College of European Diplomacy*) ; le développement d'«un système de passerelle » (*bridging system*) entre les services extérieurs de la Communauté et des États membres.

À l'issue de ce travail, le rapport final du groupe de travail VII « Action extérieure de l'UE » est présenté le 16 décembre 2002⁹⁹⁸. Treize recommandations devant répondre aux questions posées dans le mandat y sont formulées. La première recommandation concerne le regroupement de tous les articles couvrant les différents aspects de l'action extérieure de l'UE dans une section du traité constitutionnel. La deuxième traite de la nécessité de définir dans le traité les principes et les objectifs généraux de l'action extérieure. Le groupe recommande aussi que le Conseil européen définisse les objectifs et intérêts stratégiques de l'UE, ainsi que les stratégies permettant de les poursuivre et de les défendre activement. Pour que l'Union puisse être un acteur fiable et efficace, le groupe s'exprime en faveur de la compétence de l'Union pour conclure des accords portant sur des questions relevant de ses compétences internes⁹⁹⁹. Le Conseil de l'UE doit pouvoir statuer sur ces accords en suivant la même procédure que celle qui s'appliquerait aux délibérations législatives internes portant sur les mêmes questions (en principe, vote à la majorité qualifiée).

Parmi les propositions qui pourraient améliorer la cohérence et l'efficacité entre les institutions et les acteurs, le groupe note surtout le réexamen des rôles actuels du Haut Représentant pour la PESC et du Commissaire chargé des relations extérieures. Durant les discussions au sein du groupe, plusieurs options ont été envisagées : une première option « pratique » préconisant le maintien de la fonction de Haut Représentant pour la PESC et du rôle de la Commission en matière de relations extérieures ; une seconde option « communautaire » optant pour la fusion complète des fonctions de Haut Représentant au sein de la Commission ; une troisième option « à double casquette » prévoyant l'exercice par une seule personne des deux fonctions de Haut Représentant et de Commissaire chargé des

⁹⁹⁸ *Rapport final du Groupe de travail VII « Action extérieure de l'UE »*, CONV 459/02, Bruxelles, 16 décembre 2002. Voir annexe 3.

⁹⁹⁹ Le groupe a noté que la Cour de justice avait reconnu que la Communauté disposait d'une compétence externe implicite lorsque la conclusion d'accords internationaux est nécessaire pour mettre en œuvre des politiques internes ou pour refléter ses compétences internes dans des domaines où elle a exercé ces compétences en adoptant des actes de droit dérivé.

relations extérieures ; voire une quatrième option « ministérielle » consistant à créer le poste de « ministre des Affaires étrangères de l'UE » au sein du Conseil.

En dépit de ces différentes positions, une large tendance se dégage en faveur de l'exercice des deux fonctions par un « Représentant européen pour les Affaires extérieures »¹⁰⁰⁰. D'autres titres ont d'ailleurs été proposés au cours des discussions, notamment celui d'un « ministre des Affaires étrangères de l'UE » et d'un « Secrétaire de l'UE aux Affaires étrangères »¹⁰⁰¹. La raison pour laquelle le titre de « Représentant européen pour les Affaires extérieures » a prévalu est le fait qu'il ne correspondait à aucun titre utilisé au niveau national. Quoiqu'il en soit, l'idée d'un nouveau Représentant de l'Union semblable dans son action à un ministre des Affaires étrangères d'un État a été cruciale pour l'approfondissement et le développement futur de l'intégration européenne dans le domaine des relations extérieures. Vu aussi l'importance de cette question à cause de ses implications directes au niveau institutionnel de l'Union, les quatre propositions évoquées ci-dessus méritent d'être précisées.

La première option préconise des mesures pratiques pour renforcer davantage le rôle du Haut Représentant et intensifier la synergie entre ses fonctions et le rôle de la Commission en matière de relations extérieures, tout en gardant leurs fonctions séparées. Les tenants de cette option ont souligné le fait que la création du poste de Haut Représentant a contribué « à la définition et à la poursuite d'une politique étrangère plus volontariste »¹⁰⁰². Dans ce cas, il faut renforcer son rôle tout en consolidant la cohésion avec les travaux de la Commission. Il est d'ailleurs proposé de séparer la fonction de Haut Représentant de celle de Secrétaire général du Conseil, pour lui permettre de se concentrer sur ses tâches relatives à la PESC. À la place, le Haut Représentant devrait présider le Conseil « Action extérieure ». Un certain nombre de propositions pratiques sont formulées à ce sujet¹⁰⁰³ : la reconnaissance du droit d'initiative du Haut Représentant (parallèlement au droit d'initiative de la présidence, des États membres et de la Commission) ; le statut d'observateur pour le Haut Représentant au sein de la Commission (pour les réunions concernant l'action extérieure) ; le recours aux travaux conjoints du Haut Représentant et du Commissaire chargé des Relations extérieures (y compris les initiatives conjointes adressées au Conseil, ou les communications communes destinées au Parlement européen) ; le renforcement de la coopération entre leurs services (par

¹⁰⁰⁰ *Rapport final du Groupe de travail VII « Action extérieure de l'UE », op.cit., p. 5.*

¹⁰⁰¹ *Ibid.*, p. 5, 20.

¹⁰⁰² *Ibid.*, p. 19.

¹⁰⁰³ *Ibid.*

exemple dans le cadre de l'analyse politique, de rapports conjoints, etc.) ; la fusion éventuelle des services dans certains domaines et la création des délégations ou des ambassades de l'UE.

La deuxième option recommande la fusion complète des fonctions de Haut Représentant au sein de la Commission. Selon cette solution, la méthode communautaire devrait être répandue le plus largement possible dans tous les secteurs de l'action extérieure. « À la suite de cette fusion, l'Union disposerait d'un seul centre pour l'élaboration de la politique dans le domaine de l'action extérieure (y compris la PESC), qui relèverait de la Commission »¹⁰⁰⁴. La prise de décision resterait de la compétence du Conseil et la Commission serait responsable des initiatives et de la mise en œuvre de la politique étrangère. Le collège assurerait également la représentation extérieure de l'Union avec une administration unique et un contrôle parlementaire intégral. Cependant la fusion ne concernerait pas les questions relevant de la PESD qui seraient soumises à un autre régime.

La troisième solution prône l'exercice des deux fonctions de Haut Représentant pour la PESC et de Commissaire aux Relations extérieures par une seule personne qui pourrait porter le titre de « Représentant européen pour les Affaires extérieures ». Cette option est présentée comme un compromis entre les deux premières. D'ailleurs pour de nombreux tenants de l'option « communautaire », l'idée du passage de la politique étrangère dans la compétence exclusive de l'UE semble n'être réalisable qu'à long terme, d'où cette troisième proposition conjuguant certains éléments de la communautarisation de la fonction de Haut Représentant. Il s'agirait ainsi d'une fonction « à double casquette ». Le « Représentant européen pour les Affaires extérieures » recevrait des mandats directs du Conseil auquel il devrait rendre compte pour les questions relatives à la PESC, et il serait en même temps un membre titulaire de la Commission, ayant de préférence le rang de vice-président. Nommé par le Conseil européen à la majorité qualifiée, avec l'approbation du président de la Commission et l'accord du Parlement européen, le nouveau Représentant assurerait la cohérence et la visibilité de l'action extérieure de l'Union européenne. Cependant les procédures applicables d'une part aux matières relevant de la PESC, et d'autre part aux questions communautaires, devraient rester distinctes. Le Représentant aurait le droit d'initiative dans le domaine de la PESC sans pourtant détenir le droit de vote au sein du Conseil qui continuerait de prendre les décisions relevant de la PESC. Quant aux questions relevant de la compétence de la Communauté, il présenterait des propositions au collège en qualité de membre de la Commission et participerait pleinement aux décisions prises par cette dernière. Enfin le

¹⁰⁰⁴ *Ibid.*, p. 20.

« Représentant européen pour les Affaires extérieures » disposerait d'un certain nombre d'adjoints : le nombre de deux représentants adjoints pour la PESC et pour la fonction de Commissaire a été proposé¹⁰⁰⁵.

Quant à la proposition d'un Représentant « à double casquette », la question de sa compatibilité avec le principe de collégialité s'est posée car beaucoup estimaient que les fonctions étaient trop nombreuses pour une seule personne. Cette volonté d'avoir un Représentant bien ancré dans le système institutionnel dans lequel le rôle prédominant dans la définition des orientations générales de la politique étrangère de l'UE reviendrait au Conseil européen et sa mise en œuvre au Conseil des ministres, s'est traduite par une quatrième option, celle d'un « ministre des Affaires étrangères de l'UE ». En effet, le poste de ce ministre combinant les fonctions de Haut Représentant et de Commissaire aux Relations extérieures serait placé sous l'autorité directe du président du Conseil européen. Il présiderait le Conseil « Action extérieure », soutenu par des mesures opérationnelles de la Commission. « L'objectif serait de renforcer la cohérence entre les orientations politiques définies par le Conseil et les tâches opérationnelles de la Commission dans le domaine de l'action extérieure, tout en respectant les compétences conférées à chaque institution »¹⁰⁰⁶.

À l'issue de ce débat interne au sein du groupe, une tendance marquée s'est dessinée en faveur de la création du poste de « Représentant européen pour les Affaires étrangères » correspondant largement à la troisième option. D'ailleurs cette vision est proche de celle émise par la Commission européenne¹⁰⁰⁷. Conformément à la recommandation formulée dans le rapport final du groupe, la personne exerçant le mandat d'un nouveau Représentant combinant les fonctions de Haut Représentant et de Commissaire aux Relations extérieures serait nommée par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée, avec l'approbation du président de la Commission et l'accord du Parlement européen. Elle aurait les trois missions suivantes. D'abord au sein du Conseil, le Représentant européen pour les Affaires étrangères recevrait des mandats directs de ce dernier pour les questions relatives à la PESC. Il aurait le droit d'initiative formel (mais non exclusif) et ne serait pas obligé d'obtenir l'approbation préalable de la Commission pour la mise en œuvre des décisions du Conseil relatives à la PESC. Lorsqu'il exercerait son droit d'initiative dans le domaine de la PESC, la Commission s'abstiendrait de proposer une initiative concurrente. Cependant il n'aurait pas

¹⁰⁰⁵ *Ibid.*, p. 21-22.

¹⁰⁰⁶ *Ibid.*, p. 22.

¹⁰⁰⁷ Voir la note de la Convention européenne : *Politique extérieure : des principes établis, une approche plus cohérente et efficace*, Points n° 9, disponible sur le site Internet : <http://european-convention.europa.eu/docs/meetings/9-FR.pdf>

de droit de vote au sein du Conseil. Ensuite le Représentant européen pour les Affaires étrangères serait membre titulaire de la Commission, de préférence son vice-président, et serait en charge des relations extérieures. Il participerait pleinement aux décisions du collège relatives à des questions relevant de la compétence communautaire. Enfin il assurerait la représentation de l'Union à l'extérieur, en remplacement de la Troïka.

Concernant l'amélioration de la cohérence et de l'efficacité de l'action extérieure au sein de chaque institution, plusieurs éléments de la quatrième option ont été retenus. La création d'une formation spécifique du Conseil dénommée « Action extérieure », formellement distincte de la formation « Affaires générales » (ce qui n'excluait pas que les États membres puissent y être représentés par le même ministre) et présidée par le « Représentant européen » a été proposée. Parallèlement, l'établissement d'un point de coordination au sein de la Commission pour toutes les questions extérieures traitées par le collège a été souhaité.

Une large orientation s'est également dégagée en faveur de la création d'un « service diplomatique commun »¹⁰⁰⁸. Ce « Service européen pour l'action extérieure »¹⁰⁰⁹ devrait être composé de fonctionnaires de la Direction générale des Relations extérieures (DG RELEX), de fonctionnaires du Secrétariat du Conseil et de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. « Dans l'hypothèse de la création d'un nouveau poste de "Représentant européen pour les Affaires extérieures", ce service serait placé sous la direction de ce dernier »¹⁰¹⁰. La création d'un tel service pourrait répondre à la question de non dédoublement des postes en matière d'action extérieure. Les délégations de la Commission deviendraient des délégations ou des ambassades de l'UE et travailleraient « sous l'autorité de la personne exerçant la fonction de Haut Représentant pour les questions relevant de la PESC et sous l'autorité directe de la Commission pour les autres aspects de l'action extérieure »¹⁰¹¹. La création d'une « école de diplomatie de l'UE » a été également proposée¹⁰¹².

Il faut souligner que la mise en place d'un service diplomatique de l'UE et l'idée d'un nouveau Représentant de l'UE pour les Affaires extérieures ont été deux piliers institutionnels de la réforme de la politique extérieure de l'UE. Toutes les autres recommandations du groupe « Action extérieure » de la Convention ne devaient que renforcer leur ancrage. Dans cette logique, le groupe a considéré utile de prévoir des « initiatives conjointes » du Représentant

¹⁰⁰⁸ *Rapport final du Groupe de travail VII « Action extérieure de l'UE », op. cit., p. 22.*

¹⁰⁰⁹ *Ibid.*, p. 6.

¹⁰¹⁰ *Ibid.*

¹⁰¹¹ *Ibid.*, p. 7.

¹⁰¹² *Politique extérieure : des principes établis, une approche plus cohérente et efficace, op. cit.*

européen et de la Commission européenne. Concernant la prise de décision, le groupe a souligné qu'afin d'éviter une inertie de la PESC et favoriser sa capacité à anticiper, il faudrait recourir pleinement aux dispositions existantes prévoyant le vote à la majorité qualifiée et l'abstention constructive. En outre, la possibilité pour le Conseil de décider à l'unanimité d'étendre le vote à la majorité qualifiée dans le domaine de la PESC a été recommandée. Concernant le contrôle parlementaire sur la PESC, le groupe a reconnu que les dispositions de l'article 21 du traité de l'UE étaient satisfaisantes (information du Parlement européen et possibilité pour celui-ci d'émettre des recommandations) mais qu'elles devraient néanmoins être compétées de manière à préciser les tâches du Haut Représentant (consultation sur les questions relatives à la PESC). Pour pouvoir mener une politique étrangère ambitieuse, il était évident que le budget de la PESC devrait être considérablement augmenté et qu'il faudrait donner au « Représentant européen » un certain degré d'autonomie dans le financement des activités nécessaires pour remplir son mandat¹⁰¹³.

Enfin, en ce qui concerne les accords internationaux et la représentation de l'UE dans les organisations internationales, le groupe a recommandé la simplification du traité avec un seul ensemble de dispositions relatives à la négociation et à la conclusion des accords internationaux qui disposeraient que « le Conseil autorise l'ouverture de négociations, arrête les directives de négociation et conclut les accords »¹⁰¹⁴. Il faudrait aussi préciser qui agit pour le compte de l'Union en fonction de l'objet de l'accord (le Haut Représentant, la Commission ou les deux conjointement). Le groupe s'est prononcé également en faveur d'une représentation unique de la zone euro dans les institutions financières et a appelé l'Union à s'efforcer de « faire modifier les statuts des organisations internationales pour qu'elle puisse en devenir membre et que, lorsqu'elle a arrêté une position, l'Union ait un porte-parole unique dans les enceintes internationales »¹⁰¹⁵.

2. L'action extérieure de l'UE dans le prisme des représentants polonais au sein de la Convention européenne

Les attentes de la Pologne par rapport à la mission confiée à la Convention européenne sont définies dans l'avis du gouvernement polonais du 11 décembre 2001¹⁰¹⁶ à la veille du

¹⁰¹³ *Rapport final du Groupe de travail VII « Action extérieure de l'UE », op. cit., p. 9.*

¹⁰¹⁴ *Ibid.*, p. 9.

¹⁰¹⁵ *Politique extérieure : des principes établis, une approche plus cohérente et efficace, op. cit.*

¹⁰¹⁶ Voir « Oświadczenie Rządu RP w związku z posiedzeniem Rady Europejskiej w Laeken w dniach 14-15 grudnia 2001 r., Warszawa, 11 grudnia 2001 r. [Déclaration du gouvernement polonais concernant la réunion

Conseil européen de Laeken (14-15 décembre). Varsovie note avec satisfaction la décision d'inviter au sein de la Convention des représentants des pays candidats à l'adhésion à l'UE sur un pied d'égalité avec les États membres. Selon le gouvernement polonais, la Convention devrait apporter des solutions concrètes à trois problématiques importantes : l'établissement d'un catalogue des valeurs communes, la légitimité démocratique des institutions européennes et l'amélioration de l'efficacité de la PESC en faveur de la sécurité intérieure et extérieure de l'Union. Dans une contribution commune polono-britannique sur « L'avenir de l'Europe : rapprocher l'Europe de ses citoyens » du 2 novembre 2001, Tony Blair et Leszek Miller déclaraient déjà : « Il n'est ni possible ni souhaitable d'instaurer une répartition définitive des compétences entre l'Union européenne et ses États membres. Cela risque en effet de brider le développement futur de l'Union. Ce qui est en revanche souhaitable, c'est de déterminer les matières qui devraient de préférence relever du niveau communautaire et celles qui devraient relever du niveau national, ainsi que d'améliorer les mécanismes permettant de mettre ces principes en œuvre »¹⁰¹⁷. Le gouvernement de Leszek Miller souhaite une simplification des traités de l'UE avec un partage des dispositions en deux parties. La première concernerait l'ordre constitutionnel et le fonctionnement de l'Union et pourrait être modifiée à l'unanimité. La seconde partie contiendrait toutes les mesures d'exécution et pourrait être modifiée par des procédures simplifiées. En matière d'action extérieure de l'UE, la Pologne souhaite « l'inclusion des futurs États membres dans le processus d'élaboration de la politique extérieure de l'UE », tout en soulignant qu'elle est particulièrement intéressée, « eu égard à son voisinage », par « la création d'une politique orientale de l'Union européenne »¹⁰¹⁸. Varsovie annonce ainsi qu'elle souhaite façonner de manière très active la politique européenne à l'égard du voisinage oriental.

Le 18 février 2002, un forum national de discussion intitulé « Ensemble sur l'avenir de l'Europe » (*Wspólnie o przyszłości Europy*) est inauguré en Pologne. Lors de la session d'ouverture dans le château royal à Varsovie, le président polonais Aleksander Kwaśniewski s'interroge sur le modèle d'intégration que choisira l'UE : celui des « États-Unis d'Europe »

du Conseil européen de Laeken le 14-15 décembre 2001, Varsovie, 11 décembre 2001] », *Monitor Integracji Europejskiej*, 2002, n° 49, p. 11-13.

¹⁰¹⁷ « Przyszłość Europy. Przybliżyć Europę jej obywatelom: wkład Polski i Wielkiej Brytanii – wspólne oświadczenie premiera Wielkiej Brytanii Tony'ego Blaira i premiera Polski Leszka Millera [L'avenir de l'Europe. Rapprocher l'Europe de ses citoyens : la contribution de la Pologne et de la Grande-Bretagne – déclaration commune du Premier ministre de la Grande-Bretagne Tony Blair et du Premier ministre de la Pologne Leszek Miller] », *Zbiór Dokumentów*, Varsovie, 2005, n° 3-4, p. 258-260.

¹⁰¹⁸ « Oświadczenie Rządu RP w związku z posiedzeniem Rady Europejskiej w Laeken w dniach 14-15 grudnia 2001 r., Warszawa, 11 grudnia 2001 r. [Déclaration du gouvernement polonais concernant la réunion du Conseil européen de Laeken le 14-15 décembre 2001, Varsovie, 11 décembre 2001] », *op.cit.*, p. 11-12.

ou plutôt celui de « l'Europe des nations ». Il souligne que « l'expérience polonaise parle en faveur du respect du facteur national, en faveur de l'Europe des États, en faveur des valeurs fondamentales sur lesquelles est née notre civilisation »¹⁰¹⁹. Au sujet de l'approfondissement de l'intégration en matière de PESC, c'est le ministre des Affaires étrangères Włodzimierz Cimoszewicz qui s'exprime en affirmant la volonté de la Pologne de participer à cette politique tout en agissant en faveur de « la dimension orientale de l'Union européenne », à l'image de la dimension septentrionale de l'UE initiée par la Finlande en 1999 (avec des partenaires nordiques de l'Union européenne, et notamment la Norvège, l'Islande et la Fédération de Russie). Il a souligné que la Pologne a développé de bonnes relations avec tous ses voisins orientaux et qu'elle dispose d'une expertise en matière de transformation économique et politique en vue de l'intégration européenne, dont elle est prête à partager l'expérience. À ce propos, il a souhaité que l'Union puisse développer ses relations avec la Russie, la Biélorussie et l'Ukraine, faisant remarquer l'importance géopolitique de la coopération avec cette dernière¹⁰²⁰. Un débat intéressant sur les travaux de la Convention a lieu également au Parlement polonais le 24 juillet 2002. Il confirme le constat fait dans une note d'information du gouvernement polonais adressée à la Convention le 14 juin 2002 selon laquelle la Pologne porte un intérêt particulier aux questions d'équilibre politique au sein de l'UE et à la légitimité démocratique de ses institutions et manifeste un souci particulier pour la position et le rôle de la Pologne en tant que futur membre de l'Union¹⁰²¹. Cependant ce débat interne a été largement monopolisé par les représentants polonais au sein de la Convention : Józef Oleksy (président de la Commission européenne du Parlement polonais) représentant la Diète polonaise et Danuta Hübner (Secrétaire d'État au ministère des Affaires étrangères et Secrétaire du Comité d'intégration européenne) représentant le gouvernement de Leszek Miller. Le Sénat polonais a été représenté dans cette discussion par Edmund

¹⁰¹⁹ *Wystąpienie prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego podczas inauguracyjnej sesji Forum « Wspólnie o przyszłości Europy »* [Discours du président Aleksander Kwaśniewski lors de la session inaugurale du forum « Ensemble sur l'avenir de l'Europe »], <http://www.cie.gov.pl/futurum.nsf/0/61088F5E4CC33D80C1256CAB002429FF>

¹⁰²⁰ Voir *Wystąpienie ministra spraw zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza podczas inauguracyjnej sesji Forum « Wspólnie o przyszłości Europy »* [Discours du ministre des Affaires étrangères Włodzimierz Cimoszewicz lors de la session du forum « Ensemble sur l'avenir de l'Europe »], <http://www.cie.gov.pl/futurum.nsf/0/ED27B784E3AC8701C1256CAB00242A01>

¹⁰²¹ « Informacja o narodowej debacie w Polsce na temat przyszłości Unii Europejskiej przedstawiona przez Rząd RP Konwentowi Europejskiemu, Warszawa, 14 czerwca 2002 r. [Information sur le débat national en Pologne sur l'avenir de l'Union européenne présentée par le gouvernement de la République polonaise à la Convention européenne, Varsovie, 14 juin 2002] », *Monitor Integracji Europejskiej*, 2002, n° 56, p. 213.

Wittbrodt, membre de sa Commission des Affaires étrangères et de l'intégration européenne¹⁰²².

Il est difficile de parler d'une position commune polonaise au sujet de la politique extérieure de l'Union européenne au sein de la Convention. Chacun des représentants polonais s'est exprimé en son nom propre, d'où les divergences d'opinions sur différents aspects de la réforme de l'action extérieure proposée notamment par le groupe de travail VII. Varsovie a d'ailleurs perdu dès le départ la possibilité d'influencer de manière significative les travaux de la Convention lorsque la place au sein du Preasidium réservée à un représentant des pays candidats a été attribuée au représentant de la Slovénie, Alojz Peterle¹⁰²³. Le choix du délégué venant du plus petit pays candidat profitait au président Valéry Giscard d'Estaing qui a pu écarter ainsi plus facilement la voix des treize pays candidats, dont celle de la Pologne¹⁰²⁴. Avec un certain recul historique, il faut constater que « la contribution polonaise à l'établissement du projet du traité constitutionnel de l'UE a été peu perceptible »¹⁰²⁵. En effet, il semble que les membres polonais de la Convention n'ont pas vraiment saisi tout le jeu politique autour de la Convention où les acteurs principaux ont été les quinze États membres de l'Union, outre le Preasidium et son président Valéry Giscard d'Estaing¹⁰²⁶. Bien que Józef Oleksy et Danuta Hübner aient refusé de définir la « finalité politique » de l'UE lors du débat à la Diète polonaise le 24 juillet 2002, il n'en reste pas moins que cette question était un enjeu principal de la Convention¹⁰²⁷.

Toutefois les représentants polonais avaient tout de même une certaine vision politique de l'Union européenne. La première à dessiner le rôle de l'UE sur la scène internationale a été Danuta Hübner qui avait déjà présenté le 21 mars 2002, durant la première phase de la

¹⁰²² Chacun des membres titulaires polonais a eu un suppléant : Janusz Trzciński, Marta Fogler et Genowefa Grabowska ont assuré respectivement la suppléance de Danuta Hübner, Józef Oleksy et Edmund Wittbrodt. Toutefois leur rôle dans le débat sur l'avenir de la politique extérieure de l'Union a été très marginal.

¹⁰²³ Les délégués des pays candidats n'ont pas réussi à choisir ensemble leur représentant au Preasidium. Au départ, il était d'ailleurs question de deux délégués des treize pays candidats (un de droite et un de gauche, ou bien un parlementaire et un représentant du gouvernement). Mise à part la candidature de l'ancien Premier ministre slovène Alojz Peterle, celle de l'ancien Premier ministre letton Guntars Krasts a été évoquée. Voir Alain Dauvergne, *L'Europe en otage ? Histoire secrète de la Convention*, Paris, Éd. Saint-Simon, 2004, p. 59-61.

¹⁰²⁴ Stanisław Parzymies, « Wkład Polski w przygotowanie Traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej [La contribution de la Pologne dans la préparation du traité constitutionnel de l'Union européenne] », *Sprawy Międzynarodowe*, 2004, vol. 30, n° 3-4, p. 43.

¹⁰²⁵ *Ibid.*, p. 42.

¹⁰²⁶ Voir Alain Dauvergne, *op. cit.*

¹⁰²⁷ Voir Jerzy Kłoczkowski et Sławomir Łukasiewicz (dir.), *O nowy kształt Europy : XX-wieczne koncepcje federalistyczne w Europie Środkowo-Wschodniej i ich implikacje dla dyskusji o przyszłości Europy [Pour un nouveau modèle de l'Europe : les concepts fédéralistes du XXème siècle en Europe centrale et orientale et leurs implications dans la discussion sur l'avenir de l'Europe]*, Lublin, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, 2003, p. 439.

Convention, un document *non-paper* intitulé « L'Union européenne - ouverte au citoyen, ouverte au monde »¹⁰²⁸. La représentante du gouvernement polonais y avait dressé une vision de l'Union en tant que puissance globale manifestant une responsabilité particulière pour son voisinage. Elle a proposé le programme de l'« appartenance européenne » des pays voisins renforcé par un dialogue politique approfondi, la libéralisation du commerce, la construction d'une infrastructure énergétique et des consultations régulières au sujet de la PESD. Danuta Hübner a aussi milité activement pour que la voix de la Pologne soit mieux entendue. Elle a souligné que Varsovie, étant favorable à l'extension du vote à la majorité qualifiée, souhaitait garder le droit de veto dans les questions les plus importantes. Elle a également déclaré que la Pologne soutiendrait le droit des États membres de l'Union à former des « coopérations renforcées » à condition qu'elles soient ouvertes à tous les pays¹⁰²⁹. À la session du mois de mars 2002, Józef Oleksy a suggéré par ailleurs que la vision polonaise de la « finalité politique » aille dans le sens d'une fédération d'États-nations avec une forte position des institutions communautaires¹⁰³⁰.

C'est dans cette perspective que s'est déroulée la session plénière du 11 et 12 juillet 2002 consacrée à la politique extérieure de l'Union européenne. Les trois membres titulaires polonais ont pris la parole lors de ce débat. Il est cependant difficile de parler là encore d'une position commune car à côté des propositions allant dans le même sens (extension du vote à la majorité qualifiée, dimension orientale de l'action extérieure de l'UE), des points de divergence sont apparus, notamment en ce qui concerne la solution qui permettrait à l'Union de parler d'une seule voix. Danuta Hübner a présenté une vision beaucoup plus intergouvernementale et détaillée que Józef Oleksy, voire à l'opposé de la proposition d'Edmund Wittbrodt. Elle a proposé concrètement de profiter de l'expérience du Haut Représentant pour la PESC, dont les compétences devraient être élargies de manière à ce qu'il puisse présider le Conseil des Affaires extérieures et des Affaires générales en assurant ainsi la continuité de la politique et en remplaçant la présidence tournante. Le Haut Représentant pourrait présider également le Comité politique et de sécurité et il disposerait d'une partie des

¹⁰²⁸ Danuta Hübner, « Unia Europejska – otwarta na obywatela, otwarta na świat [L'Union européenne – ouverte au citoyen, ouverte au monde] », *Monitor Integracji Europejskiej*, 2002, n° 56, p. 148-153.

¹⁰²⁹ Stanisław Parzymies, « Wkład Polski w przygotowanie Traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej [La contribution de la Pologne dans la préparation du traité constitutionnel de l'Union européenne] », art. cit., p. 44.

¹⁰³⁰ Voir *Wystąpienie Przedstawiciela Sejmu RP w Konwencji Unii Europejskiej Józefa Oleksego podczas sesji plenarnej Konwentu w dniach 21-22 marca 2002 r. [Discours du représentant de la Diète de la République polonaise à la Convention de l'Union européenne, Józef Oleksy, lors de la session plénière de la Convention, le 21-22 mars 2002]*, disponible sur le site Internet : <http://www.cie.gov.pl/futurum.nsf/0/FB9DF1E5F14ECA64C1256CAB002612AC>

budgets consacrés par les États à la politique étrangère. La Commission européenne serait obligée de coopérer avec le Haut Représentant, en particulier en définissant un programme stratégique à long terme et en présentant les initiatives communes. Józef Oleksy s'est montré beaucoup plus flou dans ses propositions, parlant du rapprochement institutionnel entre le Commissaire aux Relations extérieures et le Haut Représentant. Selon lui, ce rapprochement devrait se faire « de manière progressive »¹⁰³¹. D'ailleurs sa position au départ assez conservatrice sur les principaux thèmes traités par la Convention a constamment évolué dans le sens d'une plus grande fédéralisation. Une vision différente a été présentée par Edmund Wittbrodt qui a souhaité dès le départ que l'Union parle d'une seule voix : celle d'un nouveau Haut Représentant unifiant les fonctions de Haut Représentant pour la PESC et de Commissaire aux Relations extérieures. Selon lui, le nouveau poste devrait s'exercer au sein de la Commission.

Telles sont les positions des représentants polonais à l'ouverture du débat sur la création d'un poste de Représentant européen pour les Affaires extérieures. Par la suite, aussi bien Danuta Hübner que Józef Oleksy se rallieront à l'idée d'un Haut Représentant à double casquette. La représentante du gouvernement polonais le fait savoir notamment dans sa contribution écrite¹⁰³² dans les travaux du groupe de travail VII « Action extérieure ». Elle souhaite en effet le renforcement de la représentation extérieure de l'Union par l'établissement du réseau des représentations de l'Union à l'étranger. Les délégations de la Commission qui lui servent jusque-là d'« avant-postes » devraient se transformer en « agences politiques de l'Union ». À terme, ces délégations devraient devenir en quelque sorte « des maisons d'Europe » (*Europe Houses*)¹⁰³³ avec une mission supplémentaire concernant la promotion culturelle des États membres de l'UE.

Quant à Józef Oleksy, il motive son choix en faveur d'un nouveau Haut Représentant en l'illustrant de la manière suivante : « il y avait Javier Solana avec une vingtaine de fonctionnaires et il était connu dans le monde entier, et il y avait le Commissaire Patten qui avait 3000 diplomates, et personne n'a jamais entendu parlé de lui »¹⁰³⁴. En effet, avant même de s'attacher à la création d'un Représentant européen, le représentant de la Diète polonaise

¹⁰³¹ *Wystąpienie Józefa Oleksego, Przedstawiciela Sejmu w Konwencji Unii Europejskiej na temat Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, Bruksela, 11 lipca 2002 r. [Discours de Józef Oleksy, représentant de la Diète à la Convention de l'Union européenne sur le sujet de la PESC, Bruxelles, 11 juillet 2002]*, disponible sur le site Internet : <http://www.cie.gov.pl/futurum.nsf/0/315BB147E2856A7CC1256CAB002612B9>

¹⁰³² *External representation of the EU - paper by Ms Danuta Hübner, member of the Convention, Working Group VII, Working document 18, Bruxelles, 7 novembre 2002.*

¹⁰³³ *Ibid.*, p. 3.

¹⁰³⁴ Entretien avec Józef Oleksy, Varsovie, Académie des finances, le 26 février 2009.

avait déjà soutenu l'idée d'un président stable du Conseil européen en mai 2002. Il l'avait d'ailleurs fait à titre personnel sans consulter le Parlement polonais, ce qui a provoqué une contestation de la part des parlementaires eurosceptiques de la Ligue des familles polonaises¹⁰³⁵. Un tel président devrait selon lui « être identifié avec l'Union européenne autant à l'intérieur que dans ses relations extérieures »¹⁰³⁶ sans être pourtant le président de l'Union européenne, comme il l'a expliqué plus tard. Józef Oleksy propose en même temps de remplacer la présidence tournante du Conseil de l'UE par une présidence d'un groupe de quatre pays pour une durée de deux ans, ainsi que l'idée d'élection du président de la Commission européenne par le Parlement européen¹⁰³⁷. Il s'est aligné ainsi sur les attentes de certains analystes politiques polonais qui avaient appelé les représentants polonais à la Convention à « la fuite en avant » et à présenter des propositions positives pour effacer la mauvaise impression due à l'opposition de la Pologne au changement de système de vote au Conseil de l'UE décidé dans le traité de Nice. Aggravée encore par le soutien de Varsovie à l'intervention américaine en Irak en mars 2003¹⁰³⁸, cette mauvaise impression sera symbolisée dès septembre 2003 par la maxime « Nice ou la mort » utilisée par le député Jan Maria Rokita lors du débat parlementaire sur le projet du traité constitutionnel.

Enfin le représentant du Sénat polonais, Edmund Wittbrodt, a également défendu un certain nombre d'idées pouvant améliorer l'action extérieure de l'Union. Dès le mois de juillet 2002, il propose notamment l'augmentation du rôle du Parlement européen dans la définition et le contrôle de la PESC. Il milite pour la reconnaissance de la personne juridique de l'Union européenne dans le nouveau traité, afin qu'elle puisse assurer sa représentation

¹⁰³⁵ Informations provenant du site Internet dédié à la Convention européenne : [http://traktatlizbonski.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/04A0BA7F37EC36A9C12572D3B65B9/\\$file/rap_i_an_0103.pdf](http://traktatlizbonski.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/04A0BA7F37EC36A9C12572D3B65B9/$file/rap_i_an_0103.pdf) 800

¹⁰³⁶ Józef Oleksy *Przedstawiciel Sejmu w Konwencji Unii Europejskiej, Misje Unii Europejskiej w świetle skuteczności i legitymizacji, Bruksela, 23 maja 2002 r. [Józef Oleksy, représentant de la Diète à la Convention de l'UE. Les missions de l'UE à la lumière de l'efficacité et de la légitimité]*, disponible sur le site Internet : <http://www.cie.gov.pl/futurum.nsf/0/52F30F0FC8C54F22C1256CAB002612B2>

¹⁰³⁷ *Wystąpienie Józefa Oleksego, Przedstawiciela Sejmu RP w Konwencji podczas sesji plenarnej w dniu 20 stycznia 2003 r. [Discours de Józef Oleksy, représentant de la Diète polonaise lors de la session plénière, le 20 janvier 2003]*, disponible sur le site Internet : <http://www.cie.gov.pl/futurum.nsf/0/D1D2F98F2A42AD1EC1256CBC00564B4B> ; *Speech by Mr Józef Oleksy, Representative of the Sejm of the Republic of Poland at the plenary session of the Convention, Brussels, 15th of May, 2003*, disponible sur le site Internet : [http://www.cie.gov.pl/futurum.nsf/0/299E8CA343D56B87C1256D41002A123C/\\$File/O15.05.pdf](http://www.cie.gov.pl/futurum.nsf/0/299E8CA343D56B87C1256D41002A123C/$File/O15.05.pdf)

¹⁰³⁸ Zdzisław Najder, « Polska wobec Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE: propozycja nowego stanowiska [La Pologne par rapport à la Politique étrangère et de sécurité de l'UE : la proposition d'une nouvelle position] », *Analizy i Opinie*, Instytut Spraw Publicznych, Varsovie, 4/2003, n° 8.

dans les enceintes internationales¹⁰³⁹. Il s'exprime encore au sujet des relations extérieures de l'Union lors de la session plénière, le 20 décembre 2002¹⁰⁴⁰. Il regrette que les décisions concernant la réforme de la présidence tournante du Conseil de l'UE et la fusion des fonctions de Haut Représentant et de Commissaire aux Relations extérieures aient été prises à la session plénière plutôt qu'au sein du groupe de travail VII. Il se déclare favorable à ce que la présidence soit prolongée à 18 mois et confiée à trois États à la fois. Parlant du nouveau poste de Représentant européen pour les Affaires étrangères, il considère que la nouvelle fonction devrait être ancrée dans la Commission, gardant cependant certains mécanismes de contrôle intergouvernemental. Edmund Wittbrodt regrette également que dans le rapport final sur l'action extérieure il ne soit pas proposé d'organiser le débat sur la PESC au Parlement européen au début de chaque année en présence des représentants de toutes les institutions de l'Union. Quant au financement de la PESC, il propose que son budget, y compris celui de la PESD, soit directement financé par le budget de l'UE. Selon lui, il faudrait supprimer la distinction entre les dépenses obligatoires et facultatives. Pour que la politique étrangère de l'Union soit plus efficace, il souhaite inscrire davantage les instruments de la prise de décision dans la logique communautaire. Le vote à la majorité qualifiée comme règle habituelle au sein du Conseil et la création d'un Conseil de l'UE des Affaires étrangères devraient selon lui répondre à cette volonté.

3. Un consensus sur un ministre des Affaires étrangères de l'Union sur fond de crise irakienne

En 2003, la Convention européenne se réunit encore quatorze fois. Pour mener à bien ses travaux, il faut non seulement trouver un compromis entre les nationalistes et les fédéralistes, mais aussi surmonter « le séisme irakien »¹⁰⁴¹ qui oppose sur le terrain les différents pays représentés à la Convention. En effet, la guerre en Irak contre le régime de Saddam Hussein, déclenchée le 20 mars 2003 par la coalition menée par les troupes américaines et britanniques, est de nature à affecter sérieusement le débat sur l'avenir de

¹⁰³⁹ *Wystąpienie Pana Edmunda Wittbrodta, przedstawiciela polskiego Parlamentu w Konwencji Unii Europejskiej, Bruksela, 11-12 lipca 2002 r. [Discours d'Edmund Wittbrodt, représentant du Parlement polonais à la Convention de l'Union européenne, Bruxelles, le 11-12 juillet 2002]*, disponible sur le site Internet : <http://www.cie.gov.pl/futurum.nsf/0/3AE82F9DFA45CBADC1256CAB002612BC>

¹⁰⁴⁰ *Voir Wystąpienie prof. Edmunda Wittbrodta, członka Konwentu Unii Europejskiej. Działania Zewnętrzne Unii, Bruksela, 20 grudnia 2002 [Discours d'Edmund Wittbrodt, membre de la Convention de l'Union européenne. L'action extérieure de l'Union, Bruxelles, 20 décembre 2002]*, disponible sur le site Internet : http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14559&Itemid=584

¹⁰⁴¹ Voir Alain Dauvergne, *op. cit.*, p. 145-155.

l'intégration politique de l'UE. Elle démontre à nouveau, mais peut-être de manière encore plus flagrante, que lorsqu'il s'agit de se positionner ensemble face à une grave crise internationale, l'Europe reste divisée. D'un côté se situent la Grande-Bretagne, l'Espagne, l'Italie et les pays candidats à l'adhésion à l'UE (nouveaux membres de l'Alliance atlantique pour la plupart) qui considèrent que leur place est du côté des Américains pour mettre un terme au régime de Saddam Hussein qui ne respecte pas les résolutions de l'ONU au sujet de l'interdiction de possession des armes de destruction massive et est accusé de soutenir le terrorisme international. De l'autre côté se placent la France et l'Allemagne opposées à toute intervention militaire en Irak, considérant qu'il s'agit de « la tentation de légitimer l'usage unilatéral et préventif de la force »¹⁰⁴² par l'administration de George W. Bush au profit des intérêts économiques des États-Unis (le pétrole).

En effet, la polarisation entre les États membres de l'UE au sujet de la « guerre préventive » en Irak commence à l'automne 2002. Le 12 septembre 2002, le Premier ministre danois Anders Fogh Rasmussen, alors président de l'Union en exercice, déclare devant l'Assemblée générale des Nations Unies à New York que les résolutions déjà votées par l'ONU sont suffisantes pour justifier, le cas échéant, le déclenchement d'une opération militaire. Il n'a toutefois aucun mandat pour s'exprimer ainsi et il est même en contradiction avec une déclaration des ministres des Affaires étrangères des Quinze émise dix jours auparavant (le 3 septembre à Helsingør au Danemark) dans laquelle ils ont émis le vœu commun « que la force ne soit pas utilisée tant que l'on n'aura pas épuisé toutes les ressources de la diplomatie »¹⁰⁴³. Dans la Convention européenne, le sujet n'est pas débattu, sinon en coulisses, afin de ne pas compromettre le projet de création d'un ministre européen pour les Affaires étrangères¹⁰⁴⁴. En dehors de cette enceinte, la crise irakienne prend cependant de l'ampleur. Le 30 janvier 2003, les dirigeants de huit États européens¹⁰⁴⁵ signent et publient une lettre dans laquelle ils appellent à l'unité avec les États-Unis face à l'Irak. Quelques jours plus tard suit une autre déclaration des dix États de l'ancien bloc de l'Est (dits aussi groupe de Vilnius)¹⁰⁴⁶. Ces deux événements font suite à une déclaration commune franco-allemande

¹⁰⁴² Voir Peter Schwarz, « Les ministres européens des affaires étrangères divisés sur l'Irak », 2 septembre 2002, disponible sur le site Internet : http://www.wsws.org/francais/News/2002/sept02/30juillet02_UE_irak.shtml

¹⁰⁴³ Alain Dauvergne, *op. cit.*, p. 145.

¹⁰⁴⁴ *Ibid.*, p. 146.

¹⁰⁴⁵ Il s'agit du Royaume-Uni, du Danemark, de l'Espagne, de la Hongrie, de l'Italie, de la Pologne, du Portugal et de la République tchèque. Un neuvième pays, la Lettonie, les rejoint le lendemain.

¹⁰⁴⁶ Le 5 février 2003, dix États de l'Europe centrale et orientale publient un communiqué de soutien à Washington. Il s'agit des pays participant au Plan d'action pour l'adhésion (*Membership Action Plan* - MAP) connu sous le nom de « groupe de Vilnius » constitué en mai 2000 dans la capitale lituanienne avec, pour

faite lors du quarantième anniversaire du Traité de l'Élysée le 22 janvier 2003 et qui s'est opposée à un usage de la force en Irak. Ils ont l'effet d'une bombe au sein des États de l'Union européenne : on apprend en effet qu'aucune concertation n'a eu lieu auparavant entre les signataires et les autres dirigeants de l'Union, alors même qu'une réunion des ministres des Affaires étrangères des Quinze s'est tenue le 27 janvier. Considérant qu'elle doit prouver son alliance avec les États-Unis en tant que nouveau membre de l'OTAN, la Pologne se positionne dans le camp des bellicistes, au détriment de ses relations avec la France et l'Allemagne qu'elle essaie par ailleurs de privilégier par le biais du Triangle de Weimar. La France, à côté de son voisin allemand, de la Belgique et du Luxembourg, fait tout pour empêcher la solution militaire en Irak, sans toutefois soigner son image d'allié fiable auprès des pays candidats à l'adhésion à l'UE. Ce sentiment d'offense est particulièrement ressenti à Varsovie lorsque le président français Jacques Chirac, parlant des pays candidats qui ont manifesté leur soutien aux États-Unis, déclare : « Ils se sont comportés avec une certaine légèreté. Entrer dans l'Union européenne, cela suppose un minimum de considération pour les autres, un minimum de concertation. Ce qu'ils ont fait n'est pas convenable, pas très bien élevé ». Et c'est la dernière phrase qui fait tout déborder : « Ils ont manqué une bonne occasion de se taire »¹⁰⁴⁷. En Pologne, le tollé est général.

Au sein de la Convention, le débat est cependant vite terminé par son président Valéry Giscard d'Estaing. Constatant que les dispositions du traité de Maastricht prévoyant une concertation entre les États membres avant toute action n'ont pas été respectées, il renvoie la discussion sur le thème de la politique étrangère « au moment venu »¹⁰⁴⁸. La seule chose que peuvent envisager les membres de la Convention est de concevoir les instruments qui pourraient aider l'UE à agir à l'avenir en tant qu'ensemble si toutefois la volonté politique s'affirmait. D'ailleurs l'intervention de l'Allemand Erwin Teufel pendant la session de février 2003 montre bien à quel point la situation pourrait être différente si l'opposition chrétienne-démocrate gouvernait à la place du chancelier Gerhard Schröder : « La maison européenne ne peut être construite qu'en liaison étroite avec les États-Unis ; nous avons besoin d'un ministre européen des Affaires étrangères et d'une politique extérieure commune, mais, encore une fois, ce n'est envisageable, dans l'avenir, qu'en liaison étroite avec les États-Unis »¹⁰⁴⁹. C'est d'ailleurs la position présentée par les représentants polonais à la Convention.

objectif, l'adhésion de ses membres à l'OTAN. On y retrouve les trois pays baltes, la Slovaquie, la Bulgarie et la Roumanie, ainsi que les pays des Balkans : l'Albanie, la Croatie, la Macédoine et la Slovénie.

¹⁰⁴⁷ Alain Dauvergne, *op. cit.*, p. 149.

¹⁰⁴⁸ *Ibid.*, p. 150.

¹⁰⁴⁹ *Ibid.*, p. 151.

La dernière session a lieu le 10 juillet. Avant même la clôture des travaux, Valéry Giscard d'Estaing remet le 20 juin 2003 au Conseil européen à Thessalonique (en présence des dix pays candidats) le projet du « Traité établissant une Constitution pour l'Europe »¹⁰⁵⁰. Dans cette dernière phase des travaux, il y a encore beaucoup d'opposition à certaines propositions faites dans le texte. En outre, la ministre des Affaires étrangères de l'Espagne, Ana Palacio qui représente Madrid à la Convention, s'oppose à inscrire dans le traité le système de majorité qualifiée, c'est-à-dire la double majorité des États et des populations. « Ce refus obstiné, auquel la Pologne s'est associée, a rendu les dernières semaines très difficiles »¹⁰⁵¹, mais malgré un appel commun d'Ana Palacio et de Danuta Hübner pour modifier, ou au moins retarder le passage à la double majorité qualifiée, la position du Praesidium ne change aucunement sur la question. Effectivement, malgré une bonne appréciation générale des travaux de la Convention, le gouvernement polonais exprime certaines réserves concernant notamment le système de prise de décision. Danuta Hübner résume ainsi la situation : « Je n'hésiterai pas à présenter le texte à mon gouvernement comme une bonne base pour la CIG. Mon gouvernement insistera, à la CIG, sur la majorité qualifiée. La Convention est une source d'idées qui dépasse de loin celle des gouvernements dans une CIG »¹⁰⁵².

Quant à la partie du projet de traité concernant l'action extérieure de l'Union, le Praesidium constate à la fin des travaux de la Convention l'existence d'un consensus quasi-général. Quelques réserves sont toutefois exprimées, notamment au Royaume-Uni par la Chambre des Lords¹⁰⁵³, sur l'impact que pourrait avoir un nouveau Représentant européen pour les Affaires extérieures assisté par un service diplomatique commun sur l'équilibre institutionnel. Ce souci s'est d'ailleurs déjà fait entendre dans la discussion au sein du groupe de travail VII « Action extérieure »¹⁰⁵⁴. En effet, le consensus qui se dégage vise « à créer un

¹⁰⁵⁰ Voir *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, Brussels, 20 June 2003*, CONV 820/03.

¹⁰⁵¹ Alain Dauvergne, *op. cit.*, p. 266.

¹⁰⁵² *Ibid.*, p. 267.

¹⁰⁵³ La Chambre des Lords a élaboré un rapport sur le projet de création d'un « Ministre européen des Affaires étrangères » en demandant l'éclaircissement du statut de ce ministre au sein de la Commission, ses rapports avec la présidence du Conseil européen et la portée du nouveau ministre sur l'intégration en matière de défense. Voir *Rapport du Comité restreint sur l'Union européenne de la Chambre des Lords, présenté par Lord Tomlinson et Lord MacLennan : « L'avenir de l'Europe : traité constitutionnel - projet d'articles sur l'action extérieure »*, CONV 741/03, Bruxelles, le 15 mai 2003.

¹⁰⁵⁴ Certains membres du groupe, comme Pascale Andréani, craignent la diminution du rôle du Conseil : « *La cohérence et la crédibilité de l'action extérieure de l'Union vont de pair avec la responsabilité : une véritable diplomatie européenne ne saurait émerger, à ce stade du développement de l'Union, que de la convergence organisée des intérêts des États membres. C'est la raison pour laquelle le Conseil doit conserver une place prépondérante au sein du dispositif institutionnel de la politique étrangère de l'Union.* », Voir *Propositions d'amendements présentés par Mme Pascale Andréani sur le projet révisé de rapport final (WG VII – WD 21 REV*

Ministre des Affaires étrangères de l'UE qui exercerait ses fonctions sous l'autorité du Conseil pour les questions ayant trait à la PESC et qui, en qualité de membre de la Commission aurait des compétences dans d'autres domaines de l'action extérieure qui sont gérés par la Commission »¹⁰⁵⁵. Quoiqu'il en soit, il revient à la conférence intergouvernementale suivante de trancher l'ensemble de ces questions.

Il faut cependant remarquer quelques différences qui sont apparues dans le projet de « traité établissant une Constitution pour l'Europe » par rapport au rapport final du groupe « Action extérieure ». Le 27 mai 2003, le Praesidium présente la troisième partie du traité contenant les dispositions relatives à l'action extérieure de l'Union. La version finale est remise au président du Conseil européen le 18 juillet 2003 à Rome¹⁰⁵⁶. Toutes les dispositions concernant l'action extérieure de l'Union sont inscrites dans le Titre V du traité (divisé en huit chapitres). Ainsi les dispositions d'application générale sont regroupées dans le Chapitre I, tandis que le Chapitre II est consacré à la PESC (de l'art. III-195 jusqu'à l'art. III-209), sa première section traitant de la PESD. Le Chapitre VII se rapporte aux relations avec les organisations internationales et les pays tiers, ainsi qu'aux délégations de l'Union (deux articles : III-229 et III-230). La disposition la plus importante pour la réforme de l'action extérieure de l'UE est sans aucun doute la création d'« un ministre des Affaires étrangères de l'Union ». L'article 27 § 1 dispose à ce sujet : « Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du Président de la Commission, nomme le ministre des Affaires étrangères de l'Union. Celui-ci conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure ». Le ministre serait à la fois le mandataire du Conseil des ministres et l'un des vice-présidents de la Commission. Il s'agit bien d'un poste « à double casquette » fusionnant la fonction de Haut Représentant et de Commissaire chargé des Relations extérieures. Nominativement, il n'est

3), *Groupe de travail VII, Document de travail 72, Bruxelles, le 13 décembre 2002*. D'autres, comme les représentants de la Commission Michel Barnier et Antonio Vitorino, souhaitent l'extension des pouvoirs de la Commission dans les domaines de la PESC : « *Tout l'intérêt d'abandonner la structure à piliers des traités actuels et de créer un poste de ministre des Affaires étrangères consiste à donner à l'Union européenne les moyens de mener une politique étrangère véritablement cohérente, combinant à la PESC et à la PESD la politique commerciale, l'aide extérieure, l'aide humanitaire, la politique économique extérieure, les aspects extérieurs des questions de justice et affaires intérieures, la politiques de l'environnement, la politique des transports, les relations de l'Union avec ses voisins les plus proches (...) et tout autre volet de l'action de l'Union concernant des pays tiers. Tous ces aspects devraient être inclus au sein d'une politique extérieure cohérente réunissant ce que l'on appelle aujourd'hui la "PESC/PESD" et les "actions et politiques extérieures de la Communauté"* ». Voir *Contribution présentée par MM. Barnier et Vitorino, membres de la Convention : « Service commun d'action extérieure »*, CONV 839/03, Bruxelles, le 30 juin 2003.

¹⁰⁵⁵ *Projet de texte de sections de la Partie III avec commentaires. Praesidium à la Convention, CONV 727/03, Bruxelles, le 27 mai 2003, p. 50.*

¹⁰⁵⁶ *Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, CONV 850/03, Bruxelles, le 18 juillet 2003.*

cependant plus question d'« un Représentant européen pour les Affaires étrangères », mais d'« un ministre », ce qui suggère une transposition au niveau européen d'une fonction exercée à l'échelle nationale. D'ailleurs tout le vocabulaire introduit dans le traité dit « constitutionnel » renvoie au projet fédéraliste de la construction européenne. Outre cette appellation qui n'est pas neutre, une modification dans la procédure de nomination du ministre peut aussi être remarquée. Au lieu d'être nommé par le Conseil « réunissant les chefs d'États ou de gouvernement, statuant à la majorité qualifiée, avec l'approbation du président de la Commission et l'accord du Parlement européen »¹⁰⁵⁷, le ministre serait nommé par le Conseil européen et sans intervention du Parlement européen.

Dans l'accomplissement de son mandat, le ministre des Affaires étrangères de l'Union s'appuie sur « un service européen pour l'action extérieure » (art. III-197 § 3). Comme l'a proposé le groupe de travail VII, ce service travaillerait en collaboration avec les services diplomatiques des États membres. Une déclaration sur la création de ce service est jointe au projet de traité constitutionnel dans laquelle est notamment affirmée « la nécessité pour le Conseil des ministres et la Commission de convenir, sans préjudice des droits du Parlement européen, de mettre en place sous l'autorité du ministre un service conjoint (service européen pour l'action extérieure), composé de fonctionnaires originaires de services compétents du secrétariat général du Conseil des ministres et de la Commission et de personnel détaché des services diplomatiques nationaux ». Le personnel des délégations de l'Union (visées à l'art. III-230) devrait être issu de ce service. Enfin, les dispositions nécessaires à la mise en place du service conjoint devraient être prises « au cours de la première année qui suit l'entrée en vigueur du traité établissant une Constitution pour l'Europe »¹⁰⁵⁸.

Dans la continuité des travaux de la Convention et en marge du Conseil européen de Thessalonique, le Haut Représentant Javier Solana présente aux chefs d'États et de gouvernement le projet de la « Stratégie européenne de sécurité ». Adoptée six mois plus tard, le 12 décembre 2003 à Bruxelles, la stratégie intitulée « Une Europe sûre dans un monde meilleur »¹⁰⁵⁹ donnera un nouvel élan à la PESC et aura une signification particulière pour la réflexion sur la capacité diplomatique européenne. Conférant à l'Union européenne la triple responsabilité d'étendre la zone de sécurité autour de l'Europe, renforcer l'ordre international et faire face aux nouvelles menaces, Javier Solana y identifie trois axes d'action qui

¹⁰⁵⁷ *Rapport final du Groupe de travail VII « Action extérieure de l'UE », op.cit., p. 5.*

¹⁰⁵⁸ *Déclaration sur la création d'un Service européen pour l'action extérieure*, disponible sur le site Internet : <http://olivier.hamam.free.fr/imports/pce-tce/pce/pce-p04.htm#PART0122>.

¹⁰⁵⁹ Voir *Une Europe sûre dans un monde meilleur, Stratégie européenne de sécurité*, Bruxelles, le 12 décembre 2003, disponible sur le site Internet : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/031208ESSIIFR-3.pdf>

pourraient accroître le rôle de l'UE sur la scène internationale¹⁰⁶⁰. Le premier est la définition de politiques plus actives face au dynamisme des nouvelles menaces : « En tant qu'Union constituée de 25 membres, qui consacre un montant total de 160 milliards d'euros à la défense, nous devrions être en mesure, si nécessaire, de mener plusieurs opérations simultanément. Nous devons développer une culture stratégique propre à favoriser des interventions précoces, rapides et, si nécessaire, vigoureuses »¹⁰⁶¹. Le deuxième axe est le regroupement des différents instruments et capacités pour une action extérieure plus cohérente : « Une cohérence plus poussée ne doit pas seulement être instaurée entre les instruments de l'UE, elle doit aussi englober les activités extérieures des différents États membres. L'aide extérieure de l'Union s'élève à un montant de quelque sept milliards d'euros par an; or, les États membres y consacrent un montant total dix fois supérieur »¹⁰⁶². Quant au troisième axe, il s'agit du développement des capacités civiles, militaires et diplomatiques : « La diplomatie est tout aussi importante que les capacités civiles et militaires, si nous voulons faire le meilleur usage politique possible des autres ressources »¹⁰⁶³. Sans préconiser une solution concrète, la stratégie suggère l'importance de la mise en commun des moyens diplomatiques des États membres et des institutions européennes : « Nous disposons de plus de 45 000 diplomates. Là encore, la mise en commun des moyens permettrait de renforcer les capacités. Nous devons concevoir un système permettant de combiner les ressources des États membres avec celles dont disposent les institutions de l'Union européenne »¹⁰⁶⁴. Cette conscience de l'immense capacité diplomatique européenne favorisera une entente sur la création d'un service diplomatique européen lors de la Conférence intergouvernementale convoquée par la présidence italienne en octobre 2003 pour préparer le texte du traité constitutionnel.

B. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe : pour un ministre des Affaires étrangères de l'Union

L'avenir du projet de création d'un ministre des Affaires étrangères et la mise en place d'un service diplomatique de l'UE dépendent directement du sort du traité établissant une Constitution pour l'Europe qui a vocation à remplacer les traités TCE et TUE tels qu'ils

¹⁰⁶⁰ Voir *Une Europe sûre dans un monde meilleur*. Javier Solana, Haut représentant de l'UE pour la Politique étrangère et de sécurité commune, Conseil européen, Thessaloniki, 20 juin 2003, p. 12-14, disponible sur le site Internet : http://docs.china-europa-forum.net/doc_50.pdf

¹⁰⁶¹ *Ibid.*, p. 13.

¹⁰⁶² *Ibid.*, p. 14.

¹⁰⁶³ *Ibid.*

¹⁰⁶⁴ *Ibid.*

résultent des traités de Rome et de Maastricht modifiés par les traités d'Amsterdam et de Nice. Ainsi, après la remise du projet du « traité établissant une Constitution pour l'Europe » par la Convention européenne au sommet de Rome le 18 juillet 2003, la rédaction de la version finale du traité est confiée à la Conférence intergouvernementale qui s'ouvre le 4 octobre 2003 à Rome dans un climat d'incertitude. L'Espagne et la Pologne manifestent en effet leur opposition au compromis institutionnel proposé par la Convention. Après huit mois de négociations, la CIG parvient finalement à un accord qui est entériné par les 25 États membres lors du Conseil européen qui se tient à Bruxelles les 17 et 18 juin 2004. Le Conseil européen règle les derniers points controversés, même si le texte final n'a apporté qu'un nombre limité de modifications au projet issu de la Convention. Couramment appelé dans les médias « Constitution européenne », le traité constitutionnel est signé le 29 octobre à Rome. Son entrée en vigueur est prévue le 1^{er} novembre 2006, sous condition de ratification par tous les États membres.

1. La négociation finale du statut du ministre des Affaires étrangères de l'Union pendant la Conférence intergouvernementale de 2003-2004

La Conférence intergouvernementale s'ouvre à Rome le 4 octobre 2003, sous la présidence italienne. Contrairement aux CIG antérieures, étant donné tout le travail effectué en amont par la Convention, elle se tient uniquement au niveau politique le plus haut : celui des chefs d'État ou de gouvernement, assistés par leurs ministres des Affaires étrangères. Les dix pays candidats participent pleinement aux négociations car le traité d'adhésion a été signé le 16 avril 2003 à Athènes, soit avant le lancement de la CIG. Les représentants des trois autres pays candidats (Bulgarie, Roumanie et Turquie) participent à la CIG en tant qu'observateurs. Les institutions européennes sont aussi représentées au plus haut niveau¹⁰⁶⁵.

Le point de départ des négociations est le projet du traité présenté par la Convention. Cependant dès le moment de sa présentation, il apparaît clairement que certains points posent problème à un ou plusieurs pays et doivent être débattus à nouveau au cours de la CIG : le système de vote à la majorité qualifiée est particulièrement contesté par l'Espagne et la Pologne, mais d'autres questions institutionnelles (la composition de la Commission, les

¹⁰⁶⁵ Au niveau des chefs d'État et de gouvernement, la Commission est représentée par son président Romano Prodi et le Parlement européen par son président Pat Cox. Au niveau ministériel, deux représentants de la Commission participent aux travaux : le commissaire Michel Barnier puis, après son départ de la Commission, son collègue Antonio Vitorino. Quant au Parlement européen, il est pleinement associé aux travaux à travers ses deux représentants : les députés Klaus Hänsch et Iñigo Mendez de Vigo (remplacé en novembre 2003 par le président de la Commission des Affaires étrangères du Parlement, Elmar Brok).

différents formats du Conseil, le champ d'application de la majorité qualifiée) font également l'objet de polémiques. Le rôle du ministre des Affaires étrangères de l'UE et son ancrage institutionnel posent aussi question : une clarification de son statut dans le nouveau traité s'avère nécessaire. Considérée comme l'une des principales innovations apportées par les membres de la Convention, la création de la fonction de ministre des Affaires étrangères est assez longuement débattue au sein de la CIG.

Afin de mieux préparer les discussions au niveau ministériel, la présidence italienne a envoyé aux délégations avant l'ouverture formelle de la CIG une série de questionnaires résumant les propositions de la Convention et reprenant les souhaits des délégations nationales. Ce document daté du 2 octobre 2003 a été préparé au sujet de la fonction de ministres des Affaires étrangères de l'Union¹⁰⁶⁶. La présidence italienne y souligne que « le concept de ministre des Affaires étrangères doté d'une double casquette n'a été remis en question par aucune délégation », et que seules « certaines questions de détail sont plus controversées »¹⁰⁶⁷. Les questions identifiées comme exigeant des précisions portent sur certains aspects du statut du ministre, son rôle dans le cadre de la PESC et ses responsabilités concernant d'autres aspects des relations extérieures ne relevant pas de la PESC. Des divergences d'interprétation des articles relatifs au statut du ministre (art. I. 25.3, 26.2 et 27.3) apparaissent ainsi entre les différentes délégations. Pour certaines, le ministre des Affaires étrangères fait partie de la Commission et est par conséquent soumis au système de rotation appliqué pour la sélection des commissaires. Il pourrait donc toujours voter au sein de la Commission, quelle que soit la nature de la question dont il s'agit. D'autres délégations considèrent en revanche qu'un tel ministre ne devrait pas faire partie du collège et ne pourrait donc voter que sur des questions relatives aux relations extérieures. Dans la même logique se pose la question de la démission du ministre des Affaires étrangères qui serait obligé de démissionner au moment du vote d'une motion de censure de la Commission selon certains, tandis que pour d'autres, il faudrait prévoir des règles spécifiques pour mettre fin à son mandat. Quant aux compétences du ministre dans le champ de la PESC (y compris la PESD), le projet de traité constitutionnel semble plutôt clair (art I. 27.2) : elles sont fondées sur les compétences du Haut Représentant pour la PESC. Cependant l'idée qu'un tel ministre préside alors le Conseil des Affaires étrangères pose problème pour certaines délégations. Il faut noter enfin que le document de la présidence italienne ne soulève aucunement la question de la dénomination du poste de ministre des Affaires étrangères, alors que le mot même de ministre

¹⁰⁶⁶ *Le ministre des Affaires étrangères de l'Union : principales questions*, CIG 2/03, Bruxelles, le 2 octobre 2003.

¹⁰⁶⁷ *Ibid.*, p. 1.

fait l'objet de contestations dans différents États membres, notamment en Pologne (Voir Partie II, Chapitre 2, I, B, 2).

La présidence italienne maintient cependant un contact étroit avec les délégations et organise des rencontres bilatérales en quasi-permanence. Au niveau politique, le Premier ministre italien Silvio Berlusconi et son ministre des Affaires étrangères Franco Frattini rencontrent leurs homologues européens en dehors des sessions officielles, notamment lors d'un « tour des capitales ». Suivant cette logique de négociation, la présidence italienne adresse le 7 octobre 2003 un nouveau questionnaire relatif au futur ministre des Affaires étrangères avant la deuxième session ministérielle de la CIG qui a lieu le 14 octobre 2003. Sur la base du document précédent, la présidence pose des questions relatives au statut de ce ministre au sein des deux institutions (« double casquette »), notamment au regard du principe de collégialité en vigueur à la Commission. Trois dispositions du traité font l'objet d'interprétations divergentes de la part des délégations : les articles I-25 § 3 et I-27 § 3 relatifs à la place du ministre des Affaires étrangères au sein de la Commission prévoyant qu'il est l'un des vice-présidents soumis au système de rotation égale appliqué pour la sélection des commissaires et lié par les règles de la collégialité, et l'article I-26 § 2 relatif à la place d'un tel ministre au sein du Conseil. Pour clarifier la position des États membres, la présidence italienne pose trois sortes de questions¹⁰⁶⁸. D'abord la position du ministre au sein de la Commission lui confère-t-elle un droit de vote à part entière, y compris pour ce qui concerne les questions qui ne relèvent pas des relations extérieures ? Deuxièmement le statut du ministre au sein de la Commission lui vaut-il d'être soumis aux mêmes règles en matière de responsabilité, y compris pour ce qui est de l'obligation de démissionner si la Commission fait l'objet d'une motion de censure de la part du Parlement européen ? De même, le ministre des Affaires étrangères est-il tenu de présenter sa démission à la demande du président de la Commission ? Dans ce sens, quel sera le rôle du Conseil européen à qui il incombe au premier chef de nommer le ministre et de mettre fin à son mandat ? Troisièmement, étant donné que le projet de traité constitutionnel prévoit explicitement que le ministre des Affaires étrangères préside le Conseil des Affaires étrangères, qui représente la Commission au sein de cette formation du Conseil ?

Suite aux demandes de précisions exprimées par des délégations nationales lors de la réunion du 14 octobre, la présidence italienne élabore des modifications à apporter au texte de la Convention. En vue de la quatrième session ministérielle (18 novembre 2003), Rome

¹⁰⁶⁸ *Préparation de la réunion ministérielle de la CIG du 14 octobre 2003 : questionnaires*, CIG 6/03, Bruxelles, le 7 octobre 2003, p. 4.

présente le 10 novembre 2003 un document¹⁰⁶⁹ portant sur l'indépendance du futur ministre, son éventuelle démission et la cohérence entre la PESC et les relations extérieures. Le document établit clairement que le ministre des Affaires étrangères n'est pas soumis à la même obligation d'indépendance que les autres membres de la Commission « lorsqu'il agit en tant que mandataire du Conseil des ministres pour la PESC » (art. 25 § 4). Quant à la démission du ministre, les précisions sont apportées dans les articles 25 § 5 et 26 § 3. La première modification prévoit que le ministre des Affaires étrangères de l'Union doit démissionner des fonctions qu'il exerce au sein de la Commission en cas de motion de censure votée par le Parlement européen, mais continue à expédier les affaires courantes jusqu'à la nomination d'un nouveau Collège. La deuxième modification statue que le ministre des Affaires étrangères de l'Union, qui est en même temps le vice-président de la Commission, présente sa démission si son président le lui demande en accord avec le Conseil européen. Le dernier ajout (art. 27 § 3) précise que le ministre n'est pas seulement chargé de la coordination globale de l'action extérieure au sein de la Commission, mais doit également assurer la cohérence entre cette action et la PESC. Au cours de la réunion du 18 novembre 2003, les positions des délégations se rapprochent sur le statut du nouveau ministre. Cependant aucune négociation n'est engagée à ce stade au sujet d'un Service européen pour l'action extérieure qui devrait assister le ministre des Affaires étrangères dans sa mission.

La négociation autour du statut de ministre des Affaires étrangères de l'Union se poursuit lors de la cinquième session ministérielle (« le conclave » de Naples) fin novembre. Pour préparer les discussions, la présidence publie le 25 novembre un document contenant ses réflexions sur les questions débattues et auquel est joint un addendum avec les propositions d'articles. La présidence italienne veut rester fidèle au projet de traité constitutionnel et à ses propositions antérieures pour maintenir « dans son intégralité la formule de la double casquette »¹⁰⁷⁰ de ministre auquel elle consacre l'annexe 6 de l'addendum 1¹⁰⁷¹. Aucun changement significatif n'est finalement proposé par rapport au document du 10 novembre. Cependant la présidence gagne son pari car un large consensus sur le statut du ministre des Affaires étrangères de l'Union se dégage après la réunion du 29 novembre consacrée aux questions institutionnelles. Dans le document préparant le Conseil européen de Bruxelles du

¹⁰⁶⁹ *Ministre des Affaires étrangères de l'Union*, CIG 45/03, Bruxelles, le 10 novembre 2003.

¹⁰⁷⁰ *CIG 2003 – Conclave ministériel de Naples : propositions de la présidence*, CIG 52/03, Bruxelles, 25 novembre 2003, p. 5.

¹⁰⁷¹ *CIG 2003 – Conclave ministériel de Naples : propositions de la présidence*, CIG 52/03 ADD1, 25 novembre 2003.

mois de décembre 2003¹⁰⁷², la présidence réussit non seulement à clarifier le statut du ministre, mais aussi à renforcer de manière explicite son indépendance. Dans l'article I-25 § 4, à la différence des propositions précédentes, il est inscrit que la Commission et le ministre des Affaires étrangères de l'Union « ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni institution, organe ou organisme »¹⁰⁷³. De même, un paragraphe 3 est ajouté à l'article I-27 pour inscrire que « le ministre des Affaires étrangères de l'Union préside le Conseil des Affaires étrangères »¹⁰⁷⁴. Dans l'annexe 9 aux propositions de la présidence, une déclaration est faite sur la procédure de désignation du ministre des Affaires étrangères de l'Union et sur celle du président de la Commission et du président du Conseil européen, en précisant que le choix des personnes appelées à occuper ces fonctions « devra tenir dûment compte de la nécessité de respecter la diversité géographique et démographique de l'Union ainsi que de ses États membres »¹⁰⁷⁵. Parmi toutes ces questions se pose aussi celle concernant le futur Service européen pour l'action extérieure. Dans l'annexe 8 relative à l'article III-197 § 3, il est inscrit : « L'organisation et le fonctionnement de l'administration centrale du service européen pour l'action extérieure, ainsi que des délégations de l'Union, sont fixés par une décision européenne du Conseil. Le Conseil statue après avis du Parlement européen et après approbation de la Commission »¹⁰⁷⁶.

À l'ouverture du Conseil européen de Bruxelles les 12 et 13 décembre 2003, le seul véritable problème qui subsiste encore sur les questions institutionnelles est celui du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil. Les positions des délégations restant inconciliables autour de cette question, c'est elle qui enterre la possibilité d'atteindre un accord global sur le traité constitutionnel à Bruxelles le 13 décembre. La Conférence intergouvernementale rend donc publique une déclaration constatant l'échec des négociations. Elle charge également la présidence irlandaise de poursuivre les consultations, ce qu'elle entreprend avec toutes les délégations dans la plus grande discrétion en essayant d'établir dans un premier temps « l'acquis de la CIG », à savoir les points sur lesquels la présidence italienne sortante estimait

¹⁰⁷² CIG 2003 – Conférence intergouvernementale (12-13 décembre 2003) : Addendum 1 à la proposition de la présidence, CIG 60/03 ADD 1, Bruxelles, 9 décembre 2003.

¹⁰⁷³ *Ibid.*, p. 11. L'article I-25 § 4 dans la version du 25 novembre 2003 était formulé de la manière suivante : « Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Président, les Commissaires européens, les Commissaires et le ministre des Affaires étrangères de l'Union ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme à l'exception du ministre des Affaires étrangères lorsqu'il agit en tant que mandataire du Conseil des ministres pour la politique étrangère et de sécurité commune ».

¹⁰⁷⁴ *Ibid.*, p. 12.

¹⁰⁷⁵ *Ibid.*, p. 14.

¹⁰⁷⁶ *Ibid.*, p. 13.

qu'un consensus était déjà plus ou moins acquis¹⁰⁷⁷. Suite à ces consultations, un premier rapport est établi le 22 mars 2004, mais il ne comporte pourtant aucune proposition formelle sur les questions ouvertes. Parmi ces dernières demeurent donc la taille et la composition de la Commission ainsi que la définition du vote à la majorité qualifiée et son champ d'application. La question du ministre des Affaires étrangères de l'Union ne pose plus de controverse majeure mais demande toutefois à être définitivement précisée. Avant de reprendre des négociations formelles, la présidence réunit les points de contacts (*focal points*) des hauts fonctionnaires issus des délégations des États membres. Parmi les points moins contestés figure aussi la question du Service européen pour l'action extérieure. La présidence estime que des clarifications techniques, linguistiques, mais non politiques du texte peuvent aider à clore les négociations sur ces points. Un document de travail avec de courts commentaires concernant les modifications à apporter est présenté fin avril 2004¹⁰⁷⁸. Ce document reprend les propositions survenues après le conclave de Naples. Le 13 mai 2004, la présidence publie un nouveau document contenant des formulations susceptibles de réunir un large consensus. Parmi ces propositions, celles relatives au ministre des Affaires étrangères et au Service européen pour l'action extérieure reprenaient presque à l'identique la version présentée au conclave de Naples. Au sujet du service, il est proposé d'inscrire à l'Acte final (ad art. III – 197) une déclaration sur sa mise en place. Ainsi est-il déclaré que « les travaux préparatoires visant à la création du Service européen pour l'action extérieure commenceront dès la signature du Traité établissant la Constitution »¹⁰⁷⁹.

La première session ministérielle de la CIG sous la présidence irlandaise se tient les 17 et 18 mai 2004. Elle est consacrée aux questions pour lesquelles la poursuite des négociations est nécessaire, parmi elles celle concernant le champ d'application du vote à la majorité qualifiée dans le domaine de la PESC. À ce stade, aucune nouvelle proposition n'avait été faite pour définir cette majorité. Le débat porte sur la question de savoir jusqu'où élargir le champ d'application du vote à la majorité qualifiée pour rendre l'action extérieure de l'Union plus efficace. À part le cas où une décision européenne définissant une action ou une position de l'Union est adoptée sur la base d'une décision du Conseil européen, la présidence a proposé d'appliquer la même procédure lorsqu'une décision devrait être adoptée « sur

¹⁰⁷⁷ Voir le site Internet de la CIG 2003 : http://europa.eu/scadplus/cig2004/negociations2_fr.htm

¹⁰⁷⁸ CIG 2003 – Réunion des points de contact (Dublin, le 4 mai 2004), document de travail, CIG 73/04, Bruxelles, 29 avril 2004.

¹⁰⁷⁹ CIG 2003 – Propositions de la présidence à l'issue de la réunion des « points de contact » du 4 mai 2004, CIG 76/04, Bruxelles, 13 mai 2004, p. 10.

proposition du ministre des Affaires étrangères de l'UE »¹⁰⁸⁰. Lors de la neuvième session ministérielle le 14 juin, dans un document présentant les questions toujours ouvertes à la négociation, la présidence revient cependant à l'ancienne formulation de l'article III-201 § 2 relatif au vote à la majorité qualifiée dans le domaine de la PESC qui suggérait que le ministre reste dépendant du Conseil européen. Dans ce cas, la décision pourrait être adoptée selon ce système de vote lorsque le ministre fait une proposition « à la suite d'une demande spécifique que le Conseil européen lui a adressée de sa propre initiative ou de celle du ministre »¹⁰⁸¹. En même temps, le statut du ministre et son rôle au sein de la Commission ne posent plus de problème de fond et le compromis semble être défini¹⁰⁸². Les mêmes propositions sont retenues pour l'accord final au Conseil européen de juin 2004¹⁰⁸³.

Au moment de l'ouverture du Conseil européen le 17 juin 2004 à Bruxelles, la question du ministre des Affaires étrangères de l'Union et du Service européen pour l'action extérieure fait l'objet d'un consensus dans le cadre d'un accord global. Comme six mois auparavant, la négociation finale se concentre principalement sur le système de vote. Après deux journées de négociations et le dernier tour de table dans la nuit du 17 au 18 juin, les chefs d'État et de gouvernement réussissent à trouver un compromis et donnent ainsi leur accord sur le traité instituant une Constitution pour l'Europe¹⁰⁸⁴. Telle que rédigée après huit mois de négociations au sein de la Conférence intergouvernementale, la version finale du traité constitutionnel reprend 90 % du projet de la Convention, selon l'estimation de Valéry Giscard d'Estaing.

Dans l'ensemble, le texte de la CIG préserve les équilibres fondamentaux du projet de la Convention : création d'un président stable du Conseil européen et d'un ministre des Affaires étrangères de l'UE, simplification des actes juridiques et du fonctionnement de la vie démocratique dans l'Union. La CIG a apporté des compléments et précisions sur un certain nombre de dispositions du projet de la Convention afin de répondre aux nombreuses revendications exprimées par les États membres, dont le respect du droit des minorités dans les valeurs de l'Union ou la sauvegarde de l'exception culturelle dans le cadre de la politique commerciale commune.

¹⁰⁸⁰ CIG 2003 – Débat lors de la réunion ministérielle des 17 et 18 mai 2004, CIG 75/04, Bruxelles, 13 mai 2004, p. 26.

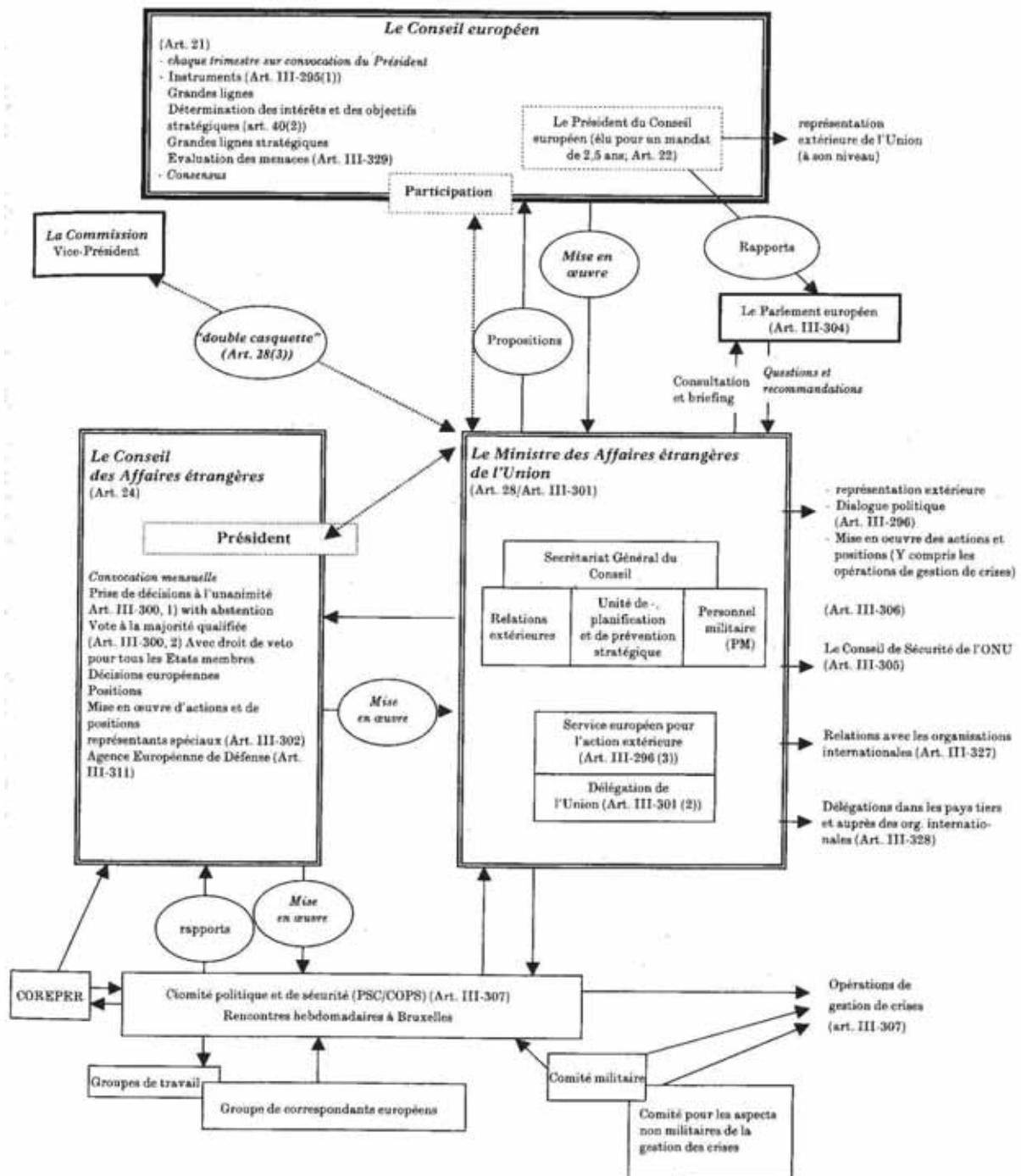
¹⁰⁸¹ CIG 2003 – Réunion ministérielle, 14 mai 2004, CIG 80/04, Bruxelles, 12 juin 2004, p. 10.

¹⁰⁸² Voir CIG 2003 – Proposition de la présidence à l'issue de la réunion ministérielle du 24 mai 2004, CIG 79/04, Bruxelles, 10 juin 2004.

¹⁰⁸³ Voir CIG 2003 – Réunion des chefs d'États ou de gouvernement à Bruxelles les 17 et 18 juin 2004, CIG 81/04, Bruxelles, 16 juin 2004.

¹⁰⁸⁴ CIG 2003 – Réunion des chefs d'État ou de gouvernement à Bruxelles les 17 et 18 juin 2004, CIG 85/04, Bruxelles, 18 juin 2004.

Organigramme 6. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union dans l'architecture institutionnelle du traité constitutionnel



Source : Wolfgang Wessels, « La voie d'une puissance européenne ou bien cosmétique intergouvernementale ? Les dispositions du Traité constitutionnel sur la PESC », *AFRI*, 2005, vol. VI, p. 655. Schéma réalisé par Martin Sümeling, 2003, mis à jour par Cyril Kirches, 2004, Chaire Jean Monnet, Cologne.

Cependant, dans le cadre d'une négociation globale complexe qui a donné lieu à des arbitrages, des modifications substantielles ont été apportées au texte de la Convention.

Celles-ci ont essentiellement porté sur les questions institutionnelles, le champ d'application de la règle de vote à la majorité qualifiée et les modalités de mise en œuvre des politiques de l'Union. Ainsi le traité constitutionnel prévoit dans sa version finale que le nombre de commissaires est d'un par État membre jusqu'en 2014 (et non de 15 comme le préconisait la Convention dès 2009) et que ce n'est qu'à partir de cette date-là qu'il sera réduit aux deux tiers du nombre des États membres. Il y est aussi énoncé que le seuil de la majorité qualifiée, objet du conflit entre "petits" et "grands" pays, sera relevé et entrera en vigueur à partir de 2009. La majorité qualifiée sera ainsi réunie si le seuil de 55% (et non plus 50%) des États membres représentant 65% (et non plus 60%) de la population est atteint. Une minorité de blocage doit comprendre au moins quatre membres du Conseil, faute de quoi la majorité est considérée comme réunie. Concernant le champ de la majorité qualifiée, il est limité dans certains domaines (par exemple la coopération judiciaire pénale, la politique fiscale) suite aux oppositions de certains États membres (la Grande-Bretagne en particulier). Le traité prévoit que la composition du Parlement européen est limitée au nombre de 750 députés, le seuil minimum par État étant relevé à 6 parlementaires. La suppression de la distinction entre les dépenses obligatoires et non-obligatoires est également prévue, le pouvoir budgétaire du Parlement européen étant cependant plus restreint que dans le projet de la Convention.

Enfin quant aux modifications substantielles, le projet de la CIG mentionne expressément deux formations du Conseil : le Conseil des affaires générales et celui des Affaires étrangères, mais il supprime le conseil législatif. Cependant aucune modification changeant la nature du futur Service européen d'action extérieure ou visant à réduire le rôle du nouveau ministre des Affaires étrangères de l'Union n'a été introduite dans le texte adopté par la CIG.

C'est ainsi l'image d'une fonction chargée d'un travail considérable qui se dégage de cette revue des dispositions concernant le statut du ministre des Affaires étrangères de l'UE. Comme le remarque Wolfgang Wessels, le ministre « devra servir de représentant de l'Union à l'extérieur, d'initiateur et d'exécuteur des décisions européennes, siéger au Conseil des Affaires étrangères et être le "gardien" du régime d'autocoordination (...), ainsi que le vice-président de la Commission »¹⁰⁸⁵. Il s'agit indéniablement d'un « successeur amélioré » du Haut Représentant pour la PESC. Cependant le poids de cette fonction n'est pas déterminé à l'avance : plutôt que d'être l'initiateur de nouvelles propositions et d'activités étendues, le ministre des Affaires étrangères de l'Union risque d'être enfermé dans sa tâche de recherche

¹⁰⁸⁵ Wolfgang Wessels, « La voie d'une puissance européenne ou bien cosmétique intergouvernementale ? Les dispositions du Traité constitutionnel sur la PESC », *AFRI*, 2005, vol. VI, p. 657.

d'un consensus entre les États membres. Aussi bien au sein du Conseil qu'à la Commission, le ministre « devra recourir à ses moyens de persuasion »¹⁰⁸⁶. Certains observateurs le voient d'ailleurs d'avance comme « un agent » des États membres, lesquels seraient les « dirigeants »¹⁰⁸⁷. Il semble toutefois injustifié de percevoir le ministre des Affaires étrangères comme un poste soumis aux volontés nationales. Son ancrage parallèle dans la Commission peut influencer la nature de sa fonction et faire de lui « un agent » de la Commission plutôt qu'un agent des États membres, surtout si son autorité politique est faible.

2. La Pologne en faveur d'un Représentant pour les Affaires étrangères de l'UE

La Conférence intergouvernementale de 2003-2004 qui suit la Convention européenne donne à nouveau une place plus importante aux négociations diplomatiques entre les capitales européennes¹⁰⁸⁸. C'est à cette négociation que participent pour la première fois les pays n'ayant pas encore le statut d'États membres de l'Union européenne. En tant que futur adhérent, la Pologne a lourdement pesé dans cette négociation car avec l'Espagne, elle est farouchement opposée au système de vote à la majorité qualifiée tel que défini par la Convention européenne. Considérant que dans son intérêt national, il est primordial de défendre un poids décisionnel comparable à celui des autres grands États de l'Union selon les dispositions du traité de Nice, Varsovie a concentré son action diplomatique autour de cette question. Pourtant son implication active dans la négociation autour du statut du futur ministre des Affaires étrangères de l'Union et de la composition du service diplomatique européen a également été une question importante pour l'avenir européen de la Pologne qui aspirait à façonner la politique étrangère de l'Union, notamment vis-à-vis de ses voisins orientaux.

La Pologne se présente dans cette négociation comme défenseur des moyens et petits pays, tout en aspirant à appartenir au cercle des six grands États. Pour cette raison, elle fait savoir avec plusieurs autres pays¹⁰⁸⁹ qu'elle attend de la CIG de nouveaux arbitrages sur l'architecture institutionnelle. La position de Varsovie est officiellement définie par le

¹⁰⁸⁶ *Ibid.*, p. 659.

¹⁰⁸⁷ *Ibid.* Voir Andrew Moravcsik, « The Quiet Superpower », *Newsweek*, 17 juin 2002, disponible sur le site Internet : <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/quiet.pdf>

¹⁰⁸⁸ Voir Eric L'Helgoualc'h, « Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe : une étape dans la dynamique constitutionnelle européenne », *Les Cahiers européens de Sciences Po*, 2005, n° 4, Paris, Centre d'études européennes de Sciences Po, p. 11-13.

¹⁰⁸⁹ Le 28 mai 2003, dans une contribution intitulée « Une Constitution de l'Union pour tous : un succès pour la Convention », les représentants de dix pays, dont la Pologne (avec le Royaume-Uni, l'Espagne, le Danemark, la Suède, l'Irlande, l'Autriche, Chypre, la Lituanie et la Slovaquie) demandent le maintien de l'équilibre institutionnel de Nice.

gouvernement polonais le 9 septembre 2003. Sept priorités sont identifiées : le maintien du système de vote pondéré selon le traité de Nice, la réforme visant à rendre l'architecture institutionnelle plus efficace, l'instauration de la présidence composée par un groupe de pays au sein du Conseil de l'UE, l'abandon du concept d'un Conseil des Affaires générales et législatives, le maintien d'un commissaire par État membre, la garantie que tous les pays pourront participer à l'instauration des coopération renforcées au sein de la PESC et de la PESD (l'alliance stratégique de l'UE avec l'OTAN devrait être inscrite dans le traité), la référence à l'héritage chrétien dans le préambule du traité¹⁰⁹⁰. Le gouvernement de Leszek Miller s'est en même temps félicité que la Convention ait envisagé la création du poste de ministre des Affaires étrangères de l'Union fusionnant les fonctions du Haut Représentant pour la PESC et du Commissaire aux Relations extérieures. Considérant qu'il s'agit de « l'une des plus importantes inventions de la Convention »¹⁰⁹¹, Varsovie souhaite cependant que soient précisées ses nouvelles compétences dans le texte du traité.

Dès l'ouverture de la conférence en octobre 2003, la Pologne propose d'instaurer une présidence par équipe d'États au sein du Conseil de l'UE¹⁰⁹². Se prononçant en faveur d'une présidence d'un groupe de quatre pays pour une durée de deux ans selon un système de rotation équitable, Varsovie soutient en même temps l'idée de confier la présidence du Conseil des Affaires étrangères au nouveau ministre des Affaires étrangères de l'Union. Dans ce contexte, la Pologne s'exprime également pour que les autres groupes de travail du Conseil chargés des relations extérieures soient aussi présidés par les représentants du ministre. Varsovie souhaite notamment confier la conduite des travaux du Comité politique et de sécurité à un adjoint du ministre (*Foreign Minister deputy*). Selon le concept du gouvernement polonais, la présidence tournante assurée par un groupe d'États membres devrait assister le ministre des Affaires étrangères de l'Union dans la direction des groupes de travail du Conseil chargés de la PESC (y compris la PESD), sans pour autant porter préjudice

¹⁰⁹⁰ « Stanowisko rządu RP na Konferencję międzyrządową w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, Warszawa, 9 września 2003, [La position du gouvernement de la République de Pologne pour la conférence intergouvernementale au sujet du traité établissant une Constitution pour l'Europe, Varsovie, 9 septembre 2003] », *Monitor Integracji Europejskiej*, 2003, n° 6, UKIE, p. 52-53.

¹⁰⁹¹ Danuta Hübner, « Przebieg i dotychczasowe rezultaty Konferencji Międzyrządowej [Le déroulement et les résultats actuels de la Conférence intergouvernementale] », *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, t. 4, n° 2 (18), PISM, mars-avril 2004, p. 14.

¹⁰⁹² Une telle proposition est faite par le Premier ministre Leszek Miller lors de l'ouverture de la Conférence intergouvernementale à Rome, le 4 octobre 2003. Voir « Wystąpienie premiera Leszka Millera na posiedzeniu inauguracyjnym konferencję międzyrządową Unii Europejskiej, Rzym, 4 października 2003 r. [Discours du Premier ministre Leszek Miller à la session inaugurale de la Conférence intergouvernementale de l'Union européenne, Rome, 4 octobre 2003] », *Monitor Integracji Europejskiej*, UKIE, p. 9-10.

à la responsabilité du ministre dans la conduite générale de la politique étrangère de l'Union¹⁰⁹³.

La délégation polonaise participe activement aux travaux de la CIG tout au long du dernier trimestre de l'année 2003 (trois sessions des chefs d'État et de gouvernement et cinq sessions ministérielles). La présidence italienne rencontre également les négociateurs polonais dans le cadre des consultations bilatérales le 21 novembre 2003 à Varsovie. Lors de la session de Naples (28-29 novembre) consacrée aux questions institutionnelles, la Pologne est représentée par le ministre des Affaires étrangères Włodzimierz Cimoszewicz, accompagné du ministre des Affaires européennes Danuta Hübner et du Sous-secrétaire d'État à l'intégration européenne au MEA Jan Truszczyński.

La délégation polonaise défend l'idée d'un commissaire par État membre, ainsi que celle de *Team Presidency*, laissant ouverte la question du nombre des pays composant l'équipe (trois ou quatre). Le ministre Włodzimierz Cimoszewicz exprime aussi la position de la Pologne au sujet du ministre des Affaires étrangères de l'UE, suggérant que Varsovie serait favorable à une autre dénomination du poste : celle de « Représentant pour les Affaires étrangères de l'UE »¹⁰⁹⁴. Il souhaite que ce représentant possède « une possibilité d'action plus réelle et plus efficace », d'où la proposition de la Pologne de nommer deux adjoints du ministre¹⁰⁹⁵. Elle aimerait que ce « ministre » des Affaires étrangères de l'Union devienne une figure incontournable dans la conduite de la politique de l'UE, à côté du président du Conseil européen et du président de la Commission, sans vouloir pour autant créer une nouvelle structure qui officialiserait cette coordination informelle¹⁰⁹⁶.

C'est cependant la question du système de vote qui reste au cœur des préoccupations polonaises jusqu'à la fin de la Conférence intergouvernementale. L'impossibilité de trouver un compromis immédiat au Conseil européen de Bruxelles les 12-13 décembre 2003 oblige la présidence irlandaise à poursuivre les négociations sur cette question tout au long du premier semestre 2004. Mais la Pologne et l'Espagne ne sont pas les seules responsables de l'échec des négociations sous la présidence italienne, comme le suggère la presse internationale, et

¹⁰⁹³ CIG 2003 – Réponse de la Pologne au questionnaire sur la fonction législative, les formations du Conseil et la présidence du Conseil des ministres (doc. CIG 9/03), CIG 26/03, Bruxelles, le 15 octobre 2003, p. 4.

¹⁰⁹⁴ Voir « Udział Ministra Spraw Zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza w sesji Konferencji Międzyrządowej – IGC w Neapolu (28-29 listopada 2003 r.) [La participation du ministre des Affaires étrangères Włodzimierz Cimoszewicz à la session de la Conférence intergouvernementale – CIG à Naples (28-29 novembre 2003)] », disponible sur le site Internet du Ministère des Affaires étrangères de la République de Pologne : <http://www.msz.gov.pl/Udzial,Ministra,Spraw,Zagranicznych,Wlodzimierza,Cimoszewicza,w,sesji,Konferencji,Miedzyrządowej,-,IGC,w,Neapolu,%2828-29,listopada,2003,r.%29,502.html>

¹⁰⁹⁵ *Ibid.*

¹⁰⁹⁶ *Ibid.*, p. 4.

notamment la presse française¹⁰⁹⁷. D'autres questions, y compris relatives à la politique étrangère, restent encore ouvertes, et d'autres négociations, aussi bilatérales, sont encore nécessaires. C'est pour cette raison que la présidence irlandaise organise avec la Pologne une réunion au niveau des Premiers ministres en janvier 2004, suite à laquelle Varsovie présente une proposition de compromis sur le système de vote. Il faut attendre le sommet de Bruxelles au mois de juin pour que la France et l'Allemagne acceptent enfin de revoir la double majorité des pays à 55% et de la population à 65%, et font une déclaration sur le mécanisme de sécurité. Ce compromis devient acceptable pour le nouveau gouvernement polonais de Marek Belka qui est pris entre deux feux, celui de l'opinion publique polonaise et celui de l'opinion internationale, surtout après l'abandon par l'Espagne du système de Nice suite au changement de gouvernement dans ce pays. Quant aux affaires étrangères, il est décidé que lorsque les décisions seront votées à l'initiative des États et non de la Commission, il faudra l'accord de 72% des États (20 pays sur 27). Selon l'opinion du parlementaire français René André, la Pologne devrait jouer un rôle important dans une telle Union, « dans le cadre du Triangle de Weimar formé avec la France et l'Allemagne, dans le dialogue de l'Union avec les pays limitrophes de ses nouvelles frontières, en particulier avec l'Ukraine, la Moldavie et la Biélorussie »¹⁰⁹⁸. C'est le rôle que Varsovie veut confirmer au moment de son adhésion à l'UE en soutenant politiquement le camp pro-occidental dans les pays de la zone postsoviétique : en Géorgie (« révolution des roses » en novembre 2003) et en Ukraine (« révolution orange » en novembre-décembre 2004).

II. La désillusion quant à la nature ministérielle de la fonction de Haut Représentant de l'Union

Le rejet du traité constitutionnel dans les référendums en France et aux Pays-Bas signifie l'échec du projet d'une Europe politique marquée par une symbolique étatique forte. Au moment où la phase de réflexion est proclamée, il est évident qu'une notion ministérielle d'une fonction consacrée aux Affaires étrangères de l'UE n'aura pas de place dans un éventuel nouveau traité. Une certaine désillusion s'installe en Europe quant à la possibilité de faire avancer la construction européenne sur un mode supranational. L'heure est alors aux

¹⁰⁹⁷ Voir Stanisław Parzymies, « Wkład Polski w przygotowanie Traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej [La contribution de la Pologne dans la préparation du traité constitutionnel de l'Union européenne] », art. cit., p. 53-54.

¹⁰⁹⁸ Opinion exprimée lors de la réunion de travail entre la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'UE avec une délégation des commissions de l'intégration européenne du Parlement polonais le 12 novembre 2003, voir le *compte rendu n° 63*, p. 9-10, disponible sur le site Internet : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/europe/c-rendus/c0063.pdf>

solutions plus techniques, du moins en apparence, privées de l'esprit d'engouement politique d'origine, mais conservant toujours le contenu de la réforme souhaitée et relevant des défis stratégiques importants pour l'avenir de l'UE.

A. L'échec du traité constitutionnel : le rejet de sa symbolique

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe est signé formellement par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne le 29 octobre 2004 à Rome (deuxième traité de Rome après le traité de 1957). Après ratification par chacun des vingt-cinq États signataires, le traité devait entrer en vigueur le 1^{er} novembre 2006, ce qui n'a pas été le cas *in fine*. Fin 2004, la Lituanie est le premier État membre à ratifier le traité par la voie parlementaire, suivie par la Hongrie. Durant le premier semestre 2005, les parlements de Slovénie, d'Italie, de Grèce, de Slovaquie, d'Autriche, d'Allemagne et de Lettonie ratifient également le Traité. Sa ratification par l'Espagne a lieu en février 2005 par référendum avec une majorité de 76 %. Mais lors du référendum organisé le 29 mai 2005 en France, 54,8 % des électeurs rejettent le traité avec un taux de participation de 70 %. Trois jours plus tard, les Pays-Bas émettent à leur tour un vote négatif à une majorité de 61,7 % et un taux de participation atteignant lui aussi 70 %. Le choc provoqué par le rejet du traité constitutionnel est d'autant plus grand qu'il vient de deux États fondateurs, dont la France qui a été l'un des rédacteurs en chef du traité constitutionnel, Valéry Giscard d'Estaing ayant été le président de la Convention¹⁰⁹⁹. Les autres États ne peuvent pas ignorer le refus franco-néerlandais en poursuivant la ratification du traité. La construction européenne connaît « une situation de blocage totalement inédite ». Le vote négatif de l'Irlande lors du référendum sur le traité de Nice et le rejet par le Danemark du traité de Maastricht avaient été surmontés par de nouveaux référendums dont le résultat avait été positif, « moyennant quelques aménagements tenant compte des sensibilités particulières de ces pays ». Le cas du traité constitutionnel est à l'évidence très différent car le « non » franco-néerlandais est le résultat du rejet d'une large majorité dans le cadre d'une forte participation. Il est donc inenvisageable que le traité, « même assorti de quelques aménagements, puisse être à nouveau soumis au corps électoral »¹¹⁰⁰.

¹⁰⁹⁹ Voir *Rapport d'information du Sénat n° 188 (2007-2008) de M. Jean François-Poncet, fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le traité de Lisbonne, déposé le 30 janvier 2008*, disponible sur le site Internet du Sénat français : <http://www.senat.fr/rap/r07-188/r07-1881.pdf>

¹¹⁰⁰ *Ibid.*

C'est pour cette raison que le Conseil européen de juin 2005 décide d'instaurer dans tous les pays de l'UE une période de réflexion et de débat afin de sortir de l'impasse constitutionnelle. La Commission européenne complète cette initiative en proposant « le plan D » destiné à favoriser la démocratie, le dialogue et le débat en Europe. La date du 1^{er} novembre 2006 initialement retenue pour l'entrée en vigueur du traité est ainsi repoussée au milieu de l'année 2007.

1. La phase de réflexion sur l'avenir de l'UE en Pologne : pour l'abandon de toute référence à un État européen

En adhérant à l'UE en mai 2004, la Pologne réalise le principal objectif de sa politique étrangère tel que défini après la chute du communisme (avec son adhésion à l'OTAN en 1999). La politique européenne de la Pologne entre ainsi dans un nouveau stade. Dans cette situation, la redéfinition de la conception de la politique étrangère polonaise semble inévitable. Ce changement est d'autant plus radical que le certain consensus qui s'est dessiné autour de la politique étrangère polonaise après quinze ans d'intégration européenne (1989-2004) n'a plus raison de se maintenir. Ce bouleversement coïncide en Pologne avec un changement politique intérieur¹¹⁰¹ et avec le débat sur l'avenir de la construction européenne à l'extérieur. Différentes visions du rôle de la Pologne dans l'UE et de l'UE dans le monde sont clarifiées au courant du débat sur l'avenir de la politique étrangère européenne.

Tout d'abord il faut noter que le traité établissant une Constitution pour l'Europe a été très contesté en Pologne, notamment par un certain nombre de partis dits « eurosceptiques », sans parler d'un certain mécontentement général suite à la négociation très difficile autour du vote à la majorité qualifiée et au rejet d'un certain nombre d'exigences émises par le gouvernement polonais jusqu'à la fin du Conseil européen de juin 2004 (référence notamment à l'héritage chrétien dans le préambule du traité). Tout cela a pour effet que le rejet franco-néerlandais est reçu en Pologne sans profond regret et même avec l'espoir qu'après une phase de réflexion il sera possible de reprendre les négociations et d'y peser davantage, d'une part parce que la Pologne jouit alors déjà du statut d'État membre (dont elle ne bénéficiait pas lors de la Convention et de la CIG de 2004) et a acquis un savoir-faire dans la négociation à Vingt-Cinq, et d'autre part parce qu'une large contestation populaire ne peut plus être

¹¹⁰¹ En septembre 2005 ont eu lieu en Pologne des élections parlementaires qui ont conduit au pouvoir le parti Droit et Justice (PiS) qui a formé un gouvernement de coalition avec les deux partis eurosceptiques : la Ligue des familles polonaises (LPR) et l'Autodéfense de la République de Pologne (*Samobrona*). En octobre 2005 s'est tenue l'élection présidentielle qui a été emportée par le candidat de Droit et Justice, Lech Kaczyński.

négligée par les dirigeants européens au plus haut niveau. C'est pourquoi il est intéressant d'analyser brièvement les différentes conceptions de la politique européenne de la Pologne au lendemain de son entrée dans l'Union européenne.

Après la victoire de Lech Kaczyński aux élections présidentielles d'octobre 2005, et celle de son parti Droit et Justice (*Prawo i Sprawiedliwość*) dirigé par son frère Jarosław aux élections législatives deux mois auparavant (septembre), une politique plus souverainiste est menée par les plus hautes instances d'État. Définie surtout par le président Lech Kaczyński, cette conception met au cœur de la politique étrangère polonaise des valeurs telles que le respect de la souveraineté, la défense de l'intérêt national, la sécurité et la solidarité internationale¹¹⁰². Selon ses partisans, la construction européenne devrait être fondée sur la coopération des États-nations qui ne renoncent pas pour autant à défendre leurs intérêts nationaux. L'Union européenne est considérée comme une garantie de paix en Europe et elle doit pour cela rester ouverte aux autres États de l'Europe de l'Est, notamment à l'Ukraine. Au sein de cette conception, on peut distinguer deux courants : le premier est représenté par Jarosław Kaczyński (Premier ministre de juillet 2006 à novembre 2007) qui reste hostile à l'approfondissement de l'intégration européenne, tandis que le second y est favorable et est représenté par Kazimierz Marcinkiewicz (Premier ministre d'octobre 2005 à juillet 2006)¹¹⁰³.

Une conception pro-européenne dans le camp du pouvoir est défendue par Stefan Meller, ministre des Affaires étrangères dans le gouvernement de Kazimierz Marcinkiewicz et ancien ambassadeur de Pologne en France (1996-2001) et en Russie (2002-2005). Selon lui, la Pologne peut accroître son rôle sur la scène internationale uniquement à travers l'Union. Les relations entre les pays membres doivent être fondées sur le principe de partenariat. Il est favorable à ce que l'Allemagne joue un rôle clé pour faire sortir l'Europe de l'impasse constitutionnelle et voit en Berlin le partenaire privilégié de Varsovie, contrairement aux frères Kaczyński qui le cherchent plutôt à Londres, à Madrid ou encore à Copenhague. Selon Stefan Meller, l'Union doit d'abord mener à bien sa réforme institutionnelle avant de pouvoir s'élargir aux autres pays¹¹⁰⁴.

Le point commun de ces deux conceptions est la vision d'une position forte de la Pologne au sein de l'architecture institutionnelle de l'UE, y compris dans la diplomatie

¹¹⁰² Maximilian Landgraf, « Aktualna koncepcja roli Polski w Unii Europejskiej [La conception actuelle du rôle de la Pologne dans l'Union européenne] », *Przegląd Europejski*, 2006, n° 1, p. 151-153.

¹¹⁰³ *Ibid.*, p. 153-154.

¹¹⁰⁴ Voir *Government information on Polish foreign policy in 2006 presented at the session of the Sejm on February 15, 2006 by the Minister of Foreign Affairs of the Republic of Poland, Stefan Meller*, <http://www.msz.gov.pl/Ministers,Annual,Address,2006,4808.html>

européenne, cette dernière étant considérée comme le levier pour accroître la représentation polonaise à travers le monde et pour élargir la protection consulaire des ressortissants polonais. En effet, la Pologne est un de ces pays qui ont élaboré une position générale englobant l'ensemble des dilemmes liés à la création du Service européen pour l'action extérieure. En janvier 2005 est présenté un document *non-paper* présentant la vision polonaise du SEAE¹¹⁰⁵. Selon Varsovie, le SEAE devrait maintenir l'équilibre entre les méthodes d'intégration communautaire et intergouvernementale. Sa mise en place devrait se faire selon les principes de souplesse, d'évolution et de transparence. Le document polonais analyse différents aspects liés au SEAE : la méthode de sa mise en place, l'étendue thématique et ses compétences, sa composition et les règles de recrutement, son financement et enfin son impact sur la diplomatie des États membres¹¹⁰⁶.

Tout d'abord, selon la Pologne, la mise en place du SEAE devrait se faire par étapes. Dans un premier temps jusqu'en juin 2005, le Haut Représentant pour la PESC conjointement avec la Commission devrait préparer un rapport sur le SEAE sur la base duquel des groupes de travail devraient présenter un rapport final qui serait soumis aux États membres (jusqu'au mois de novembre 2006). Cette solution permet à la Pologne de croire qu'elle aura le temps de renforcer sa position dans les structures institutionnelles de l'UE afin de peser davantage dans la phase finale de création du SEAE.

Quant à l'étendue des compétences thématiques du futur service diplomatique de l'UE, Varsovie opte pour une version maximaliste visant à introduire dans le SEAE tout un éventail de politiques communautaires, c'est-à-dire les directions du Commerce, DG Justice, Liberté et Sécurité, l'aide au développement, EuropeAid et l'aide humanitaire, en plus de la DG RELEX. Il ne s'agit pourtant pas de transférer tout le personnel travaillant dans toutes ces directions, mais d'avoir un large spectre de spécialistes dans différents domaines de l'action extérieure de l'UE.

Durant cette phase de réflexion sur l'avenir du traité constitutionnel, la Pologne fait savoir qu'elle ne regarde pas de bon œil l'idée de confier à un ministre des Affaires étrangères de l'Union la présidence des groupes de travail au Conseil. Varsovie a peur que cela affaiblisse encore davantage le rôle de la présidence tournante et porte atteinte à l'équilibre fragile entre les dimensions communautaire et intergouvernementale du futur SEAE. Par la même occasion, la Pologne soutient l'idée selon laquelle le SEAE devrait assister non

¹¹⁰⁵ Jacek Czaputowicz, « Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej a Traktat Konstytucyjny [La politique étrangère et la diplomatie de l'Union européenne dans le traité constitutionnel] », *Raporty i Analizy*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, 2005, n° 4, p. 13.

¹¹⁰⁶ *Ibid.*

seulement le ministre des Affaires étrangères de l'UE, mais également son président. Selon Varsovie, cette solution favoriserait la définition précise des compétences de ces deux nouvelles fonctions et permettrait ainsi d'éviter un potentiel conflit de compétences¹¹⁰⁷. Dans une perspective plus lointaine, Varsovie souhaite enfin introduire dans le SEAE les affaires consulaires et les questions de visas et passeports : elle compte ainsi résoudre par exemple le problème des visas pour les ressortissants polonais allant aux États-Unis¹¹⁰⁸.

Le document *non-paper* de janvier 2005 présente également une position intéressante au sujet de l'organisation interne du SEAE. Selon cette proposition, la composition du service ne devrait pas nécessairement se faire sur un pied d'égalité entre les trois composantes prévues, à savoir la Commission, le Secrétariat général du Conseil et les diplomates venant des États membres. Ce partage devrait être plus souple et varier en fonction des priorités politiques de l'UE dans tel ou tel pays tiers, c'est-à-dire que si les relations de l'UE avec un pays tiers ont un caractère davantage commercial ou lié à l'aide au développement, la part des diplomates venant de la Commission devrait être plus grande. En l'occurrence, si ces relations sont dominées par des questions politiques et sécuritaires, la participation des diplomates provenant du Secrétariat ou des États membres devrait être proportionnellement plus grande. Toutefois, pour éviter une « supranationalisation » de la diplomatie européenne, la rotation de tous les diplomates indépendamment de leur provenance serait souhaitable¹¹⁰⁹.

Dans la perspective de garder un équilibre entre toutes les composantes au sein du SEAE, notamment entre les différents États membres, la Pologne propose que le nombre des diplomates reflète le pourcentage de la population de chaque pays dans l'UE. Pour éviter une sous-représentation des diplomates venant des petits et nouveaux pays, un mécanisme de correction devrait être également introduit dans le système de recrutement des diplomates européens. Pour professionnaliser l'ensemble du personnel du SEAE, Varsovie s'exprime en faveur d'un réseau d'académies diplomatiques et d'un système de formation intégrée¹¹¹⁰. En outre, elle souhaite que le SEAE soit entièrement financé par le budget de l'UE et que les salaires de tous les diplomates soient unifiés.

Beaucoup de questions liées à la redéfinition de la place des services diplomatiques nationaux se posent également dans le cadre de la mise en place du SEAE qui demeure incertaine. La projection du rôle de la diplomatie nationale dans la situation où elle côtoierait la diplomatie européenne est difficile. Il semble évident qu'une redéfinition de sa place est à

¹¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 14.

¹¹⁰⁸ *Ibid.*

¹¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 15.

¹¹¹⁰ *Ibid.*

entrevoir, pourtant la profondeur de ce changement est impossible à concevoir, surtout en raison du manque de données relatives à l'étendue géographique et thématique du SEAE.

Le document *non-paper* reste la contribution polonaise la plus remarquable dans le débat sur l'avenir de la diplomatie européenne durant la phase de réflexion. Cependant il n'est qu'une tentative de conceptualisation du SEAE et du rôle d'un ministre des Affaires étrangères de l'UE très peu perceptible dans le débat politique en Pologne dans les années 2005-2007. En effet, la réflexion sur la réforme de l'appareil diplomatique de l'UE relève globalement du domaine de quelques rares académiciens comme Jacek Czaputowicz¹¹¹¹, plutôt que d'une préoccupation des élites polonaises de l'époque.

Ainsi, s'il est possible de résumer la réflexion sur l'avenir de l'UE en Pologne, deux temps peuvent être distingués : de 2005 à fin 2006 lorsque le discours avait un caractère très général, puis durant la présidence allemande (premier semestre 2007) lorsque la position polonaise a commencé à se préciser¹¹¹². Dans la première phase, la position de la Pologne peut se résumer en trois points : opposition à la transformation de l'Union en État fédéral d'Europe avec tous les attributs constitutionnels ; le traité établissant une Constitution pour l'Europe est mort après le rejet franco-néerlandais ; la réforme de l'Union ne doit pas être précipitée. Selon l'opinion de Jerzy Kranz, académicien et diplomate polonais, la position de la Pologne durant cette période se caractérise par l'incohérence et le manque de réflexion approfondie. On peut y voir les difficultés du gouvernement polonais à définir des objectifs d'intégration et à réagir rapidement et de manière appropriée à l'évolution de la situation internationale, ainsi qu'à faire des propositions concrètes sur la réforme à poursuivre¹¹¹³.

Le discours polonais sous la présidence allemande au premier semestre 2007 est cependant marqué par le rappel des principales positions de la Pologne dans la négociation autour du traité constitutionnel qui restent valables pour une nouvelle négociation, à savoir l'opposition au système de vote à la double majorité ou l'abandon de la référence étatique dans l'appellation des nouveaux postes comme vis-à-vis du ministre des Affaires étrangères de l'Union. La Pologne est favorable à la définition et à la distinction entre les compétences de l'Union et celles des États membres. Elle souhaite également introduire une clause de solidarité énergétique dans le nouveau traité. En ce qui concerne la création du poste du ministre des Affaires étrangères de l'Union, Varsovie s'oppose à ce que ce ministre soit une doublure des ministres des Affaires étrangères des États membres. Selon le Premier ministre

¹¹¹¹ Voir *Ibid.*, 16 p.

¹¹¹² Jan Barcz (dir.), *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej [Les aspects juridiques de l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne]*, t. IX, Varsovie, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, 2^e éd., 2010, p. 218-219.

¹¹¹³ *Ibid.*, p. 219.

Jarosław Kaczyński, « une telle fonction devrait être parallèle ou complémentaire »¹¹¹⁴, mais elle ne devrait pas viser à remplacer ses homologues étatiques. Malgré ses réserves, la Pologne reste favorable à la négociation d'un nouveau texte. Cette volonté est confirmée le 25 mars 2007 à l'occasion du 50^{ème} anniversaire de la signature du traité de Rome dans une déclaration des chefs d'État et de gouvernement (Déclaration de Berlin) soulignant par ailleurs le rôle des pays d'Europe centrale et orientale dans la victoire sur le communisme en Europe¹¹¹⁵.

2. Un nouveau programme de renforcement de l'action extérieure de l'UE

L'échec du traité constitutionnel a remis en cause la réforme de la politique extérieure de l'UE. Cependant il n'a pas clos le débat sur l'avenir de sa politique étrangère : bien au contraire, il a provoqué une réflexion approfondie sur l'amélioration de l'action extérieure de l'UE sur la base des traités en vigueur. Les propositions de réforme, toujours ancrées dans le souci de préserver le contenu du traité constitutionnel relatif à la réforme de la politique étrangère, sont venues des différentes institutions européennes ainsi que des États membres.

C'est tout d'abord le Parlement européen qui s'invite dans le débat. Le 26 mai 2005, soit trois jours avant le référendum en France et comme si rien n'annonçait l'échec du traité constitutionnel, il adopte une résolution sur les aspects institutionnels du Service européen pour l'action extérieure¹¹¹⁶. Considérant que le nouveau service diplomatique de l'UE revêt une importance primordiale pour les relations extérieures de l'Union, il établit un certain nombre de recommandations et de principes selon lesquels le SEAE devrait être organisé. Le Parlement appelle tout d'abord la Commission « à peser de tout son poids institutionnel dans les travaux préparatoires correspondants pour conserver et développer le modèle communautaire dans le domaine des relations extérieures ». Du point de vue organisationnel, administratif et budgétaire, le Parlement souhaite intégrer le nouveau service dans ceux de la Commission, exprimant ainsi ouvertement sa volonté de communautariser *de facto* la

¹¹¹⁴ Agnieszka Szostakiewicz, « Polska/Polscy szerpowie z misją w sprawie eurokonstytucji [La Pologne/Les sherpas polonais avec la mission relative à l'euroconstitution] », *psz.pl*, 2 février 2007, disponible sur le site Internet : <http://www.psz.pl/tekst-3879/Polska-Polscy-szerpowie-z-misja-w-sprawie-eurokonstytucji>. Voir « Polscy „Szerpowie” w Berlinie [Les « sherpas » polonais à Berlin] », *Gazeta Wyborcza*, 30 janvier 2007.

¹¹¹⁵ Voir Leszek Jesień, « Deklaracja berlińska z okazji 50 rocznicy podpisania Traktatów Rzymskich [La déclaration de Berlin à l'occasion du 50^{ème} anniversaire de la signature des traités de Rome] », *Biuletyn*, n° 15 (429), PISM, 26 mars 2007, p. 1759-1760.

¹¹¹⁶ Résolution du Parlement européen sur les aspects institutionnels du service européen pour l'action extérieure, P6_TA (2005)0205, disponible sur le site Internet : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2005-0205+0+DOC+PDF+V0//FR>

politique extérieure « classique » (PESC et PSDC) relevant de la compétence du Conseil. Dans cette logique, la résolution établit quatre principes d'organisation et de fonctionnement du SEAE : une composition « équilibrée et pertinente » de fonctionnaires issus de la Commission, du Secrétariat général du Conseil et des services diplomatiques nationaux ; une harmonisation de la politique étrangère de l'Union de manière à ce que la PESC soit alignée sur les relations extérieures et que les fonctionnaires assumant des fonctions dirigeantes au sein des délégations soient affectés au SEAE ; éviter de priver l'ensemble des directions générales de la Commission de toute compétence en matière de relations extérieures (notamment les directions générales Commerce, Développement et Élargissement, l'Office de coopération EuropeAid, l'Office d'aide humanitaire et les services de la direction générale Affaires économiques et monétaires orientés vers l'action extérieure) ; la création des « ambassades de l'Union » dans les pays tiers sur la base des délégations de la Commission et des bureaux de liaison du Conseil, dirigés par des fonctionnaires du SEAE placés sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères et relevant « sur le plan administratif des services de la Commission ».

En avril 2006, après l'accord avec la Commission européenne et les États membres, le Parlement européen envoie un autre signal fort pour porter l'ambition internationale de l'UE en adoptant le nouveau budget de l'UE pour les années 2007-2013 consacrant 50 milliards d'euros pour la politique étrangère. Il s'agit d'une augmentation de 29% par rapport au paquet financier pour les années 2000-2006¹¹¹⁷. Dans le contexte de la période de réflexion sur l'avenir de la politique étrangère de l'UE, il faut souligner que le temps est aux projets concrets comme celui du mécanisme de financement des opérations militaires ATHENA, établi le 23 février 2004 par la décision du Conseil. Conçu pour gérer le financement des coûts communs nécessaires à la mise en œuvre des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, ATHENA est géré sous l'autorité du comité spécial, organe composé des représentants des pays contributeurs (sauf le Danemark qui ne participe pas aux décisions et actions de l'Union ayant des implications en matière de défense).

¹¹¹⁷ Krzysztof Miszczak, « „Traktat reformujący” UE – proponowane zmiany w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa [“Le traité réformateur” de l'UE – modifications proposées dans le domaine de la Politique étrangère et de sécurité commune de l'UE] », in Jan Barcz (dir.), *Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawo-polityczna. Wnioski dla Polski [Le traité réformateur de l'Union européenne. Mandat de la Conférence intergouvernementale – analyse juridico-politique. Recommandations pour la Pologne]*, Actes de la conférence des experts, 11 juillet 2007, Varsovie, 2007, p. 83.

Suivant cette logique, la Commission européenne approuve le 8 juin 2006 des propositions visant à renforcer l'action extérieure de l'UE sans modifier le traité existant. Le document intitulé *L'Europe dans le monde : propositions pratiques pour améliorer la cohérence, l'efficacité et la visibilité*¹¹¹⁸ doit apporter les instruments nécessaires afin de soutenir la volonté politique européenne, malgré l'absence d'un ministre européen des Affaires étrangères. Partant du constat du président de la Commission José Manuel Barroso qu'« à l'heure actuelle, l'Europe n'est pas à la hauteur de son poids économique ou de sa dimension commerciale », le document énonce plusieurs étapes pratiques pour aller de l'avant. Il propose ainsi une meilleure planification stratégique : au niveau interne, la Commission devrait renforcer le rôle du groupe des commissaires « Relations extérieures » en associant le Haut Représentant à son travail. Chaque semestre, le nouveau président du Conseil européen et son ministre des Affaires étrangères, le président de la Commission, le Commissaire aux Relations extérieures et le Haut Représentant devraient se réunir de manière informelle pour fixer un programme commun pour six mois. Un renforcement de la coopération entre la Commission et le Secrétariat du Conseil est aussi préconisée : une coopération renforcée entre les services de la Commission et l'Unité politique du Conseil devrait passer par la mise en commun de documents stratégiques, le partage de rapports et de ressources et une plus grande coordination dans la gestion des crises. Concernant enfin les relations avec les États membres, un programme amélioré d'échanges devrait permettre des transferts de personnel entre les services diplomatiques des États membres, le Secrétariat du Conseil et la Commission. Il est proposé d'ouvrir des programmes nationaux de formation au personnel des institutions européennes et des programmes européens aux personnels nationaux.

Le document de la Commission, dit « rapport Cutileiro », est une réponse au sommet informel des chefs d'État et de gouvernement qui s'est tenu à Hampton Court le 28 octobre 2005 où il a été décidé de renforcer la coopération en matière de la politique étrangère de l'UE sur la base des traités en vigueur et en lien avec sa politique économique¹¹¹⁹. Quelques mois plus tard, en juin 2006, la présidence finlandaise a aussi préparé un *non-paper* concernant la politique étrangère de l'Union qui n'a pas été publié cependant, mais qui a donné des indications pour le rapport de la présidence relatif à la PESC au mois de décembre

¹¹¹⁸ Voir *Europe in the World — Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility, Communication from the Commission to the European Council of June 2006*, COM(2006) 278 final, Bruxelles, 8 juin 2006.

¹¹¹⁹ Voir Simon Nuttall, « Coherence and Consistency », in Christopher Hill et Michael Smith (dir.), *op. cit.*, p. 91-112.

2006¹¹²⁰. En même temps, à la veille de la présidence allemande au sein du Conseil de l'UE, la chancelière Angela Merkel fait entendre dans un discours prononcé le 8 novembre 2006 devant la Société allemande pour la politique étrangère que l'Allemagne ne veut pas faire dépendre la réussite de sa présidence d'une avancée sur la question constitutionnelle, mais qu'elle souhaite au contraire concentrer ses efforts dans certains domaines plus pratiques, notamment sur les questions de la politique extérieure commune et de la politique de sécurité et de défense¹¹²¹. Cette déclaration est d'autant plus importante que parallèlement au volet politique de la PESC, l'Union développe son volet militaire. Cela ne faisant pas directement l'objet de notre thèse, il suffit de mentionner que l'Union a lancé l'Agence européenne de défense en juillet 2004 et qu'en juin 2004, le Conseil européen a adopté un plan d'action pour les capacités militaires à l'horizon 2010 (*Headline Goal 2010*¹¹²²) et les capacités civiles de gestion des crises à l'horizon 2008 (*Civilian Headline Goal 2008*¹¹²³).

B. Le traité de Lisbonne : l'abandon de la symbolique du traité constitutionnel et la sauvegarde de sa substance

En juin 2006, le Conseil européen procède à une appréciation d'ensemble des débats nationaux organisés dans le cadre de la période de réflexion et décide d'axer désormais les travaux sur l'obtention de résultats concrets pour sortir de l'impasse. Après six mois de travail sous la présidence allemande, les 27 chefs d'État et de gouvernement se mettent d'accord en juin 2007 sur la poursuite du processus de réforme des traités européens. Ils adoptent un nouveau projet de traité et convoquent une CIG qui doit se tenir sous la présidence portugaise au deuxième semestre 2007. Le nouveau projet de traité doit conserver la substance du traité établissant une Constitution pour l'Europe, mais renoncer à sa symbolique.

¹¹²⁰ Krzysztof Miszczak, *op. cit.*, p. 84.

¹¹²¹ Ulrike Guérot, « L'Allemagne et l'Europe : nouvelle donne ou déjà vu ? », *Études et Recherches*, n° 55, Notre Europe, p. 17-18, disponible sur le site Internet : http://www.notre-europe.eu/media/etud55-fr-presidenceallemande_01.pdf?pdf=ok

¹¹²² En avril 2004, les ministres de la Défense de l'Union ont entériné la proposition franco-germano-britannique de créer des « unités de combat », groupes tactiques composés de 1 500 soldats appuyés par des moyens aériens et navals et déployables en 15 jours. Voir Bastien Irondele, « L'Europe de la défense à la croisée de chemins ? », *Critique internationale*, n° 26, janvier 2005, p. 45-55.

¹¹²³ Lors de la Conférence d'amélioration des capacités civiles du 22 novembre 2004, les Ministres des affaires étrangères de l'UE ont accueilli favorablement les progrès accomplis dans le cadre du Plan d'action pour les aspects civils de la PESC et ont souhaité l'établissement d'un objectif global civil qui identifie des objectifs fondés sur les besoins devant permettre à l'UE de mieux définir et développer ses capacités civiles avant 2008.

1. Le mandat de la Conférence intergouvernementale de 2007 : pour le maintien de la « double casquette » du Haut Représentant de l'Union

Après le rejet du traité constitutionnel et le temps de réflexion sur une future réforme, il faut attendre les élections présidentielles françaises de mai 2007 pour envisager la relance de l'Union européenne. Le travail de la chancelière Angela Merkel et la proposition du président français Nicolas Sarkozy d'un traité dit « simplifié » permettent d'envisager la signature d'un nouvel accord au niveau européen. Cet accord se fait sur la base des propositions du président français qui les avait formulées courant 2006 (discours de Berlin, février 2006 ; discours de Bruxelles, septembre 2006) alors qu'il était encore ministre de l'Intérieur. C'est notamment dans le discours de Berlin devant la Fondation Konrad Adenauer, que Nicolas Sarkozy a fait le constat qu'à cause d'« un décalage profond entre l'opinion publique et le projet européen », le traité constitutionnel ne pourrait pas entrer en vigueur « dans sa forme actuelle » et que le rôle revient au couple franco-allemand « pour faire avancer l'Europe ». La sortie du blocage devrait se faire en trois étapes : la mise en œuvre des améliorations du fonctionnement des institutions dès 2006 sans aucune modification des traités, ensuite la modification du traité au plus tard en 2008 afin qu'il puisse remplacer le traité de Nice en 2009 et troisièmement « un grand débat démocratique » qui pourrait prendre la forme d'une « grande Convention, dont les membres seraient désignés après un vrai débat démocratique notamment devant les parlements nationaux »¹¹²⁴. Selon Nicolas Sarkozy, ce nouveau « traité pour un meilleur fonctionnement de l'Union » pourrait reprendre un certain nombre de dispositions du traité constitutionnel qui ont fait l'objet d'un large consensus, parmi lesquelles la création du poste de ministre des Affaires étrangères de l'Union¹¹²⁵. Le moment est venu aussi d'admettre que l'UE des Vingt-Cinq a besoin d'un nouveau groupe de pays leaders et que la France, suivant l'exemple de l'Allemagne, doit « s'ouvrir à ses nouveaux partenaires de l'Est ». Cette volonté de faire avancer la construction européenne dans un cercle plus restreint des États de l'UE s'est traduite par ailleurs par la proposition de Nicolas Sarkozy d'élargir à la Pologne le G5 des ministres de l'Intérieur¹¹²⁶.

¹¹²⁴ Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et président de l'UMP, sur ses propositions pour l'Europe, notamment sur les institutions communautaires, les nouvelles adhésions et les politiques communes, Berlin le 16 février 2006, Fondation Konrad Adenauer, disponible sur le site Internet : <http://discours.vie-publique.fr/notices/063000653.html>

¹¹²⁵ D'autres dispositions à sauvegarder dans le nouveau traité sont aux yeux de Nicolas Sarkozy : la double majorité, la présidence stable du Conseil européen, l'extension de la codécision et de la majorité qualifiée ainsi que le principe de subsidiarité entre l'UE et les États membres.

¹¹²⁶ Le groupe des plus grands pays de l'UE (G5) a été créé en mai 2003 à l'initiative de la France (l'idée a été lancée par son ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy). Outre la France, il regroupe l'Allemagne, la Grande-

Cette forme de « géométrie variable » a été acceptée à Varsovie avec une certaine ambiguïté. En effet, il s'agissait d'une part d'anoblir la Pologne en la remettant au rang des grands pays de l'Union, et d'autre part de la rendre coresponsable de la sortie du blocage institutionnel et de faire pression pour qu'elle abandonne en partie ses intérêts nationaux¹¹²⁷. Dans tous les cas, cette stratégie consistant à élaborer dans un premier temps un compromis entre les « grands », et particulièrement dans le cadre du couple franco-allemand, pour le présenter par la suite à l'ensemble des pays de l'Union comme un compromis réunissant une large majorité, a continué à fonctionner pendant la négociation du mandat de la CIG qui a exigé l'art de conjuguer la négociation bilatérale avec la négociation multilatérale.

La présidence allemande décide de mener ces négociations dans les coulisses par le biais des sherpas et des *focal points* (deux par État membre) dans le style de la diplomatie classique¹¹²⁸. Ces rencontres ont avant tout un caractère bilatéral. Ces émissaires sont proches des chefs d'État et de gouvernement siégeant au Conseil européen. Pour la Pologne, cette mission est confiée à Ewa Ośniecka-Tamecka, Secrétaire d'État et chef de l'Office du Comité d'Intégration européenne du gouvernement (*Urząd Komitetu Integracji Europejskiej*) et à Marek Cichocki, conseiller du président Lech Kaczyński. Au cours de cette négociation, un consensus se dégage sur la nécessité d'abandonner la référence constitutionnelle dans le nouveau traité tout en modifiant les deux traités existants de manière à supprimer les trois piliers de l'Union. À l'issue de ce débat mené dans le cercle des *focal points*, la présidence allemande présente son rapport le 14 juin 2007. Ce rapport est discuté ensuite à la réunion des sherpas le 19 juin 2007 à Bruxelles où la Pologne signale sa réserve quant à la reprise automatique des dispositions du traité constitutionnel relatives à la majorité qualifiée dans le mandat même de la CIG. En parallèle, la présidence allemande saisit le Conseil des Affaires générales et Relations extérieures (GAERC) le 18 juin 2007 à Luxembourg d'un questionnaire préparant le projet du mandat pour le Conseil européen de juin. Pour la

Bretagne, l'Espagne et l'Italie. Lancé au niveau des ministres de l'Intérieur, le groupe a pour objectif de renforcer la coopération en matière de politique de sécurité intérieure, d'immigration, de contrôle des frontières et de lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. En juillet 2005, la France a proposé d'élargir le G5 à la Pologne. La proposition a été soutenue par l'Allemagne en décembre 2005. La Pologne a participé pour la première fois au G6 des ministres de l'Intérieur lors de sa réunion à Heiligendamm les 22 et 23 mars 2006.

¹¹²⁷ Artur Gruszczak, « Polska w G6 – kłopotliwy sukces [La Pologne dans le G6 – un succès problématique] », Centrum Europejskie Natolin, Varsovie, 24 mars 2006, disponible sur le site Internet : <http://lotus.natolin.edu.pl/wsww/wsww.nsf/viewDOC/AGRK-6N7HP4>

¹¹²⁸ Andrzej Kremer, « Aspekty prawne negocjacji podczas konferencji międzyrządowej 2007 ze szczególnym uwzględnieniem udziału Polski [Les aspects juridiques des négociations lors de la conférence internationale de 2007 avec un regard particulier sur la contribution de la Pologne] », in Jan Barcz (dir.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej [Le Traité de Lisbonne. Les principales réformes organiques de l'Union européenne]*, UKIE, Varsovie, 2008, p. 23.

représentante de la Pologne Ewa Ośniecka-Tamecka, c'est l'occasion de rappeler que Varsovie souhaite inclure la question du rôle des parlements nationaux et le principe de subsidiarité dans le mandat de la CIG, une demande qui a été ignorée dans le questionnaire¹¹²⁹. Toutefois la réunion du GAERC confirme la volonté de remplacer la nomination du ministre des Affaires étrangères de l'Union par celui du Haut Représentant, ainsi que celle de sauvegarder le caractère particulier de la PESC dans la nouvelle architecture de l'Union européenne avec la suppression des trois piliers.

Le mandat de la CIG est finalement négocié lors du Conseil européen des 21 et 22 juin 2007 à Bruxelles. Le président Lech Kaczyński est à la tête de la délégation polonaise¹¹³⁰. Malgré les nombreuses réserves polonaises¹¹³¹, aucune ne concerne la réforme de l'action extérieure, sinon la demande de préciser la personnalité juridique de l'Union et celle d'établir le principe de la sécurité énergétique qui aurait pu avoir un impact sur l'ensemble de la politique étrangère de l'Union. Ce mandat a ouvert la voie à la Conférence intergouvernementale qui est une méthode traditionnelle d'élaboration des accords internationaux. Toutefois la CIG de 2007 est inédite dans l'histoire des révisions des traités car elle n'a fait que reproduire les compromis arrêtés au Conseil européen de juin 2007 sur la base d'un mandat très précis et très détaillé.

En effet, il s'agit d'un traité modificatif qui ne fait qu'amender les traités alors en vigueur contrairement au traité constitutionnel qui devait les remplacer. L'Union européenne continue ainsi à être fondée sur deux traités : le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité instituant la Communauté européenne rebaptisé traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Il faut noter que le traité de Lisbonne est avant tout un traité de nature institutionnelle. Même s'il reprend pratiquement l'ensemble des avancées proposées par le traité constitutionnel, il a abandonné toute référence aux symboles constitutionnels. Ce choix de ne pas assimiler le nouveau traité au traité constitutionnel n'a pas été uniquement pragmatique mais il a impliqué que l'Union européenne ne soit pas une construction fédérale et ne se substitue pas aux attributs des États (constitution, drapeau, hymne, devise, lois, ministre des Affaires étrangères etc.).

Le mandat prévoit tout d'abord que le traité sur l'UE sera divisé en six titres, dont le Titre V consacré aux « dispositions générales sur l'action extérieure de l'Union et dispositions

¹¹²⁹ *Ibid.*, p. 26.

¹¹³⁰ Il a été accompagné par le ministre des Affaires étrangères Anna Fotyga, les sherpas Ewa Ośniecka-Tamecka et Marek Cichocki, le Représentant permanent de la Pologne auprès de l'UE Jan Tombiński ainsi que par le groupe d'experts venant du MAE et de l'Office du Comité d'Intégration européenne.

¹¹³¹ Voir Andrzej Kremer, *op. cit.*, p. 27-30.

spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune »¹¹³². Le mandat précise qu'un nouveau chapitre 1 contenant les dispositions générales sur l'action extérieure de l'Union sera inséré au Titre V de l'actuel TUE et « comprendra deux articles, agréés lors de la CIG de 2004, sur les principes et les objectifs de cette action extérieure et sur le rôle du Conseil européen, pour en définir les intérêts et objectifs stratégiques »¹¹³³. La création du Service européen pour l'action extérieure doit faire l'objet du chapitre 2, dont l'article 1^{er} doit indiquer que « l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes, poursuit les objectifs et est menée conformément aux dispositions générales sur l'action extérieure de l'Union qui figurent au chapitre 1 »¹¹³⁴. Dans cette optique, le nouveau service diplomatique européen devrait devenir un instrument contribuant à la cohérence de la politique extérieure de l'Union, même si la PESC (inscrite également dans le chapitre 2) continuait à être soumise à des règles et procédures particulières. Le mandat inclut également la préservation de la fonction du ministre des Affaires étrangères de l'Union introduite dans le traité constitutionnel, modifiant simplement la dénomination de cette fonction en « haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité »¹¹³⁵. Le Haut Représentant ayant « une double casquette » devrait contribuer davantage à la communautarisation de la PESC, même si la Commission et le Parlement européen n'obtiennent pas de compétences particulières dans ce domaine. La présidence allemande réussit à inscrire dans le mandat bien plus d'avancées en matière d'action extérieure de l'Union que ne l'auraient voulu certains États, notamment la Grande-Bretagne et les Pays-Bas¹¹³⁶ qui souhaitent joindre une déclaration précisant que la création de la fonction de Haut Représentant de l'Union et la mise en place du Service pour l'action extérieure ne porteront pas atteinte aux responsabilités des États « pour l'élaboration et la conduite de leur politique étrangère ni à leur représentation nationale dans les pays tiers et au sein des organisations internationales »¹¹³⁷. La Grande-Bretagne parvient également à faire inscrire de manière précise dans le mandat que la Cour de justice de l'UE n'est pas compétente dans le domaine

¹¹³² *Mandat de la CIG de 2007*, 11218/07, Bruxelles, le 26 juin 2007, p. 3, disponible sur le site Internet : <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=FR&f=ST%2011218%202007%20INIT>

¹¹³³ *Ibid.*, p. 6.

¹¹³⁴ *Ibid.*

¹¹³⁵ *Ibid.*, p. 5.

¹¹³⁶ Voir Krzysztof Miszczak, *op. cit.*, p. 86.

¹¹³⁷ Voir la déclaration de la CIG 3/1/07 REV 1, p. 14, disponible sur le site Internet : <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=FR&t=PDF&f=CG+3+2007+REV+1+COR+2>

de la PESC sauf deux exceptions¹¹³⁸. Parallèlement à la PESC qui doit couvrir tous les domaines de la politique étrangère, y compris les questions relatives à la sécurité de l'Union, le nouveau traité doit faire avancer la PESD. L'annexe 1 jointe au mandat de la CIG prévoit d'insérer une disposition (un paragraphe à l'article 11 du TUE) donnant à l'Union, à travers la PESC, la compétence de définir progressivement « une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune »¹¹³⁹. Il faut souligner que le mandat de la CIG pose le maintien de la coopération structurée permanente dans le domaine de la défense (faisant partie du chapitre 2 du Titre V TUE) et l'introduction de la clause de solidarité dans le traité sur le fonctionnement de l'UE (nouveau Titre VII dans la partie relative à l'action extérieure). Toutefois la réforme du volet défense de la PESC, qui n'est pas sans impact sur le développement de la dimension extérieure de l'Union, ne sera pas approfondie davantage dans notre thèse : nous nous concentrerons sur les aspects purement diplomatiques.

Sur ce point, il faut noter que le mandat de la CIG de 2007 prévoit la modification de la base juridique de l'article 20 relatif à la protection diplomatique et consulaire. Dans ce domaine, « l'adoption de directives établissant des mesures de coordination et de coopération » est envisagée¹¹⁴⁰. Cette modification pourrait avoir un impact direct sur le fonctionnement du SEAE qui lui-même pourrait être chargé d'assurer la protection consulaire des ressortissants de l'UE. En effet, l'article 20 du traité instituant la Communauté européenne (dans la version du traité de Nice) précisait que « tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État ». Le droit à la protection consulaire est donc un droit subsidiaire qui s'exerce en l'absence de représentation du pays d'origine dans le pays tiers où se trouve le citoyen européen. Il s'agit également d'une application du principe de non discrimination. L'article 20 du traité précisait également que « [les] États membres établissent entre eux les règles nécessaires et engagent les négociations internationales requises en vue d'assurer cette protection ». « Il s'agit donc d'un domaine dans lequel, en vertu des traités, la fixation des règles ne relève ni de la compétence de la Communauté européenne, ni de l'Union européenne, mais d'un accord international conclu entre les États membres »¹¹⁴¹. Ce sont

¹¹³⁸ La Cour de justice de l'UE est néanmoins compétente pour contrôler le respect de l'article III-308 et pour contrôler la légalité de certaines décisions visées à l'article III-376, second alinéa du traité sur le fonctionnement de l'UE.

¹¹³⁹ *Mandat de la CIG de 2007*, 11218/07, Bruxelles, le 26 juin 2007, *op. cit.*, p. 13.

¹¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 7.

¹¹⁴¹ Communication de M. Robert del Picchia sur le Livre vert de la Commission européenne relatif à la protection diplomatique et consulaire des citoyens européens dans les pays tiers, E3376 - COM (2006) 712

d'ailleurs les États membres qui ont adopté en décembre 1995 une décision sur la protection consulaire¹¹⁴². Le droit à la protection diplomatique et consulaire figurait également dans la Charte des droits fondamentaux. Le traité constitutionnel introduisait d'ailleurs dans l'article 35 (modifiant ainsi l'art. 20 du TCE) une nouvelle base juridique permettant au Conseil d'établir à l'unanimité une loi européenne pour faciliter cette protection. Dans l'optique de cette protection diplomatique et consulaire pratiquée déjà par les États membres de l'Union sur la base des accords bilatéraux, le nouveau traité modificatif doit renforcer ce droit à la protection. En effet le mandat de la CIG de 2007 fait écho au « Livre vert de la Commission européenne relatif à la protection diplomatique et consulaire des citoyens européens dans les pays tiers »¹¹⁴³ présenté le 28 novembre 2006. La Commission proposait dans ce document un certain nombre de mesures autour de trois grands thèmes : l'information des citoyens, l'étendue de la protection et la création de bureaux communs. Reprenant là encore une préconisation qu'avait faite Michel Barnier, ancien ministre français des Affaires étrangères et ancien commissaire européen, dans son rapport sur une force européenne de protection civile de mai 2006, la Commission européenne propose dès lors de créer des « bureaux communs » qui pourraient être la préfiguration de « consulats européens »¹¹⁴⁴. Cette idée sera développée ultérieurement dans la partie consacrée à la création des représentations diplomatiques de l'UE.

Ainsi, au Conseil européen de Berlin en juin 2007, les chefs d'État et de gouvernement se mettent d'accord sur l'ensemble des dispositions tranchant la quasi-totalité des points litigieux. Le mandat de la CIG qui se réunit dès juillet 2007 à Lisbonne est très précis et détaillé. Il ne reste alors qu'à le transcrire en langage juridique. Le nouveau traité doit permettre à l'UE de sortir de la crise dans laquelle elle se trouve depuis le rejet du traité constitutionnel d'une part, et au niveau de la politique étrangère, depuis la division des Européens autour de la guerre en Irak en 2003 d'autre part. Le mandat donne le feu vert à la

final du 28/11/2006, devant la délégation pour l'Union européenne du Sénat de la République française, le 16 janvier 2007, disponible sur le site Internet : <http://www.senat.fr/ue/pac/E3376.html>

¹¹⁴² Cette décision a été traduite en France par un décret du 29 avril 2002 qui étend la protection consulaire assurée par les autorités françaises à tous les ressortissants communautaires qui se trouvent dans un pays tiers où il n'existe ni représentation permanente de leur pays d'origine ni consul honoraire. Cette protection s'exerce de la même manière que celle offerte aux citoyens français mais, sauf cas d'extrême urgence, le demandeur ou son État d'origine doit s'engager préalablement à rembourser l'intégralité de l'avance ou de l'aide pécuniaire octroyée par les autorités françaises.

¹¹⁴³ *Livre vert de la Commission européenne sur la protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers du 28 novembre 2006*, COM(2006) 712 final, JOUE, n° C 30 du 10 février 2007.

¹¹⁴⁴ Voir Michel Barnier, *Pour une force européenne de protection civile : europe aid*, mai 2006, disponible le site Internet : http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/rapport_barnier_20060508_/rapport_barnier_20060508_fr.pdf

CIG pour modifier les traités en vigueur, de manière à y introduire la réforme des institutions proposée par le traité constitutionnel et à faire des importantes dérogations au bénéfice des États membres qui ont manifesté leur désaccord avec certaines dispositions du traité constitutionnel, à savoir la Grande-Bretagne, l'Irlande et la Pologne.

2. La Pologne dans les négociations du traité de Lisbonne : pour une place nationale forte dans une diplomatie européenne consolidée

La Conférence intergouvernementale pour élaborer un nouveau traité dit « modificatif » est convoquée par le Conseil européen de juin 2007. Elle est ouverte le 23 juillet 2007 par le Conseil Affaires générales et Relations extérieures et se réunit dans la formule de la rencontre informelle des ministres des Affaires étrangères type Gymnich (les 7-8 septembre 2007 à Viana do Castelo au Portugal) et du GAERC le 15 octobre 2007 à Luxembourg. Un travail substantiel est réalisé par le groupe d'experts juridiques pendant les deux sessions à Bruxelles les 24-25 juillet et les 29 août-5 octobre. La fin des travaux est prévue pour la fin de l'année 2007 afin que le nouveau traité puisse être ratifié avant les élections au Parlement européen de juin 2009. Se basant sur son mandat bien précis, la CIG avance vite dans la rédaction du traité, notamment grâce aux juristes du Conseil qui ont pour mission de formaliser l'accord politique auquel le Conseil européen de juin a abouti. À ce rythme, le projet de traité est rédigé pour le début du mois d'octobre 2007. À la demande de certains pays comme la Pologne, la République tchèque et la Grande-Bretagne, les symboles de la souveraineté y sont supprimés. Le vocabulaire juridique évoquant les caractéristiques d'un État et utilisé dans le traité constitutionnel est également abandonné. La Charte des droits fondamentaux qui faisait partie du traité constitutionnel ne figure plus dans le corps même du nouveau traité même si elle s'y inscrit par le biais d'un renvoi. Elle acquiert cependant une valeur juridique contraignante pour 25 pays (art. 6 TUE), à l'exception de la Grande-Bretagne et de la Pologne qui bénéficient de dérogations¹¹⁴⁵. C'est finalement le Conseil européen informel de Lisbonne des 18 et 19 octobre 2009 qui approuve le nouveau traité, désormais appelé traité de Lisbonne, clôturant ainsi la Conférence intergouvernementale. Il est signé le 13 décembre 2007 par les chefs d'État et de gouvernement. Grâce à ce traité, l'Union européenne acquiert la personnalité juridique. Désormais l'Union est une structure homogène

¹¹⁴⁵ La République tchèque a négocié l'adhésion au protocole n° 30 relatif à l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'UE en Pologne et au Royaume-Uni. Le président tchèque Vaclav Klaus a conditionné la ratification du traité de Lisbonne à la négociation des mêmes garanties que dans le cas de la Pologne et de la Grande-Bretagne (déclaration du 9 octobre 2009).

où les trois piliers (politiques communautaires, PESC et coopération judiciaire et policière) ont fusionné.

Pour la Pologne comme pour les autres pays, la CIG a été le dernier recours pour défendre dans le nouveau traité certains de leurs intérêts nationaux, alors que l'accord politique sur la réforme institutionnelle était déjà conclu. Il faut admettre que Varsovie a soutenu largement l'ensemble des nouvelles dispositions, notamment en matière de politique étrangère, considérant qu'il s'agit de donner à l'UE des moyens lui permettant de devenir un acteur international incontournable dans les grands dossiers mondiaux du XXI^{ème} siècle. Pour le gouvernement polonais, cela représentait une opportunité de contribuer à la définition des intérêts européens de manière à traduire les intérêts nationaux en intérêt général de l'Union. C'est pourquoi la Pologne a soutenu dès le départ la fusion de la fonction du Haut Représentant pour la PESC avec celle de Commissaire aux Relations extérieures. La nécessité de donner un visage unique à la diplomatie européenne n'a plus suscité de controverses de la part de la délégation polonaise. Il en va de même pour la réaffirmation du caractère spécifique de la PESC dans le cadre du traité sur l'Union européenne alors que certaines dispositions contenues dans le traité sur le fonctionnement de l'Union relatives à l'action extérieure de l'Union devraient pouvoir s'appliquer aussi à des matières relevant de la PESC (notamment en matière d'accords internationaux). La Pologne a également accepté la rotation semestrielle de la présidence du Conseil dans le cadre des présidences par groupe de trois États membres et d'une durée de 18 mois permettant d'assurer une meilleure continuité du travail. Préalablement, Varsovie a aussi souhaité que le Conseil des Affaires étrangères soit présidé en permanence par le Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité. Cependant la contribution polonaise ne s'est pas seulement limitée à soutenir des propositions généralement retenues. Au-delà de l'aspect technique de la réforme, Varsovie a souhaité que le nouveau cadre institutionnel reflète un équilibre entre les différents États membres et que la place de la Pologne y soit reconnue. En effet, la Pologne a voulu profiter des nouvelles dispositions pour renforcer sa position dans la nouvelle architecture institutionnelle de l'UE, surtout dans la diplomatie européenne consolidée.

Dans cette perspective, la Pologne a souhaité jouer le rôle d'un grand pays restant toutefois l'avocat des moyens et petits États, en particulier le porte-parole des pays d'Europe centrale et orientale. D'où le souci de la Pologne de garantir dans le nouveau traité que les coopérations renforcées ne visent pas l'unité européenne et que l'approfondissement de la défense européenne ne se fasse pas en opposition à l'alliance atlantique. Car il faut noter qu'à l'époque, le gouvernement polonais négociait parallèlement avec les États-Unis l'installation

d'un bouclier antimissile (*Missile Defence*)¹¹⁴⁶. La position polonaise sur le développement de la PESD a parfois été incohérente pour les autres États membres de l'Union, en particulier pour la France et l'Allemagne. Car parallèlement au partenariat euro-atlantique réalisé dans le cadre de l'OTAN, la Pologne a proposé la création d'« une armée européenne » et a déclaré vouloir participer à toutes les formes de coopération militaire (par exemple les groupements tactiques – *battelgroups*)¹¹⁴⁷. Varsovie a pu donner l'impression qu'elle préférerait construire sa sécurité et celle de l'Europe sur des bases ayant déjà fait leurs preuves par le passé, ce qui ne l'a pas empêchée de participer au développement d'un nouveau cadre de défense européenne. « Fais confiance, mais vérifie ! » : selon ce proverbe russe qui est aussi la devise de tous les négociateurs du désarmement, la Pologne a été très susceptible sur la clause de solidarité. À ses yeux, cette idée pouvait avoir différents champs d'application, et notamment en matière de sécurité énergétique. C'est à l'initiative de Varsovie et de Vilnius que la mention d'un « esprit de solidarité entre les États membres » en matière énergétique en cas de « graves problèmes d'approvisionnement » a été introduite dans le traité de Lisbonne.

Cette solidarité devait se traduire également par le système de vote au sein du Conseil de l'UE. Le système de vote, cheval de bataille de la Pologne tout au long des négociations du traité constitutionnel, s'est trouvé une fois de plus au cœur de la préoccupation polonaise. Le 23 juillet 2007, à l'ouverture de la Conférence intergouvernementale à Bruxelles, le ministre des Affaires étrangères Anna Fotyga qui se trouve à la tête de la délégation polonaise¹¹⁴⁸ déclare que la Pologne souhaite sauvegarder dans le nouveau traité un mécanisme de type Ioannina. Selon le ministre, le mécanisme Ioannina renforcé par le quorum de la minorité de blocage « doit contribuer à une considération plus profonde sur les doutes exprimés par les autres États membres, à l'élaboration de l'accord, à démontrer un certain niveau de flexibilité

¹¹⁴⁶ Les négociations entre les États-Unis et la Pologne sur le programme du bouclier antimissile ont débuté en 2007 et ont duré 15 mois. L'accord polono-américain a été solennellement signé le 20 août 2008 au siège du gouvernement à Varsovie par la Secrétaire d'État américaine Condoleezza Rice et son homologue polonais Radosław Sikorski, en présence du président Lech Kaczyński et du Premier ministre Donald Tusk. Prévoyant l'installation des éléments du bouclier antimissile sur le territoire polonais à l'horizon 2012, l'accord a été réévalué par l'administration Obama qui a annoncé le 17 septembre 2009 l'abandon du projet dans sa forme initiale. Lors du sommet de l'OTAN de Lisbonne en novembre 2010, un nouveau programme de défense antimissile en Europe a été adopté. Il prévoit que le bouclier sera totalement opérationnel en Europe en 2018.

¹¹⁴⁷ Krzysztof Miszczak, *op. cit.*, p. 88-89.

¹¹⁴⁸ À côté du ministre des Affaires étrangères, sont entrés dans la délégation polonaise : Jan Tombiński (Représentant permanent de la Pologne auprès de l'UE), Andrzej Kremer (directeur du Département juridique et des traités du MAE), Artur Harazim (directeur du Service juridique et parlementaire de la Représentation permanente de la Pologne auprès de l'UE) et Cezary Herma (directeur adjoint du Département du Droit européen de l'Office du Comité d'Intégration européenne). Ces trois derniers étaient également les experts juridiques de la Pologne dans les groupes d'experts.

et à encourager la prise rationnelle des décisions »¹¹⁴⁹. Selon certains observateurs de l'époque, l'introduction de ce mécanisme pourrait conduire à « un changement plus significatif de la situation de négociation, surtout si la Pologne obtenait la fixation d'un délai précis avant que le Conseil ne puisse prendre une décision »¹¹⁵⁰. Cependant cette revendication polonaise ne trouve pas de soutien immédiat de la part des autres États membres, malgré la dramaturgie des négociations¹¹⁵¹ du mandat de la CIG lors du Conseil européen de juin 2007 et semble refléter un manque de réalisme politique¹¹⁵². Cette contestation vis-à-vis des revendications polonaises vient notamment de la France. En septembre 2009, le Secrétaire d'État français aux Affaires européennes, Jean-Pierre Jouyet précise : « Ce point est actuellement rejeté par l'ensemble des délégations. Des débats approfondis ont eu lieu à ce sujet lors du Sommet de juin et nous n'avons pas l'intention d'y revenir »¹¹⁵³. Toutefois après des mois de suspense et les négociations de la « dernière chance » lors du Conseil européen du 18 octobre 2007, un compromis est trouvé avec la Pologne. Pour ne pas compromettre l'accord général sur l'ensemble du projet de traité, il est décidé d'inscrire le mécanisme de Ioannina dans une déclaration annexée au traité. Tout changement de ce mécanisme à l'avenir nécessitera une décision à l'unanimité, ce que garantit le Protocole n° 9 joint au traité¹¹⁵⁴. Le diplomate français Etienne de Poncins pense pourtant que « [dans] la pratique, et comme dans le cas de l'application du mécanisme de Ioannina original, rien dans les textes n'empêche que le compromis soit invoqué le matin d'un Conseil et que le vote ait lieu dans la soirée du même jour. Le processus de décision de

¹¹⁴⁹ *Statement by Ms Anna E. Fotyga, Minister for Foreign Affairs, on the occasion of the opening of the Intergovernmental Conference, Brussels, 23 July 2007, CIG 5/07, p. 2.*

¹¹⁵⁰ Opinion exprimée par Paolo Ponzano, senior fellow auprès de l'Institut universitaire européen et conseiller spécial auprès de la Commission européenne, dans une étude sur la Conférence intergouvernementale de 2007 pour la Commission européenne intitulée « Nouveau "Traité de réforme" », p. 11, disponible sur le site Internet : http://users.skynet.be/penseelibre/nouveau_traite_de_reforme.doc

¹¹⁵¹ Malgré la présence du président polonais Lech Kaczyński au sommet des chefs d'États et de gouvernement à Bruxelles les 21 et 22 juin 2007 (le gouvernement de Droit et justice a décidé que c'est au président de la République de Pologne de représenter le pays au Conseil européen), c'est son frère jumeau Jarosław Kaczyński, alors Premier ministre, qui négocie par téléphone depuis Varsovie l'inscription du mécanisme de Ioannina dans le mandat de la CIG dans la nuit du 22 au 23 juin 2003.

¹¹⁵² Stanisław Parzymies, « Traktat reformujący : kolejna próba zmian w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej [Le traité modificatif : une nouvelle tentative des changements dans le système institutionnel de l'Union européenne] », *Stosunki Międzynarodowe*, 2007, vol. 36, n° 3-4, p. 22.

¹¹⁵³ Audition du secrétaire d'État aux Affaires européennes, Jean-Pierre Jouyet, à l'Assemblée nationale, CIG : Jean-Pierre Jouyet fait le point sur les négociations, le 26 septembre 2009, disponible sur le site Internet : <http://www.euractiv.fr/la-france-et-lue/article/cig-jean-pierre-jouyet-fait-point-negociations>

¹¹⁵⁴ « Traktat lizboński : porozumienie już pierwszego dnia szczytu [Traité de Lisbonne : l'accord est conclu dès le premier jour] », *Rzeczpospolita*, 19 octobre 2007.

l'Union ne devrait pas en être nécessairement ralenti »¹¹⁵⁵. Il faut noter toutefois que ce compromis a nécessité des concessions des deux côtés : la Pologne a admis le principe de la double majorité (au moins 55% des États réunissant au moins 65% de la population) et les autres États ont accepté que l'application du nouveau système de vote soit reportée à 2014 (avec une phase de transition de 2014 à 2017 pendant laquelle un pays pourra demander de voter selon les règles du traité de Nice).

Il semble ainsi que l'adoption de ce système de vote ait été un succès pour la Pologne dans la mesure où il lui a donné une meilleure position au sein du Conseil et le temps nécessaire pour se préparer à la phase de transition¹¹⁵⁶. La sauvegarde du mécanisme de Ioannina peut apparaître à son tour comme une « victoire à la Pyrrhus » puisqu'en pratique ce mécanisme n'a jamais été utilisé jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne¹¹⁵⁷, alors que la Pologne a payé un certain prix en termes d'image : elle a été encore longtemps après considérée comme un « frein » à l'intégration politique. Toutefois, même s'il est vrai que l'adoption des décisions au Conseil de l'UE se fait habituellement à l'unanimité alors même que la majorité qualifiée serait suffisante, il semble que l'existence du mécanisme de Ioannina constitue un instrument d'endiguement visant à éviter qu'un groupe d'États se trouve en minorité. Stéphanie Novak résume bien ce phénomène du consensus lors de la prise de décision au Conseil de l'UE suivant une logique diplomatique européenne : « L'apparence de consensus résulte de la nature diplomatique de la prise de décision, qui consiste principalement à taire les oppositions. Cet aspect diplomatique a une portée large : c'est à la fois au sein du Conseil et vis-à-vis de groupes extérieurs que les ministres jugent en général plus prudent de ne pas paraître défaits. Que l'opacité persiste malgré la volonté affichée de transparence montre que la prise de décision au sein du Conseil obéit aux règles de la diplomatie. Il semble que sans cette opacité, la machine du Conseil ne pourrait fonctionner de manière aussi efficace. La disjonction entre ce que les responsables estiment utile pour l'État qu'ils représentent et ce qu'ils jugent prudent de dire publiquement s'explique sans doute par le fait que dans une communauté en construction telle que l'Union européenne, les États

¹¹⁵⁵ Voir Étienne de Poncins, *Le Traité de Lisbonne en 27 clés*, Paris, Lignes de Repères, février 2008, 261 p., disponible sur le site Internet : <http://www.diploweb.com/forum/poncins08056.htm>

¹¹⁵⁶ Voir Jan Barcz, « Wprowadzenie – droga do Traktatu z Lizbony [Introduction : la route vers le traité de Lisbonne] », in Jan Barcz (dir.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej [Le Traité de Lisbonne. Les principales réformes organiques de l'Union européenne]*, UKIE, Varsovie, 2008, p. 11-21.

¹¹⁵⁷ Le mécanisme de Ioannina n'a jamais été appliqué. Jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, seul un cas peut être recensé dans lequel ce mécanisme a été évoqué, provoquant ainsi le changement de la décision dans sa version initiale encore lors de la même session du Conseil. Voir Andrzej Kremer, *op. cit.*, p. 42-43.

membres doivent paraître gagner à tous les coups. La construction de cette communauté aurait pour prix le silence gardé sur ses coûts »¹¹⁵⁸.

Enfin, lors de la CIG de 2007, la Pologne a souhaité négocier son adhésion au protocole britannique relatif à l'application de la Charte des droits fondamentaux, ce que le ministre des Affaires étrangères Anna Fotyga a fait connaître lors de la session d'ouverture¹¹⁵⁹. Parmi d'autres demandes polonaises ont figuré l'augmentation du nombre d'avocats généraux polonais à la Cour européenne de justice et l'augmentation du quota des sièges au Parlement européen¹¹⁶⁰. Le fait que la Pologne n'ait pas son avocat à la Cour européenne de justice violait en effet la règle établie en 1973 prévoyant que les grands États possèdent leurs avocats généraux dans cette institution¹¹⁶¹. Il était inacceptable pour le gouvernement polonais que le poids de Varsovie soit négligé dans la nouvelle architecture institutionnelle.

Après l'accord final sur le traité de Lisbonne, le 19 octobre 2007, et sa signature le 13 décembre, la Pologne a poursuivi le processus de ratification selon l'article 90 de la Constitution polonaise qui prévoit la ratification par le président de la République après l'approbation du Parlement à la majorité de deux tiers des voix. La Diète (*Sejm*), chambre basse du parlement polonais, approuve ainsi le texte du traité le 1^{er} avril 2008 (à 384 voix pour, 56 contre). Le Sénat fait de même le 2 avril (à 74 voix pour, 17 contre). Cependant, suite au rejet du traité de Lisbonne dans un référendum en Irlande (12 juin 2008), le président polonais Lech Kaczyński s'est abstenu de signer le traité jusqu'à sa ratification dans ce pays (2 octobre 2009). Cette décision du président a provoqué le mécontentement d'une partie de la classe politique en Pologne qui a souligné que le président polonais est censé tenir compte de la volonté du peuple polonais qui s'est exprimé à travers ses représentants au Parlement et non du peuple irlandais. Le Premier ministre Donald Tusk a exprimé à ce sujet la crainte que l'allongement de la signature du traité de Lisbonne par le président Lech Kaczyński puisse à nouveau détériorer l'image de la Pologne et en conséquence sa position auprès de ses

¹¹⁵⁸ Stéphanie Novak, « L'opacité du consensus : La prise de décision au Conseil de l'Union européenne », publié dans *laviedesidees.fr*, 25 juin 2009, p. 12-13, disponible sur le site Internet : <http://www.laviedesidees.fr/L-opacite-du-consensus.html> Voir Stéphanie Novak, *La prise de décision au Conseil de l'Union européenne. Pratique du vote et du consensus*, Paris, Dalloz, 2011, 245 p.

¹¹⁵⁹ *Statement by Ms Anna E. Fotyga, Minister for Foreign Affairs, on the occasion of the opening of the Intergovernmental Conference, Brussels, 23 July 2007, CIG 5/07, p. 2.*

¹¹⁶⁰ Quant à une nouvelle allocation des sièges au Parlement européen, la délégation polonaise a semblé négliger dans un premier temps l'importance d'une représentation renforcée dans cette institution et son rôle dans le processus décisionnel. Finalement, grâce aux revendications de l'Italie allant en ce sens, la Pologne a obtenu 51 sièges au lieu des 50 initialement prévus (dans les années 2004-2009, la Pologne avait 54 sièges).

¹¹⁶¹ Andrzej Kremer, *op. cit.*, p. 40.

partenaires européens¹¹⁶². Il a fallu effectivement attendre plus d'un an pour que le président polonais signe le traité le 10 octobre 2009 en déclarant : « Le changement de décision du peuple irlandais a fait que le traité a repris vie et qu'il n'y a plus d'obstacles pour le ratifier. Aujourd'hui est une journée très importante pour l'histoire de la Pologne et de l'Union européenne »¹¹⁶³. Le traité de Lisbonne entre finalement en vigueur le 1^{er} décembre 2009 suite à la ratification du traité en République tchèque le 3 novembre, ouvrant ainsi la voie à la mise en place du Service européen pour l'action extérieure. Une nouvelle négociation doit alors commencer (Voir Partie III, Chapitre 1, II).

3. La création du Haut Représentant de l'Union : la « carte de visite » de la diplomatie européenne

La création d'un Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et de sécurité commune est indéniablement une réussite majeure du traité de Lisbonne. Elle couronne une longue discussion sur un visage de la diplomatie européenne et permet de croire qu'avec un unique diplomate en chef, l'UE renforcera la cohésion de sa politique extérieure. Il faut souligner qu'à part la dénomination de la nouvelle fonction, les dispositions du traité de Lisbonne relatives au Haut Représentant de l'Union sont restées quasiment identiques à celles du traité constitutionnel. Ce changement présuppose que la fonction d'un ministre des Affaires étrangères n'a pas de nature explicitement politique, mais qu'il s'agit davantage d'une haute fonction européenne. Sans prédire la vraie portée de cette fonction, il faut remarquer que la création du poste de Haut Représentant de l'Union constitue la « carte de visite » de la diplomatie européenne et s'inscrit dans le contexte plus large de la réforme de l'action extérieure européenne.

En effet, le rassemblement de toutes les dispositions concernant l'action extérieure de l'Union au sein du même Titre V est une innovation majeure du traité de Lisbonne. Il témoigne de la volonté de renforcer la cohérence des politiques externes de l'Union européenne qui a acquis par ailleurs une personnalité juridique unique (art. 47 TUE). Ainsi, conformément au mandat de la CIG de 2007, le chapitre 1^{er} du Titre V regroupe les principes et objectifs de l'action extérieure (art. 21 TUE) et donne un rôle prédominant au Conseil européen dans ce domaine (art. 22 TUE). Le droit d'initiative conjoint du Haut Représentant

¹¹⁶² « Premier : wiem, dlaczego prezydent nie podpisuje Traktatu [Le Premier ministre : je sais pourquoi le président ne signe pas le traité] », *PAP*, 30 avril 2009, disponible sur le site Internet : <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Premier-wiem-dlaczego-prezydent-nie-podpisuje-Traktatu,wid,11087110,wiadomosc.html?ticaid=112ee0>

¹¹⁶³ « La Pologne a ratifié le traité de Lisbonne », *Le Monde*, 10 octobre 2009.

de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, pour la PESC, et de la Commission, pour les autres domaines de l'action extérieure, est cependant reconnu (art. 22 § 2 TUE). Lors de la CIG, l'extension de la majorité qualifiée au lieu de l'unanimité a été envisagée pour ces propositions conjointes, mais cette option n'a pas été retenue.

Tableau 4. Comparaison des dispositions relatives à la fonction d'un ministre des Affaires étrangères de l'Union entre le traité constitutionnel (TCE) et le traité de Lisbonne

TCE	Traité de Lisbonne
<p><u>Article I-28</u></p> <p>Le ministre des Affaires étrangères de l'Union</p> <p>1. Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission, nomme le ministre des Affaires étrangères de l'Union. Le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure.</p> <p>2. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Il contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil. Il agit de même pour la politique de sécurité et de défense commune.</p> <p>3. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union préside le Conseil des affaires étrangères.</p> <p>4. Le ministre des Affaires étrangères de l'Union est l'un des vice-présidents de la Commission. Il veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Il est chargé, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union. Dans l'exercice de ces responsabilités au sein de la Commission, et pour ces seules responsabilités, le ministre des affaires étrangères de l'Union est soumis aux procédures qui régissent le fonctionnement de la Commission, dans la mesure où cela est compatible avec les paragraphes 2 et 3.</p>	<p>19) Le nouvel article 9 E suivant est inséré :</p> <p>« Article 9 E</p> <p>1. Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission, nomme le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure.</p> <p>2. Le haut représentant conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Il contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil. Il agit de même pour la politique de sécurité et de défense commune.</p> <p>3. Le haut représentant préside le Conseil des affaires étrangères.</p> <p>4. Le haut représentant est l'un des vice-présidents de la Commission. Il veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Il est chargé, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union. Dans l'exercice de ces responsabilités au sein de la Commission, et pour ces seules responsabilités, le haut représentant est soumis aux procédures qui régissent le fonctionnement de la Commission, dans la mesure où cela est compatible avec les paragraphes 2 et 3. »</p>

Source : Tableau publié sur le blog de Valéry Giscard d'Estaing « Pour la démocratie en Europe », disponible sur le site Internet : <http://vge-europe.eu/public/Comparaison-Avancee3.pdf>

Les dispositions du premier chapitre s'appliquent à la PESC et à la PESD devenue Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), ainsi qu'à la politique commerciale, à la coopération avec les pays tiers et à l'aide humanitaire qui figurent dans la 5^{ème} partie du

TFUE. « La dispersion des politiques externes entre deux traités nuit, d'un point de vue optique, à la volonté d'accroître la cohérence de l'action externe de l'Union »¹¹⁶⁴. Si le traité de Lisbonne abandonne l'idée de regrouper toutes les politiques relatives à l'action extérieure (car le traité constitutionnel regroupait pour sa part l'ensemble de ces politiques dans un titre unique : le Titre V de la partie III), c'est surtout à cause du Royaume-Uni qui a souhaité préserver la spécificité de la PESC et de la PESD par rapport aux autres politiques externes.

Les dispositions spécifiques concernant la Politique étrangère et de sécurité commune (y compris la PSDC) sont regroupées dans la deuxième partie du Titre V TUE. Comme il a été démontré tout au long de ce chapitre, les principales innovations du traité de Lisbonne dans le domaine de la politique étrangère de l'Union sont la création du Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité et du Service européen pour l'action extérieure, conformément aux recommandations du groupe de travail « Action extérieure » de la Convention (Voir Partie III).

Les autres changements sont relativement mineurs, mis à part ceux relatifs à la PSDC que nous n'allons cependant pas développer davantage dans notre thèse. Dans tous ces cas, le processus décisionnel reste largement intergouvernemental et l'unanimité demeure toujours la règle. « La crise irakienne, qui s'est développée à partir de janvier 2003, n'a en effet pas encouragé les rédacteurs à envisager un passage à la majorité qualifiée »¹¹⁶⁵. En outre, il existe la clause passerelle spécifique (art. 31 § 3 TUE) qui permet au Conseil européen de décider à l'unanimité d'étendre le champ de la majorité qualifiée en matière de PESC, sauf pour les décisions ayant des implications militaires et dans le domaine de la défense. La règle est toutefois que le Conseil européen identifie les intérêts stratégiques de l'Union et adopte à l'unanimité les décisions européennes portant sur ces intérêts. Dans le traité de Lisbonne, la Commission perd le droit d'initiative autonome, les États membres et le Haut Représentant de l'Union en bénéficiant désormais également (art. 30 TUE). Enfin l'unanimité reste la règle, sauf quatre exceptions (art. 31 § 2 TUE) : lorsque la décision « définit une action ou une position de l'Union sur la base d'une décision du Conseil européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union » ; lorsqu'il s'agit de l'adoption d'une position européenne prise sur la proposition du Haut Représentant de l'Union « à la suite d'une demande spécifique que le Conseil européen lui a adressée » ; pour la mise en œuvre d'une décision

¹¹⁶⁴ François-Xavier Priollaud et David Siritzky, *Le traité de Lisbonne. Commentaire, article par article, des nouveaux traités européens (TUE et TFUE)*, Paris, La Documentation française, 2008, p. 108.

¹¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 114.

européenne définissant une action ou une position de l'Union ; lorsque la décision porte sur la nomination d'un Représentant spécial.

La majorité qualifiée n'est donc que très légèrement étendue. Le choix qui est fait, par réalisme, est donc de favoriser « la convergence progressive des politiques étrangères »¹¹⁶⁶, à laquelle la création du Haut Représentant de l'Union et du service diplomatique européen doit contribuer. L'accent a été mis sur le renforcement de la concertation des États membres (notamment par une consultation obligatoire de ces partenaires) avant d'entreprendre toute action sur la scène internationale, y compris au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies (art. 34 TUE), « dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle » (art. 24 § 2 TUE).

Le traité de Lisbonne a aussi renforcé légèrement le contrôle juridictionnel de la Cour de justice dans le domaine de la PESC, même s'il maintient la règle générale d'incompétence de la Cour dans ce domaine. La Cour est ainsi compétente pour contrôler la légalité des mesures restrictives adoptées par l'Union à l'encontre de personnes physiques ou morales dans le cadre de la PESC (art. 275 TFUE). « Il semble en outre que la Cour pourra se prononcer sur la compatibilité d'un accord international relevant de la PESC avec les traités, compte tenu de l'unification des procédures de négociation et de conclusion des accords internationaux »¹¹⁶⁷ (art. 218 § 11 TFUE).

Quant au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui a modifié le traité instituant la Communauté européenne (TCE) sa cinquième partie est consacrée à l'action extérieure de l'Union (art. 205 – 222). Divisée en sept titres, elle comprend les dispositions relatives à la politique commerciale, à la coopération avec les pays tiers et à l'aide humanitaire, à la conclusion des accords internationaux, aux relations de l'Union avec les organisations internationales, les pays tiers et délégations de l'Union, ainsi qu'à la mise en œuvre de la clause de solidarité. L'existence d'une partie spécifique consacrée à l'ensemble de l'action extérieure de l'Union (sauf la PESC qui figure au Titre V du TUE) est une innovation. On y simplifie surtout des procédures de négociation et de conclusion des accords qui sont plus largement soumises à l'approbation du Parlement européen, dont le rôle est globalement renforcé, en particulier en politique commerciale commune.

La représentation de l'UE dans les organisations internationales est confirmée dans le Titre VI (art. 220) qui reprend les dispositions des articles 302, 303 et 304 TCE. Une liste des organisations avec lesquelles l'Union établit toute coopération utile est établie. Il s'agit du Conseil de l'Europe, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (qui est

¹¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 116.

¹¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 117.

ajoutée à la liste antérieure) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Par rapport à sa rédaction antérieure, le traité précise également que la Commission et le Haut Représentant de l'Union sont chargés de la mise en œuvre de ces dispositions.

L'article 221 TFUE est consacré aux délégations de l'Union qui sont créées à partir des anciennes délégations de la Commission (ancien art. 20 TUE). Placées sous l'autorité du Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, elles doivent assurer la représentation de l'Union en « étroite coopération avec les missions diplomatiques et consulaires des États membres ». Le personnel de ces délégations, appelées couramment « ambassades de l'Union », est issu du Service européen pour l'action extérieure dont elles sont censées constituer les « chevilles ouvrières »¹¹⁶⁸. Leurs missions sont précisées à l'article 35 TUE qui reprend l'ancien article 20 TUE. Elles doivent notamment contribuer à la mise en œuvre du droit de protection des citoyens de l'Union sur le territoire des pays tiers. Enfin une clause de solidarité est introduite (art. 222 TFUE) lorsqu'un État membre est « l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine » et demande l'assistance de l'Union et ses États membres.

Conclusion

La création du poste de Haut Représentant de l'Union semble être l'aboutissement de la réflexion visant à donner un visage unique à la diplomatie européenne. Elle n'est cependant pas privée d'une certaine déception quant à la nature politique du poste. L'abandon de la référence ministérielle laisse supposer que le Haut Représentant de l'Union sera davantage un haut fonctionnaire européen qu'un homme politique cherchant à faire progresser la politique étrangère de l'UE. Dans cette situation, comme cela a été le cas pour le Haut Représentant pour la PESC, il semble que la place du diplomate en chef de l'UE sur l'échiquier diplomatique européen ne dépendra pas tant de la nature de la fonction que de sa personnalité. Il n'en reste pas moins que la vraie portée de cette fonction initialement conçue pour un ministre des Affaires étrangères sera vérifiée en pratique. La présente étude se limite toutefois au processus qui a mené à la création du poste du Haut Représentant de l'Union en le considérant comme déterminant pour le développement de l'appareil diplomatique européen.

¹¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 322.

Conclusion de la Partie II

La création du Service européen pour l'action extérieure placé sous la responsabilité d'un nouveau Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité semble être une réponse adéquate au problème de la dispersion des instruments de la politique extérieure de l'UE. En outre, la fonction du diplomate en chef de l'UE prévu par le traité de Lisbonne s'inscrit dans la continuité de l'action du Haut Représentant pour la PESC. À ce titre, malgré les différences substantielles entre les deux postes, la fonction du Haut Représentant pour la PESC est un élément clé pour éclairer le fonctionnement de la nouvelle institution. L'exemple de Javier Solana montre bien que la personnalité et le poids politique du nouveau Haut Représentant de l'Union seront déterminants pour définir la vraie portée de sa fonction. C'est seulement dans la pratique, à travers l'investissement du Haut Représentant de l'Union sur le terrain et sa capacité à s'interposer dans la conduite de la diplomatie européenne, qu'il sera possible de se faire une opinion sur la question de savoir si la nouvelle fonction correspond plus à celle du ministre des Affaires étrangères de l'Union voulue par la Convention européenne ou à celle de Haut Représentant pour la PESC, certes améliorée, mais toujours limitée à une haute fonction européenne.

Pour la Pologne, l'instauration du Haut Représentant de l'Union représente une opportunité de trouver un interlocuteur fiable au sein de l'architecture institutionnelle européenne. L'exemple de Javier Solana a démontré que la capacité du Haut Représentant pour la PESC à s'investir sur le terrain peut favoriser les gains d'échelle pour l'action diplomatique nationale. À ce niveau, une bonne entente entre les autorités nationales n'a pas à être négligée, en particulier entre le ministre des Affaires étrangères et le diplomate en chef de l'UE. Il est dans l'intérêt de la Pologne que la portée de la fonction du Haut Représentant de l'Union ne se limite pas seulement à un visage, mais qu'elle soit un véritable centre de gravité de la politique étrangère de l'UE favorisant la convergence des intérêts nationaux. En effet, la création du Haut Représentant de l'Union n'est pas une fin en soi mais le moyen d'assurer la représentation européenne commune en coordination avec la diplomatie des États membres pour qu'à travers son visage et sa voix l'UE soit mieux entendue et défendue sur la scène internationale, au même titre que ses États.

PARTIE III.

L'appareil de la diplomatie européenne - le Service européen pour l'action extérieure

Dans le processus de la naissance d'une diplomatie européenne, au-delà de la volonté de lui donner un visage, c'est-à-dire une direction politique, la question de l'appareil bureaucratique se pose. La décision du traité de Lisbonne de créer le Service européen pour l'action extérieure a été dans cette perspective un acte politique important visant à doter l'UE d'un véritable instrument de politique étrangère. Mais cet acte n'a pas été le dernier car la mise en place du SEAE a été soumise à une nouvelle négociation. Présentée comme un arrangement technique, la définition de l'organisation et du mode de fonctionnement du SEAE a révélé d'importants enjeux stratégiques pour tous les acteurs de la politique étrangère européenne. Au-delà de la consolidation des moyens diplomatiques de l'UE dispersés entre la Commission et le Secrétariat général du Conseil, il s'agissait de déterminer le positionnement du SEAE dans le jeu institutionnel européen, sans parler du jeu de pouvoirs entre les États membres sur l'échiquier diplomatique international. Le statut des diplomates provenant de sources institutionnelles diverses a fait également l'objet d'une vive discussion.

L'enjeu principal du SEAE résulte toutefois de son rôle d'instrument d'« une politique étrangère commune et non pas unique »¹¹⁶⁹. Comme le souligne Pierre Vimont, Secrétaire général exécutif du SEAE, le rôle de la diplomatie européenne est de venir « en complément des actions diplomatiques développées par chacun des États membres »¹¹⁷⁰ dans un esprit de complémentarité. « Chacun des États conserve donc toute latitude pour son action diplomatique nationale et accepte au cas par cas des actions communes mises au point à Bruxelles »¹¹⁷¹. C'est pourquoi dès le départ, il a été crucial que le SEAE jouisse d'une large reconnaissance des États membres et qu'il inscrive son action et ses moyens diplomatiques dans la logique de concertation et de mutualisation avec les capitales européennes. Ce n'est qu'à ces conditions que le SEAE pouvait devenir un pôle politique de la diplomatie européenne avec « une vision de la situation internationale [propre], un regard sur les événements, une analyse des forces en jeu qui le distinguent des États membres »¹¹⁷² faisant de lui un initiateur de l'action diplomatique européenne.

¹¹⁶⁹ Pierre Vimont, « La diplomatie européenne au quotidien », *Mondes : Les cahiers du Quai d'Orsay*, n° 8, automne 2011, p. 53.

¹¹⁷⁰ *Ibid.*

¹¹⁷¹ *Ibid.*

¹¹⁷² *Ibid.*

CHAPITRE 1.

La mise en place du Service européen pour l'action extérieure

La création d'un service diplomatique européen est réellement envisagée pour la première fois lors de la Convention européenne qui a donné des orientations pour la Conférence intergouvernementale préparant le traité établissant une Constitution pour l'Europe. Ce « traité constitutionnel », rejeté au cours de la procédure de ratification, est devenu cependant un texte de base pour la négociation du traité de Lisbonne. Ce dernier, certes moins ambitieux dans la symbolique, a prévu néanmoins la création du Service européen pour l'action extérieure (art. 27 TUE).

La mise en place de ce service est un deuxième élément de la réforme de la politique extérieure de l'Union européenne, à côté de la création du poste de Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité. Conçu comme un élément de rapprochement entre les deux piliers sur lesquels reposait l'action extérieure de l'Union, le pilier « communautaire » et le pilier de la PESC à caractère intergouvernemental, le Service européen pour l'action extérieure a été placé sous l'autorité du Haut Représentant. L'article 27-3 du traité sur l'UE revu à Lisbonne précise à ce sujet : « Ce service travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. L'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure sont fixés par une décision du Conseil. Le Conseil statue sur proposition du haut représentant, après consultation du Parlement européen et approbation de la Commission ». La composition du service devait être définie au cours des négociations. Cependant il était évident que l'organisation interne susciterait beaucoup de débat, car il s'agissait de définir l'éventail d'action pour la diplomatie européenne. Certains proposaient un très large passage des politiques extérieures vers le nouveau service, faisant jusque-là partie de la Commission. Il s'agissait surtout de la Direction générale des Relations extérieures (DG RELEX), mais également d'autres directions impliquées dans les relations extérieures : DG développement (pays ACP), DG élargissement, DG aide humanitaire ou encore EuropAid. L'entrée d'une partie du Secrétariat général du Conseil (SGC) dans le dispositif du SEAE posait beaucoup moins de problèmes. En effet le SGC chargé d'assister l'État assurant la présidence tournante était l'organe le plus compétent dans la conduite de la politique étrangère de l'Union. Avant même la création de la PESC par le traité de Maastricht, il existait un secrétariat de la Coopération politique européenne qui a été intégré dans les institutions européennes par l'Acte unique de 1986. Dorénavant les relations extérieures étaient suivies par une direction étrangère du Secrétariat (DG E), ainsi que par l'unité politique du Conseil et les autres composantes du SGC : une

direction de la planification de la gestion des crises, une capacité civile de planification et de conduite d'opération, un État major de l'UE et le Centre de situation (SITCEN) pour le renseignement. Dans ce contexte, avant même de s'intéresser à la négociation sur la mise en place du Service européen pour l'action extérieure, nous allons étudier le rôle de la Commission européenne et du Conseil dans les relations extérieures de l'Union européenne. Sans ce passé institutionnel, il serait en effet difficile de saisir dans sa globalité la place et le rôle que ce service occupe désormais dans l'architecture européenne.

I. L'évolution du rôle de la Commission et du Conseil dans les relations extérieures de l'UE

La mise en place du Service européen pour l'action extérieure doit être analysée dans la globalité de la politique extérieure de l'Union européenne. En effet, à part le cadre institutionnel hérité de la PESC (avec son volet militaire qui a été repris dans le traité de Lisbonne sous l'appellation « Politique de sécurité et de défense commune » ou PSDC), le service diplomatique de l'Union est également l'héritier des structures que la Commission européenne a développées au cours des décennies dans le domaine de l'action extérieure. Sortant du cadre purement diplomatique des relations internationales, l'intégration du Secrétariat général du Conseil avec les multiples structures de la Commission et son réseau de délégations dans les pays tiers a donné un caractère pluridisciplinaire au nouveau service. Ainsi le SEAE est censé non seulement développer les relations diplomatiques de l'Union avec les pays tiers et les organisations internationales, mais aussi devenir un instrument de politique commerciale, d'aide humanitaire et d'aide au développement de l'UE, tout en contribuant à la sécurité dans le monde et à la promotion des droits de l'homme. En d'autres termes, il doit devenir un instrument de politique étrangère de l'UE.

A. Le service extérieur de la Commission européenne

Avant même l'institutionnalisation de la PESC entamée par le traité de Maastricht, la notion de « présence » des Communautés européennes sur la scène internationale a été évoquée par David Allen et Michael Smith en 1990 pour caractériser un mode d'influence « diffus »¹¹⁷³ mais néanmoins reconnu par la communauté internationale. À cet égard, la notion la plus ancienne est celle de « puissance civile »¹¹⁷⁴ (*civilian power*) qui semble mieux

¹¹⁷³ Voir David Allen et Michael Smith, art. cit.

¹¹⁷⁴ Voir François Duchêne, « The European Community and the Uncertainty of Interdependence », *op. cit.*

caractériser le rôle de la Communauté européenne dans les relations internationales. En effet, le concept de l'Union européenne en tant que puissance civile, duquel se rapprochent les concepts de *soft power*¹¹⁷⁵ et de *soft diplomacy*¹¹⁷⁶, renvoie à l'idée d'« une production d'influence internationale, fondée sur le recours à des moyens coopératifs, non militaires et non coercitifs »¹¹⁷⁷. Ce sont justement ces moyens que la Commission européenne a engagés pour mener « une diplomatie coopérante pour l'exportation de normes et de valeurs dans le monde »¹¹⁷⁸.

La Commission européenne a été la première institution chargée de représenter les intérêts communautaires dans les relations extérieures. Sur la base des traités (anciens art. 302 – 304 TCE, repris dans l'art. 220 TFUE), elle a été chargée d'établir la coopération avec les Nations Unies, dont elle est devenue un partenaire de taille avec une contribution de plus d'un milliard d'euros aux projets et programmes d'aide extérieure¹¹⁷⁹. Ce partenariat s'est aussi traduit par la délégation de nombreuses missions internationales dans des situations de crise spécifiques aux Nations Unies qui sont souvent mieux placées pour acheminer l'aide en raison de leur neutralité politique et de leur portée internationale. Cette coopération a présenté de nombreux cas de réussite dans des domaines thématiques spécifiques, tels que l'assistance électorale. La Commission européenne a aussi contribué activement à l'établissement et au développement des relations stratégiques avec les autres organisations internationales, telles que le Conseil de l'Europe, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou encore la Banque mondiale¹¹⁸⁰. Mais la plus grande contribution de la Commission pour le développement de la diplomatie européenne a été son réseau des

¹¹⁷⁵ Voir Joseph Nye, « Soft Power », *Foreign Policy*, 1990, n° 80, p. 153-171.

¹¹⁷⁶ Voir Franck Petiteville, « Exporting Values ? EU External Cooperation as a Soft Diplomacy », *op. cit.*

¹¹⁷⁷ Franck Petiteville, « L'Union européenne, acteur international "global" ? Un agenda de recherche », art. cit., p. 155.

¹¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 155.

¹¹⁷⁹ Le soutien qu'apporte la Commission aux Nations unies repose sur une politique claire envers les organisations internationales. Cette aide a été évoquée pour la première fois dans la communication de la Commission de 2001 visant à « édifier un partenariat efficace avec les Nations unies », et concrétisée en 2003 par une nouvelle communication intitulée « Union européenne et Nations unies : le choix du multilatéralisme ». La participation européenne intensive au sommet des Nations unies de septembre 2005 a souligné l'importance de cette relation. Les informations provenant du site Internet : http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/international-organisations/index_fr.htm

¹¹⁸⁰ Entre 2001 et 2005, la Commission a été le deuxième plus important donateur du Fonds d'affectation spéciale de la Banque mondiale. Elle est le principal donateur du fonds d'intervention en réaction à la crise financière asiatique de l'ASEM (*Asia Financial Crisis Trust Fund*), du fonds d'affectation spéciale multidonateur créé pour la reconstruction après le tsunami à Aceh et à Nias, du fonds d'affectation de la Banque mondiale pour l'Irak et de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (allègement de la dette). La Commission est également un important donateur du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR), du Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan et du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme.

délégations dans les pays tiers. En 2008, à la veille de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la Commission européenne disposait d'un des réseaux diplomatiques les plus développés au monde avec 123 délégations accréditées dans 155 pays tiers et auprès de cinq organisations internationales.

Tableau 5. Les réseaux diplomatiques dans le monde selon le nombre de représentations diplomatiques à l'étranger par État (sans le Saint Siège)

	État	Nombre de représentations diplomatiques
1.	France	182
2.	États-Unis	170
3.	Russie	169
4.	Grande-Bretagne	163
5.	Allemagne	157
6.	Japon	139
7.	Espagne	136
8.	Italie	130
9.	Pays-Bas	126
10.	Commission européenne	123
...	Pologne	97

Source : Olaf Osica et Rafał Trzaskowski (collab. Joanna Popielawska), « Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej [Le Service européen d'action extérieure. L'implication pour les institutions et les relations extérieures de l'Union européenne] », *Nowa Europa, Przegląd Natoliński*, 2009, numéro spécial 2(3), p. 9.

Le réseau des délégations de la Commission, que nous allons étudier plus précisément plus tard (Voir Partie III, Chapitre 1, IV, C), s'est développé au fur et à mesure depuis les années 1950, comme le fruit de la politique commerciale et de développement menée par la Commission et en réponse aux élargissements successifs des Communautés européennes. Après l'établissement des missions diplomatiques en Grande-Bretagne en 1952 et aux États-Unis en 1954, des délégations de la Commission ont été ouvertes dans les pays postcoloniaux, principalement dans les États francophones africains et malgaches associés (dès 1963) puis dans les pays du Commonwealth britannique (dès 1973). Leur gestion a été confiée à la Direction générale VIII qui était chargée de superviser au sein de la Commission l'application des conventions de Yaoundé et ultérieurement de Lomé. Après les premiers accords avec les

pays de la Méditerranée signés à la fin des années 1970, et l'ouverture des premières délégations en Asie (Bangkok, Delhi, Caracas, Tokyo) au début des années 1980, la Commission européenne a confié à la DG I (responsable des relations extérieures) la gestion de ces délégations et de celles établies auprès des organisations internationales (ONU, GATT, OCDE). Leur fonctionnement s'est basé sur la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques, ce qui signifie que « les nouvelles délégations ont reçu le statut diplomatique à part entière avec tous les droits et privilèges y afférents »¹¹⁸¹.

En 1994, on a créé, au sein de la Commission, le Service extérieur unifié (SEU ; en anglais *Unified External Service*) composé de fonctionnaires venant des différentes directions générales, principalement de DG RELEX, DG Développement et DG Commerce. Ce service a été unifié avec celui de la DG I et sa responsabilité transférée à la DG I A, c'est-à-dire au commissaire en charge des relations extérieures. Ainsi la gestion du personnel des délégations a également été transférée de la DG IX (Administration) aux Relations extérieures, ce qui a constitué « un germe du service diplomatique de l'Union »¹¹⁸². Une réforme de la gestion du personnel a également été lancée : un comité spécial chargé des nominations et de la rotation du personnel dans une perspective plus cohérente a été mis en place à cet effet. Suite à cette première réforme, la Commission a demandé à un groupe de travail présidé par le secrétariat général et composé des directeurs généraux de la DG VII, de faire un rapport sur « les besoins à plus long terme du service extérieur »¹¹⁸³. Ce rapport du 27 mars 1996, connu sous le nom de rapport Williamson, a posé de nouveaux principes et mécanismes de rotation entre Bruxelles et les délégations, ainsi qu'une nouvelle politique d'affectation du personnel, de planification des carrières et de formation. Une communication ultérieure de la Commission a spécifié qu'il s'agissait par là de créer une « identité commune » et « un service plus professionnel »¹¹⁸⁴. En effet la plupart de ces mesures avaient déjà été proposées par le Parlement européen dans le rapport Daly de 1986 qui visait à « pousser de manière plus qu'incitative la Commission à continuer dans ce sens (bloquant une partie du budget) »¹¹⁸⁵. Une réflexion a été menée au début des années 2000 sur les mesures à prendre pour créer un réseau efficace et intégré de délégations dans le monde. La communication de la Commission

¹¹⁸¹ Olaf Osica et Rafał Trzaskowski (collab. Joanna Popielawska), *op. cit.*, p. 10.

¹¹⁸² *Ibid.*, p. 11.

¹¹⁸³ Rapport Williamson « besoins à plus long terme du service extérieur de la Commission », 27 mars 1996 (SEC (96) 554) ; Communication « reconstitution des effectifs et rationalisation du réseau », 27 mars 1996 (SEC (96) 554/2).

¹¹⁸⁴ Communication de la Commission, Développement du service extérieur de la Commission, 8 avril 1997 (SEC (97) 605).

¹¹⁸⁵ Véronique Dimier, *art. cit.*, p. 443.

au Conseil et au Parlement européen de juillet 2001, relative au plan de développement du service extérieur (COM (2001) 381), a souligné le poids croissant des tâches politiques, commerciales, économiques et de développement que doivent accomplir les délégations de la Commission. Une réforme administrative du Service extérieur a été envisagée¹¹⁸⁶. Elle avait pour objectif d'achever l'unification du SEU et de préciser les missions des délégations de la Commission dans les pays tiers. A l'article 18 du Titre III de la décision, la Commission a établi des principes en matière de formation, à savoir l'élaboration de plans de formation spéciale pour le personnel en délégation. En outre, la déconcentration de la gestion de l'aide extérieure entamée en 2000 a été poursuivie. Désormais les chefs de délégation sont devenus « des gestionnaires à part entière devant être capables de diriger une équipe et d'assumer de véritables responsabilités opérationnelles »¹¹⁸⁷.

En 2003, la Commission européenne comptait des délégations ou des bureaux dans 126 pays et auprès de cinq organisations internationales. Son Service extérieur comportait 959 postes de fonctionnaires (ainsi que 110 jeunes experts et 26 experts nationaux dans les délégations) et quelque 3800 postes d'agents locaux¹¹⁸⁸. La création de 350 nouveaux postes supplémentaires a été également envisagée en 2003, d'où le souci de donner une formation adéquate au personnel du Service extérieur qui devrait élaborer « une culture commune »¹¹⁸⁹ à long terme. C'est pourquoi la Commission a pris une décision¹¹⁹⁰ relative à la formation du personnel, suite à laquelle deux communications ont été présentées à ce sujet¹¹⁹¹. Trois objectifs y sont fixés dans la perspective des années 2003 – 2007 : élaborer une approche commune de la formation pour les délégations, aider au développement des carrières du Service extérieur unifié et fournir au personnel les qualifications appropriées au travail dans les délégations.

La Commission européenne a également encouragé le lancement d'une formation diplomatique destinée à former dans le domaine des affaires européennes l'ensemble des diplomates, en particulier les jeunes diplomates venant des États membres de l'Union. En même temps, il semblait nécessaire de donner une formation diplomatique aux fonctionnaires des institutions européennes, en particulier ceux de la Commission qui, bien que possédant en général une très bonne connaissance des sujets de nature européenne, manquaient de

¹¹⁸⁶ *Décision C (2002)5370 du 27 décembre 2002.*

¹¹⁸⁷ *Document C (2003)4334 du 18 novembre 2003, p. 5.*

¹¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 5.

¹¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 5.

¹¹⁹⁰ *Document C (2002)1577 du 7 mai 2002.*

¹¹⁹¹ *Document C, (2003)4334 du 18 novembre 2003 ; Document C (2003)4163 du 14 novembre 2003.*

compétences dans les thèmes diplomatiques ou de politique étrangère générale dépassant le cadre des responsabilités directes de la Commission. C'est pourquoi le 26 novembre 1999 le Comité politique a lancé le Programme diplomatique européen (PDE). Élaboré conjointement avec les États membres de l'UE, le programme a été placé sous la responsabilité de la Troïka composée de la présidence en exercice, de la présidence suivante, de la Commission et du Secrétariat du Conseil. « Le cadre général [a été] arrêté et supervisé par le groupe ad hoc "Formation PESC", en concertation avec le Groupe "Affaires administratives PESC" »¹¹⁹². Comportant plusieurs modules ayant lieu à des endroits différents sur une période d'environ 6 à 8 mois, le Programme diplomatique européen portait essentiellement sur les questions de la PESC et les politiques extérieures de l'Union européenne. L'enseignement s'est fait en anglais et en français. Pensé comme un complément par rapport aux programmes de formation offerts par la Commission européenne et les États membres, le PDE a répondu aux recommandations du rapport sur la formation des jeunes diplomates approuvé par le 8^{ème} Comité politique du 6 décembre 1995. En effet, il a été pensé comme la base de formation diplomatique qui pourrait aboutir à la création d'« une École diplomatique communautaire » postulée par le Parlement européen dans la résolution du 5 septembre 2000¹¹⁹³. Cette résolution relative à « la diplomatie commune communautaire » reprenait elle-même les propositions formulées dans le rapport¹¹⁹⁴ de Gerardo Galeote Quecedo de juillet 2000. Le Parlement européen, qui n'avait pas de fonction particulière dans le domaine des relations extérieures, s'est attribué ainsi le rôle de promoteur d'une diplomatie européenne : mise à part la création d'une École diplomatique communautaire, il avait antérieurement exprimé sa volonté de voir les délégations converties en ambassades de l'Union. Étant donné que celle-ci n'avait pas encore de personnalité juridique, il a proposé que les délégations de la Commission soient transformées en « délégations de la Communauté » (laquelle jouissait de la personnalité juridique en droit international). Il a souhaité aussi pouvoir auditionner des chefs de délégation par sa Commission des Affaires étrangères et rendre les délégations de l'UE coresponsables des visites des missions officielles du Parlement dans les pays tiers. Dans ce contexte, le Parlement a voulu aussi anticiper l'extension de la fonction du Haut Représentant pour la PESC dans le domaine des relations extérieures. À ce sujet, le Parlement

¹¹⁹² Voir *Le Programme Diplomatique Européen : 9^{ème} édition (2008 – 2009)*, disponible sur le site Internet du SEAE : http://eeas.europa.eu/delegations/edp/programmes/edp9_2008-09_fr.pdf

¹¹⁹³ *Résolution du Parlement européen sur la diplomatie communautaire commune A5-0210/2000 du 5 septembre 2000, JO, n° C 135/69.*

¹¹⁹⁴ *Rapport de Gerardo Galeote Quecedo sur la diplomatie commune communautaire (2000/2006 (INI)) A5-0210/2000, Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, le 24 juillet 2000.*

a appelé la Commission à prévoir des dispositions encadrant les relations entre ses délégations et le Haut Représentant, y compris leur devoir d'assistance « tant vis-à-vis du Haut Représentant de la PESC que vis-à-vis des membres du Parlement européen lorsqu'ils iront dans une région dans l'exercice de leurs fonctions »¹¹⁹⁵. Dans sa volonté de contribuer à la création d'une véritable diplomatie communautaire, le Parlement proposait d'aller encore plus loin : pour cela, il envisageait d'une part de regrouper des délégations et des missions diplomatiques des États qui l'auraient souhaité, et d'autre part de faire en sorte que les États membres puissent affecter certains de leurs diplomates dans les délégations de la Commission se situant dans les pays tiers où ils n'ont pas de représentation diplomatique. Ces diplomates contribueraient ainsi non seulement « à l'enrichissement de la politique extérieure communautaire, mais s'occuperaient également du maintien des relations bilatérales »¹¹⁹⁶.

Concernant le rôle de la Commission européenne dans la mise en place du futur Service européen pour l'action extérieure, il faut encore souligner que son Service extérieur unifié et son réseau de délégations ont eu un rôle crucial dans ce processus. Le cadre institutionnel développé par la Commission pour les Relations extérieures a marqué de trois manières au moins le caractère et la nature du futur service diplomatique de l'Union européenne : premièrement, malgré la réforme de ses dispositifs en matière de politiques extérieures allant dans le sens d'une formation diplomatique plus professionnelle, il a apporté un caractère non diplomatique au SEAE, lié à la gestion de ses politiques commerciales, de développement et d'aide humanitaire ; deuxièmement, il a été marqué par un manque de culture diplomatique, en particulier d'« *une culture de confiance* »¹¹⁹⁷ nécessaire à la conduite des missions à caractère politique, à savoir des missions civiles et militaires réalisées dans le cadre de la PESC ; troisièmement, il a apporté un réseau de délégations avec son personnel, ce qui a pu laisser penser que le renouvellement des diplomates venant d'autres composantes serait limité et que la définition de la politique étrangère, en particulier vis-à-vis des pays du voisinage de l'Union, serait marquée par la logique communautaire, celle-ci négligeant trop souvent les intérêts géopolitiques portés par les États membres.

¹¹⁹⁵ Résolution du Parlement européen sur la diplomatie communautaire commune A5-0210/2000 du 5 septembre 2000, JO, n° C 135/71.

¹¹⁹⁶ Résolution du Parlement européen sur la diplomatie communautaire commune A5-0210/2000 du 5 septembre 2000, JO, n° C 135/72.

¹¹⁹⁷ Olaf Osica et Rafał Trzaskowski (collab. Joanna Popielawska), *op. cit.*, p. 13.

**Tableau 6. Plan d'action pour la formation du personnel du Service extérieur
2003-2007**

	2003-2004	2005	2006	2007
Objectifs (3) 1) Une approche commune de la formation destinée aux délégations. <i>Identifier les besoins communs entre les services Relex, afin d'intensifier la coopération entre eux. Intégration progressive de la formation.</i>	<ul style="list-style-type: none"> Mise en place d'un système de planification de la formation. Mise en place d'un groupe de travail sur la formation au sein du Service extérieur. Orientations en matière de formation pour les délégations. Insertion dans SYSLOG de la formation destinée au Service extérieur. Mise en place de ressources permanentes pour la formation à la direction «Service extérieur». Perspectives budgétaires pour la formation jusqu'en 2007. 	<ul style="list-style-type: none"> Augmentation des actions de formation dans les délégations. Programme commun de formation régionale des DG Relex. Examen structuré des besoins de formation communs aux DG Relex. Formation des formateurs. Évaluation à mi-parcours de la nouvelle politique de formation. 	<ul style="list-style-type: none"> Formation dans les délégations. Planification de la mise en place d'un centre de formation commun pour l'ensemble de la famille des DG Relex. Évaluation de la nouvelle politique de formation du Service extérieur. 	<ul style="list-style-type: none"> Formation dans les délégations. Planification de la mise en place d'un centre de formation commun pour l'ensemble de la famille des DG Relex. Évaluation de la nouvelle politique de formation du Service extérieur.
2) Renforcer le développement du Service extérieur unifié. <i>Amélioration progressive, en liaison avec l'évolution générale des ressources humaines au sein du Service extérieur.</i>	<ul style="list-style-type: none"> Programme de formation pour les administrateurs et les assistants. Prototype du programme d'initiation (2004). Élaboration de la nouvelle formule de formation préalable à l'affectation. «Programme de Bruxelles» pour les agents locaux. Formation obligatoire à la gestion pour les chefs de délégation. Séminaire de développement personnel pour les assistants. 	<ul style="list-style-type: none"> Formation préalable à l'affectation (nouvelle formule). Stages de formation préalable à l'affectation (formation pratique au siège). Débriefing au siège. Actions de formation sur les derniers développements politiques et/ou la gestion, dans des centres internationaux situés à l'étranger; Conférences/séminaires internationaux à l'étranger pour les fonctionnaires en milieu de carrière/d'encadrement. Politique relative aux langues difficiles. 	<ul style="list-style-type: none"> 1^{er} programme d'initiation complet. Formation au siège/Service extérieur/DG Relex. Séminaires internationaux. Stages dans les délégations. Analyse des programmes d'échange de longue durée à l'étranger. Programme de formation aux langues difficiles. 	<ul style="list-style-type: none"> Formation au siège/Service extérieur/ DG Relex. Séminaires internationaux. Stages dans les délégations. Programme de formation pour les langues difficiles. Programme d'échange de longue durée à l'étranger.
3) Appui aux réformes administratives. <i>Se caractérise par le processus de déconcentration et le développement de la formation régionale.</i>	<ul style="list-style-type: none"> Formation à la déconcentration (AIDCO: <i>formation de la gestion</i>). Séminaires régionaux portant sur les politiques, les finances (SINCOM, RAD), l'administration et la gestion informatique. Formation portant sur les archives. 	<ul style="list-style-type: none"> Séminaires régionaux portant sur les politiques, les finances, l'administration et la gestion informatique. Formation en gestion et en direction. Projets de formation en ligne (centre de formation virtuel du Service extérieur), portant notamment sur l'évaluation du personnel et la gestion du cycle de projet. 	<ul style="list-style-type: none"> Séminaires régionaux portant sur les politiques, les finances, etc. Projets de formation en ligne (centre de formation virtuel du Service extérieur). Archives. 	<ul style="list-style-type: none"> Séminaires régionaux portant sur les réformes administratives. Projets de formation en ligne (centre de formation virtuel du Service extérieur).

Source : Document C (2003)4334 du 18 novembre 2003, annexe 1.

B. La rivalité entre la Commission et le Secrétariat du Conseil

La création du Service européen pour l'action extérieure a aussi trouvé son origine dans la rivalité entre la Commission et le Secrétariat du Conseil. La disproportion qui existait entre leurs tailles les plaçait sur des plans différents au niveau administratif : en effet, 7000 personnes travaillaient dans la DG RELEX et les délégations de la Commission contre 370 personnes au Secrétariat du Conseil. Le vrai problème est cependant apparu lorsque les deux structures ont commencé à doubler leurs missions. Pendant longtemps, cette coexistence n'a pas posé de problème majeur car dans la plupart des cas l'action du Conseil et celle de la Commission étaient complémentaires. Historiquement, le problème a ressurgi après la mise en œuvre du traité d'Amsterdam et plus particulièrement depuis le développement de la PESD. Auparavant, et notamment depuis l'Acte unique européen qui a marqué un premier tournant institutionnel avec la création d'un Secrétariat de la CPE, le rôle des deux institutions était bien délimité. Du côté de la Commission, une poignée de personnes, à partir de son Secrétariat général, a été regroupée au sein d'une Direction de la CPE afin de coordonner la CPE avec les directions générales de la Commission. Le Secrétariat du Conseil assistait avant tout la présidence, alors que la Commission s'occupait de la mise en place des politiques communautaires. Si des tensions interinstitutionnelles ont eu lieu à l'époque, elles sont intervenues plutôt entre les États membres et la Commission. Ainsi par exemple, la Commission est devenue le coordinateur de l'aide internationale à la Pologne et à la Hongrie en 1989, malgré une forte résistance française¹¹⁹⁸. Avec le traité de Maastricht, le rôle de la Commission en matière de politique étrangère de l'UE (y compris dans le cadre de la PESC) a été renforcé. Un organisme indépendant – la Direction générale 1A (relations politiques extérieures) – a été créé au sein du collège. La Commission a aussi reçu le droit d'initiative partagée en matière de PESC. Mais malgré cela, les États membres ont préféré se tourner de plus en plus vers le Secrétariat du Conseil et son unité de la PESC pour demander expertise ou soutien administratif, la Commission n'étant engagée que pour la mise en œuvre des instruments du premier pilier.

Le changement de cap pour tout le mécanisme de la politique étrangère européenne est venu avec le traité d'Amsterdam. Nous avons déjà vu comment la nomination de Javier Solana, homme politique de haut niveau plutôt que bureaucrate, a contribué à l'ascension du

¹¹⁹⁸ Hylke Dijkstra, « Commission Versus Council Secretariat : An Analysis of Bureaucratic Rivalry in European Foreign Policy », document de travail présenté à la conférence *ECPR standing group on the European Union* à Riga en Lettonie les 25-27 septembre 2008, p. 6-7, disponible sur le site Internet : <http://www.jhubc.it/ecpr-riga/virtualpaperroom/036.pdf>

Haut Représentant pour la PESC sur l'échiquier diplomatique européen (Voir Partie II, Chapitre 1). Déjà à l'époque, les observateurs parlaient d'un inévitable conflit¹¹⁹⁹ sur la gestion de la politique étrangère de l'UE entre le Commissaire aux Relations extérieures Chris Patten¹²⁰⁰ et le Haut Représentant pour la PESC Javier Solana, bien que leurs relations aient été très bonnes, voire amicales dans un premier temps¹²⁰¹. Toutefois les relations de ce dernier n'ont pas été aussi bonnes avec le Commissaire Benita Ferrero-Waldner¹²⁰² qui a exprimé plusieurs fois sa frustration au vu du manque de consultation politique¹²⁰³. Les questions de la représentation de l'UE sur la scène internationale et de la conduite de la diplomatie à haut niveau ont resurgi : les conflits sont apparus avec le développement de la Politique européenne de sécurité et de défense. Le rôle de la Troïka avait été crucial avant le traité d'Amsterdam mais depuis la création du poste de Haut Représentant, c'était plutôt ce dernier qui représentait seul l'UE dans les pays en crise, comme en Macédoine (2001), en Ukraine (2004) ou au Liban (2006). Le Secrétariat du Conseil a aussi été très impliqué dans le travail des différents organes, souvent informels, par lesquels l'UE participait à la diplomatie internationale, tels que les groupes de contact, le Quartet (UE, USA, Russie, ONU) au Moyen-Orient, ou encore la formule EU3+3 (c'est-à-dire la Troïka de l'UE formée par l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne ainsi que les États-Unis, la Russie et la Chine)¹²⁰⁴ dans les négociations avec l'Iran. La Commission européenne était davantage impliquée dans le dossier des Balkans occidentaux.

¹¹⁹⁹ D'après le journal britannique *The Economist* : "it is almost inevitable that [Javier Solana and Chris Patten] will wrangle about the content or the management of foreign policy (...) friends as they may be". Voir « Chris Patten, Beclamed in Brussels », *The Economist*, 20 janvier 2000.

¹²⁰⁰ Chris Patten est entré dans la politique britannique à la fin des années 1970. Dans les années 1980, il a occupé plusieurs postes de secrétaire d'État dans les gouvernements de Margaret Thatcher. Dans les années 1992-1997, il a été le dernier gouverneur de Hong Kong avant la rétrocession de la colonie à la Chine. Entre 1998 et 1999, il a présidé une commission indépendante chargée de préparer des recommandations pour la résolution du conflit en Irlande du Nord. Dans la Commission européenne de Romano Prodi, il a été chargé des relations extérieures (1999-2004).

¹²⁰¹ Javier Solana était principalement occupé par l'établissement de sa position vis-à-vis de la présidence, tandis que Chris Patten réorganisait le budget d'aide de la Commission et son réseau de délégations dans les pays tiers.

¹²⁰² Benita Ferrero-Waldner est la première femme à devenir le chef du service du protocole de l'ONU, durant le mandat de Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire général de l'organisation de janvier 1992 à décembre 1996. De 1995 à 2000, elle est le secrétaire d'État aux Affaires étrangères de l'Autriche, puis elle occupe le poste de ministre des Affaires étrangères de l'Autriche de 2000 à 2004, dans les gouvernements successifs dirigés par Wolfgang Schüssel. À l'occasion du conflit qui oppose l'Union européenne et son pays, lors de l'arrivée au pouvoir en 2000 des premier et second gouvernements de coalition avec le parti d'extrême-droite de Jörg Haider, elle gagne le surnom de « la lionne souriante ». En 2004, elle devient commissaire responsable des relations extérieures (la Commission européenne de Barroso I), poste qu'elle occupe jusqu'en 2009.

¹²⁰³ Hylke Dijkstra, art. cit., p. 8.

¹²⁰⁴ La formule EU3+3 est aussi connue sous la formule 5+1 (cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU ainsi que l'Allemagne).

Les luttes interinstitutionnelles sont devenues intenses lorsque la dimension civile de la PESD a été ajoutée à l'aide communautaire. La duplication des structures bureaucratiques a eu lieu dans certains domaines (la police, l'État de droit, l'administration civile et la protection civile des missions). En effet, en ce qui concerne la gestion des crises, il était relativement facile de percevoir la ligne de démarcation entre les compétences de la Commission et celles du Conseil lorsqu'il s'agissait d'une mission militaire. Toutefois, dès lors qu'il s'agissait de gérer des missions civiles, les différentes institutions européennes avaient à faire face à un vrai défi pour coopérer de manière harmonieuse. Ainsi la Commission, habituée à prendre la responsabilité de la formation des policiers, des douaniers et de l'administration locale ou encore de l'observation d'élections, transgressait souvent son champ de compétence lorsqu'une mission avait un double caractère civil et militaire. La Commission a souvent vu l'arrivée de nouveaux experts du Secrétariat du Conseil comme une intrusion sur son territoire, comme dans le cas de la mission de surveillance à Aceh (2005) où les États membres ont refusé toute participation de la Commission¹²⁰⁵. Toutefois grâce à la maîtrise du budget de la PESC, la Commission a réussi à sauvegarder son rôle en matière de politique étrangère, provoquant par ailleurs des tensions régulières avec les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil comme cela a été le cas en Afghanistan où plusieurs postes sont restés vacants à cause du refus de la Commission¹²⁰⁶. La Cour de justice des Communautés européennes s'est également penchée sur cette question dans l'affaire de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)¹²⁰⁷ et des armes légères. La Cour a souligné la nécessité d'appliquer la méthode communautaire, dès lors que la mission présente un double objectif (par exemple le développement et la sécurité), sans pour autant vraiment clarifier le conflit de compétence¹²⁰⁸. Il était évident que dans le cadre antérieur au traité de Lisbonne, le développement rapide et autonome des structures de la PESD impliquait aussi l'émergence d'une « culture institutionnelle »¹²⁰⁹ propre et rendait encore plus complexe la coopération de la Commission avec le Conseil sur le terrain.

En réalité, savoir à qui, de la Commission ou du Conseil, revient le rôle prépondérant dans la gestion d'une mission dépend de plusieurs facteurs : la zone géographique, le contexte historique, la présence ou non d'une mission militaire de l'UE ou de son Représentant spécial.

¹²⁰⁵ Voir Hylke Dijkstra, art. cit., p. 9.

¹²⁰⁶ *Ibid.*

¹²⁰⁷ En anglais : *The Economic Community of West African States (ECOWAS)*.

¹²⁰⁸ Voir Bart Van Vooren, « EU-EC External Competences after the Small Arms Judgment », *14 European Foreign Affairs Review*, 2009, n° 1, p. 7-24.

¹²⁰⁹ Olaf Osica et Rafał Trzaskowski (collab. Joanna Popielawska), *op. cit.*, p. 20.

En observant la pratique communautaire, on constatait que partout où les relations avec l'Union avaient un caractère surtout commercial ou de développement (comme en Afrique ou en Europe orientale), c'était la Commission qui prenait la responsabilité de l'action extérieure. De même, partout où apparaissaient des problèmes de sécurité (comme en Macédoine ou au Congo), le rôle clé revenait aux représentants du Conseil. Comme le Secrétariat du Conseil manquait de représentation appropriée sur le terrain, l'augmentation du nombre des Représentants spéciaux de l'UE a été une façon intelligente de faire entendre sa voix. Bien que les RSUE et les experts nationaux détachés (END) représentaient sur le terrain le Haut Représentant, des membres de la Commissions les ont perçus comme « une couche supplémentaire de bureaucratie au mieux, et comme une menace pour leur fonction de représentation au pire »¹²¹⁰. Cette rivalité a conduit les États membres à donner une « double casquette » à un certain nombre de RSUE en fusionnant leurs fonctions avec celle de chef de la délégation de la Commission dans le pays concerné. Cela a été le cas des Représentants spéciaux dans l'Ancienne République yougoslave de Macédoine et à Addis Abeba auprès de l'Union africaine. Le Représentant spécial en Afghanistan¹²¹¹ ne devient chef de la délégation de l'UE qu'après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Auparavant, et malgré l'accord des États membres, la nomination d'un RSUE à la tête de la délégation de la Commission en Afghanistan avait été bloquée par le Commissaire aux Relations extérieures Benita Ferrero-Waldner¹²¹².

Pour illustrer la façon dont ces relations interinstitutionnelles ont varié dans différentes régions du monde, nous allons mener une comparaison régionale. Tout d'abord, les relations de l'UE avec les pays des Balkans occidentaux doivent être analysées à la lumière de leur processus d'adhésion. Quant à l'étude des relations avec les pays de l'Europe de l'Est et de la Méditerranée, elle doit se faire sous l'angle de la Politique européenne de voisinage (PEV). Dans les deux cas, il s'agit de relations axées sur l'intégration économique et politique où le rôle le plus important revient à la Commission. La direction politique du Secrétariat général du Conseil est plus importante seulement lorsqu'est impliquée une mission civile ou militaire de l'UE (telle qu'en Macédoine, Bosnie-Herzégovine ou Kosovo). D'ailleurs le cas de la Macédoine est l'exemple d'une coopération réussie entre différents services du Conseil et de la Commission. Toutefois, les différences entre la Commission et le Conseil apparaissent aussi lorsqu'il s'agit de réaliser la politique à court ou à long terme, comme cela a été le cas à

¹²¹⁰ Hylke Dijkstra, art. cit., p. 10.

¹²¹¹ Vygaudas Usackas est nommé RSUE en Afghanistan le 1^{er} avril 2010.

¹²¹² Voir Hylke Dijkstra, art. cit., p. 10.

l'égard de l'Ukraine après la révolution orange (2004). Bien que Javier Solana, par son implication personnelle dans le dossier ukrainien, ait voulu donner très rapidement à Kiev une perspective d'intégration dans l'UE, la Commission qui disposait d'un éventail d'instruments économiques est restée beaucoup plus réservée sur une telle perspective, prenant en compte les relations de l'UE avec la Russie.

Le rôle du Secrétariat du Conseil et de la Commission variait aussi beaucoup dans les pays du Proche et Moyen Orient en fonction de la nature de la présence européenne. Lorsque cette dernière excluait l'un des deux volets (militaire ou économique) des relations, les deux institutions n'entraient pas en concurrence, comme le montre les exemples de l'Irak et de l'Iran. En raison de l'absence d'une mission de la PESC et grâce à une grande aide financière (plus d'un milliard d'euros), la Commission a joué le rôle plus important en Irak. Dans le cas de l'Iran, à cause de l'absence d'une coopération économique significative, l'entretien des relations diplomatiques est revenu au Secrétariat général du Conseil et au Haut Représentant qui avait négocié avec Téhéran, au nom de l'Union, le programme nucléaire civil, à côté de la Chine, des États-Unis et de la Russie. Toutefois, lorsque la présence européenne est censée apporter à la fois la sécurité et l'aide à la reconstruction économique, la coordination interinstitutionnelle n'est pas toujours évidente. Elle peut être complémentaire, comme dans le dossier israélo-palestinien, ou donner lieu à un certain chevauchement des rôles, comme en Afghanistan¹²¹³.

Pour remédier à ces conflits de compétence, plusieurs pratiques ont été entamées : des rencontres fréquentes entre les fonctionnaires de la Commission et du Secrétariat du Conseil, des rapports et des analyses communs, ainsi que la planification commune de la gestion des crises. À titre d'expérience, on a confié aux Représentants spéciaux de l'UE en Macédoine et à Addis-Abeba la fonction de chef de délégation de la Commission européenne. Enfin le dernier traité de Lisbonne a été conçu de manière à empêcher une rivalité nuisible entre la Commission et le Conseil. Tout d'abord le nouveau Haut Représentant est devenu l'un des vice-présidents de la Commission, cumulant la fonction de Commissaire aux Relations extérieures. Le transfert du personnel du Conseil et de la Commission dans le Service européen pour l'action extérieure devait accomplir cette réforme visant la suppression de deux pôles de la politique étrangère européenne. D'après Catherine Ashton, ce transfert programmé pour le 1^{er} janvier 2011 « marquera le début d'une nouvelle ère pour la politique étrangère et de sécurité commune. Nous bénéficierons également de l'apport de nouveaux talents et de

¹²¹³ *Ibid.*, p. 11-12.

nouvelles compétences avec l'arrivée dans notre service de diplomates des États membres. Cette combinaison de personnel et de ressources représente davantage que la simple addition de ses composantes. Nous parviendrons à trouver des synergies et à développer de nouvelles idées qui amélioreront notre capacité à agir de manière plus créative et plus résolue face aux enjeux sans cesse croissants de la mondialisation »¹²¹⁴.

II. La négociation entourant la création du SEAE

La négociation sur les modalités de la mise en place du Service européen pour l'action extérieure a commencé avant même l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009. Elle a pour objectif de fusionner dans un cadre unique les structures de la Commission compétentes pour les relations extérieures de l'Union avec celles du Secrétariat du Conseil. Plusieurs acteurs sont impliqués dans cette tractation. À côté des États membres, la Commission et le Parlement européen essayent de s'imposer dans le débat. La diplomatie polonaise s'y montre très active en tentant notamment de s'assurer que le nouveau service diplomatique européen reflète la parité géographique de l'UE. Enfin les choix sur sa composition et son fonctionnement sont retenus dans la décision créant le SEAE le 26 juillet 2010. Après les premières nominations, en commençant par celle de Catherine Ashton au poste de Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité (19 novembre 2009), le service se met en place pour devenir opérationnel le 1^{er} décembre 2010.

Selon le traité de Lisbonne, la décision fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure devait être approuvée à l'unanimité par le Conseil, sur la base d'une proposition du Haut Représentant et après approbation par la Commission européenne, le Parlement européen étant seulement consulté.

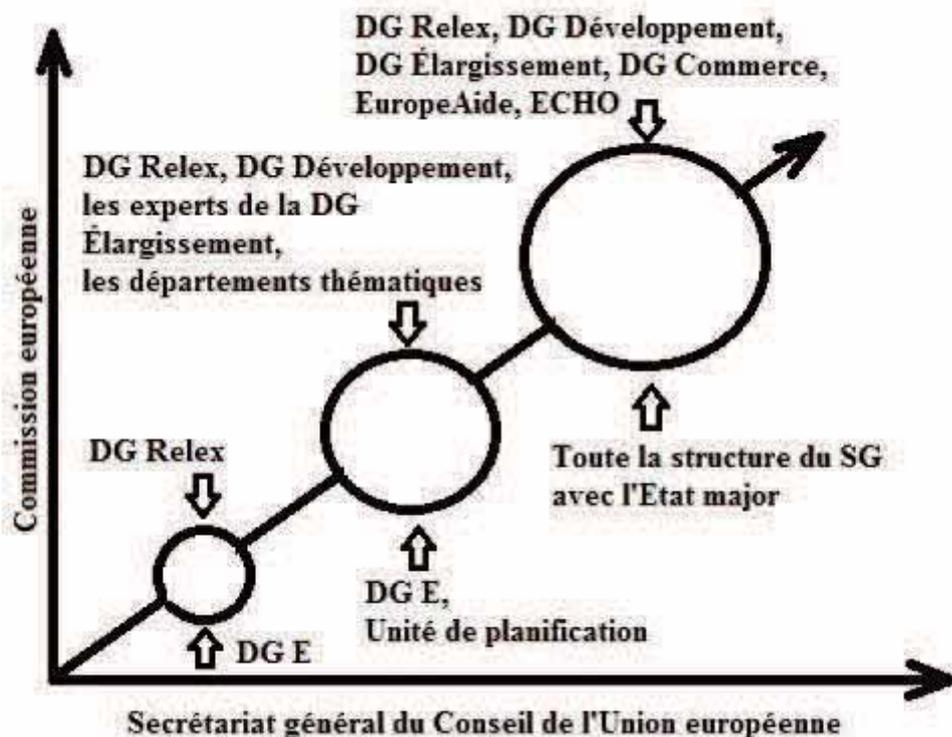
A. Les modèles conceptuels du SEAE

Au niveau conceptuel, avant que la véritable négociation sur la mise en place du SEAE n'ait commencé, au moins trois conceptions du futur SEAE avaient été imaginées, allant d'une version minimaliste à une vision maximaliste. Tous ces modèles conceptuels situaient le futur SEAE quelque part entre la Commission européenne et le Secrétariat général du

¹²¹⁴ *Une nouvelle étape dans la mise en place du SEAE avec le transfert de personnel le 1^{er} janvier 2011*, IP/10/1769, Bruxelles, 21 décembre 2010, disponible sur le site Internet : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1769_fr.htm

Conseil comme une variante de leurs structures. En effet, il s'agissait d'élaborer « une nouvelle forme institutionnelle »¹²¹⁵ sans créer pour autant une nouvelle institution de l'UE. L'enjeu de ce débat avait un caractère politique car il concernait l'ancrage du SEAE dans l'architecture institutionnelle de l'UE. L'origine du débat remonte à la Convention européenne, lorsque deux visions distinctes du futur service diplomatique européen se sont dessinées : celle des pays du Benelux, du ministre allemand des Affaires étrangères Joschka Fischer ou encore du Parti populaire européen qui le plaçait au sein de la Commission et la vision de la France, de la Grande Bretagne, de la Suède et du Danemark qui le voyait autonome par rapport aux structures de la Commission. Cependant le traitement de la question a été reporté à une date postérieure à la ratification du traité, au profit du débat sur la place et le rôle d'un ministre des Affaires étrangères de l'UE. Ce débat sur la mise en place du SEAE, en apparence technique et intellectuel, est devenu un sujet d'actualité politique à la veille de la ratification du traité de Lisbonne.

Graphique 2. Des scénarios du développement institutionnel du SEAE



Source : Olaf Osica et Rafał Trzaskowski (collab. Joanna Popielawska), *op. cit.*, p. 37.

¹²¹⁵ Olaf Osica et Rafał Trzaskowski (collab. Joanna Popielawska), *op. cit.*, p. 28.

Selon la version minimaliste, le nouveau service diplomatique devrait être seulement composé de la DG « RELEX » de la Commission et de la DG E (Relations extérieures) du Secrétariat du Conseil. Une variation plus restreinte était aussi imaginée¹²¹⁶. À l’opposé, la version maximaliste voyait le SEAE comme une large structure intégrant non seulement les délégations de la Commission dans les pays tiers, mais aussi toutes les politiques communautaires impliquées dans l’action extérieure, y compris les directions générales de la Commission responsable du développement, de l’élargissement, du commerce, de l’aide humanitaire.

Entre ces deux visions, le rapport conjoint de Solana/Barroso de juin 2005 suggérait une solution intermédiaire consistant à intégrer dans le futur service diplomatique de l’UE les services du Secrétariat du Conseil responsable de la politique étrangère (DG E, l’Unité de planification et d’alerte rapide/l’Unité politique) et la DG RELEX de la Commission. Ce rapport émanait du document daté du 1^{er} mars 2005 intitulé *Draft Issues Paper on the European External Action Service* et préparé par Joao Vale de Almeida, le chef de cabinet du président de la Commission Barroso et par les délégués du Haut Représentant Solana qui étaient Pierre de Boissieu, le Secrétaire général adjoint du Conseil et Robert Cooper, le Directeur général du Conseil pour les affaires extérieures et les affaires politico-militaires. Il recommandait une composition géographique du service couvrant tous les pays et régions du monde à partir des structures de la Commission et du Secrétariat du Conseil, de manière à éviter une duplication de ces unités dans les deux institutions. Le rapport prévoyait également la constitution d’unités thématiques au sein du service relatives aux droits de l’homme, au contre-terrorisme, à la non-prolifération et aux relations avec les organisations internationales comme les Nations Unies. Cependant, il ne tranchait pas la question de savoir si les autres directions générales de la Commission compétentes dans les relations extérieures devaient faire partie du SEAE car il n’y avait pas d’unanimité entre les États membres sur cette question. Tous les pays étaient seulement d’accord sur le fait que la DG Commerce devait rester en dehors du service. Le rapport Solana/Barroso allait aussi à l’encontre des attentes du Parlement européen : à travers son rapporteur Elmar Brok, il préconisait l’incorporation intégrale du nouveau service dans les structures de la Commission. La question de la place des structures militaires dans la diplomatie européenne restait également ouverte.

¹²¹⁶ Le SEAE serait simplement une structure de coordination composée d’un nombre restreint de fonctionnaires venant du Secrétariat du Conseil et de la DG RELEX de la Commission. Voir Laura Rayner, *The EU Foreign Ministry and Union Embassies*, Londres, The Foreign Policy Center, 2005, 45 p.

La présidence slovène du Conseil de l'UE (au premier semestre 2008) et le Secrétariat général du Conseil ont confirmé début 2008 que le point de départ d'une quelconque négociation sur la mise en place du SEAE serait le document de juin 2005. Aucun État ne soutenant réellement la version minimaliste, c'est lors de la présidence française (au deuxième semestre 2008) qu'un large consensus s'est dégagé entre les États membres autour d'une option intermédiaire. Le service diplomatique, mises à part la DG E du Secrétariat du Conseil et la DG RELEX de la Commission, intégrerait une partie des domaines relevant de la compétence de la DG développement et de la DG élargissement.

B. Les multiples acteurs d'un arrangement politique sous une apparence technique

Les discussions sur le Service européen pour l'action extérieure ont commencé avant même l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009. Deux jours seulement après la ratification du traité en Irlande le 5 octobre 2009, les trois pays du Benelux¹²¹⁷ ont rédigé un document succinct de 5 pages, intitulé *Mise en œuvre du traité de Lisbonne*¹²¹⁸. Se montrant partisans de la méthode communautaire, ils ont souhaité que le Haut Représentant soit doté d'un service autonome, digne des grandes ambitions européennes. Si le SEAE devait être mis en place progressivement, son mandat devait « dès le début être clairement défini », de manière à ce que la période de transition se termine dans « les meilleurs délais ». Avec « une couverture géographique mondiale », le Benelux a souhaité que le SEAE ait « une personnalité juridique fonctionnelle l'habilitant à agir autant que nécessaire »¹²¹⁹. Établissant un certain nombre de principes¹²²⁰, les pays du Benelux se sont exprimés en faveur d'« un

¹²¹⁷ Le document a été présenté à Luxembourg le 5 octobre 2009 par le ministre luxembourgeois des Affaires étrangères, Jean Asselborn. Les pays du Benelux ont décidé en juin 2009, lors de la réunion du groupe, d'élaborer un document commun reflétant leur vision sur la mise en œuvre du Traité de Lisbonne.

¹²¹⁸ *Document BENELUX Mise en œuvre du traité de Lisbonne*, 5 octobre 2009, disponible sur le site Internet : <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2009/10/benelux-document/index.html>

¹²¹⁹ *Ibid.*

¹²²⁰ La définition du mandat du SEAE devait s'appuyer sur les principes suivants : 1) Le SEAE a une couverture géographique mondiale. Tous les bureaux de pays doivent être intégrés au SEAE, qui devient ainsi un service décloisonné (pas de doublon de bureaux de pays au sein du Secrétariat et de la Commission). 2) Dans l'intérêt de la cohérence de la politique extérieure, certains autres aspects de la politique de coopération au développement devraient aussi être intégrés au SEAE (les bureaux de pays qui dépendent actuellement de la DG Développement). Le SEAE offre en effet davantage de possibilités de mener une politique européenne plus intégrée, comme par exemple dans le cas de la politique 3D. Il convient du reste de remarquer que des objectifs propres à la coopération européenne au développement (lutte contre la pauvreté) ont été repris dans le traité, qui les présente comme objectifs de l'Union. 3) Enfin, un certain nombre de responsabilités thématiques doivent être confiées au SEAE, comme les missions civiles, les droits de l'homme et la non-prolifération. 4) Il n'est pas opportun d'ajouter le dossier Élargissement (ainsi que la programmation de l'instrument de préadhésion – IPA) aux attributions du SEAE, puisque les négociations d'adhésion sont menées

service *sui generis*, lié à la fois au secrétariat du Conseil et à la Commission, sans toutefois ressortir à l'une de ces institutions »¹²²¹. À partir de ce moment-là, les négociations se sont accélérées, les ambassadeurs du COREPER II (compétent en matière extérieure) s'étant réunis deux fois par semaine jusqu'au Conseil des ministres des Affaires étrangères du 26 octobre 2009. À ce stade, il s'agissait d'établir les principes qui allaient devoir gouverner le service et de recenser tous les documents à modifier (le règlement financier, le règlement intérieur de la Commission, le règlement intérieur du Conseil etc.).

La présidence suédoise

Les discussions sur le SEAE ont été finalement très rapides. Après l'accord des 27 ministres des Affaires étrangères au Conseil des Affaires générales et Relations extérieures (26-27 octobre 2009), la présidence suédoise a fait adopter par le Conseil européen des 29-30 octobre 2009 un rapport reflétant un consensus sur la création du service¹²²². Selon ce document d'une dizaine de pages, le SEAE serait un service *sui generis*, distinct de la Commission et du Secrétariat du Conseil, disposant d'une autonomie en termes de budget administratif et de gestion du personnel. Il devrait couvrir toutes les zones géographiques du monde, mais l'élargissement et la politique commerciale continueraient de relever de la Commission. Il devrait réunir dans une structure unique les différents services compétents de la Commission et du Secrétariat du Conseil. Afin de permettre au Haut Représentant de conduire la Politique de sécurité et de défense commune, les structures de gestion de crises (la nouvelle direction de planification et de gestion de crises – CMPD, la Capacité de conduite et de planification civile – CCPC/CPCC, ainsi que l'état-major de l'UE et le Centre de situation) devraient être intégrées dans le SEAE « tout en continuant de relever d'une logique plus intergouvernementale »¹²²³. En revanche, la question était encore ouverte pour d'autres structures (le Centre satellitaire de l'UE à Torrejon, l'Institut d'études de sécurité à Paris et le

exclusivement par la Commission. 5) Il en va de même en matière de politique commerciale. La coopération entre le SEAE et la DG Commerce devra cependant être systématisée.

¹²²¹ Document BENELUX Mise en œuvre du traité de Lisbonne, *op. cit.*

¹²²² Rapport de la présidence au Conseil européen sur le service européen d'action extérieure, 14930/09, Bruxelles, 23 octobre 2009. Disponible sur le site Internet : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st14/st14930.fr09.pdf>

¹²²³ Christophe Hillon et Maxime Lefebvre, « Le Service Européen pour l'Action Extérieure : vers une diplomatie commune ? », *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n° 184, 25 octobre 2010, p. 3.

Collège européen de défense)¹²²⁴. Le service devrait également jouer, conjointement avec la Commission, un rôle stratégique dans la programmation de l'aide communautaire. Le personnel du service serait recruté à trois sources, à savoir les services compétents de la Commission et du Secrétariat général du Conseil ainsi que les États membres. Enfin il a été décidé que les délégations de la Commission deviendraient des délégations de l'Union européenne intégrées au service et placées sous l'autorité du Haut Représentant de l'Union.

La présidence suédoise a eu aussi à traiter la question de la présidence des comités et des groupes de travail compétents dans les affaires de la PESC/PESD dans la phase transitoire. En effet, une déclaration annexée au traité de Lisbonne (déclaration n° 9)¹²²⁵ a précisé que tous les comités préparatoires et groupes de travail du ressort des affaires étrangères ne seront pas présidés par la présidence tournante (ce qui signifiait que leur présidence devrait être assurée par un délégué du Haut Représentant), à moins qu'il en soit décidé autrement. Une « note de la présidence sur l'état d'avancement des travaux concernant la présidence des instances préparatoires du Conseil (formation des affaires étrangères) » a été diffusée aux États membres¹²²⁶. Effectuant en effet un partage assez simple entre le Haut Représentant de l'Union (ou son délégué) et la présidence tournante de l'UE (qui avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne continue d'exister à côté de la présidence fixe du Conseil européen), le texte a recueilli l'assentiment de tous les États membres. En règle générale, tout ce qui concernait l'Europe de la défense passait dans le domaine du Haut Représentant¹²²⁷, y compris la présidence du Comité politique et de sécurité par un représentant de Catherine Ashton, ce qui a été inscrit de manière implicite dans la Déclaration n° 9. La présidence tournante devait présider d'autres groupes de travail de la PESC. Il faut

¹²²⁴ Nicolas Gros-Verheyde, « Les grandes lignes du service diplomatique de l'UE approuvées par les 27. Détails », *blog Bruxelles2*, 27 octobre 2009, disponible sur le site Internet : <http://bruxelles2.over-blog.com/article-les-grandes-lignes-du-service-diplomatique-de-l-ue-approuvees-par-les-27-detaills-38271924.html>.

¹²²⁵ *Déclaration n° 9 ad article 16, paragraphe 9, du traité sur l'Union européenne concernant la décision du Conseil européen relative à l'exercice de la présidence du Conseil*, JOUE, n° C 83/341, 30 mars 2010.

¹²²⁶ Nicolas Gros-Verheyde, « Le Traité de Lisbonne s'adapte : qui présidera quel comité ? », *blog Bruxelles2*, 31 octobre 2009, disponible sur le site Internet : <http://bruxelles2.over-blog.com/article-le-traite-de-lisbonne-s-adapte-qui-presidera-quel-comite--38475664.html>.

¹²²⁷ Un délégué du Haut Représentant préside les groupes de travail de la PESD (le Groupe politico-militaire (PMG), de gestion des crises civiles (CIVCOM), la politique des armes (COARM), ainsi que certains comités horizontaux de la PESC : le Groupe Nicolaidais, les droits de l'homme (COHOM), l'OSCE et le Conseil de l'Europe (COSCE), les Nations-Unies (CONUN), le protocole et les affaires administratives de la PESC (COADM), le contrôle des armes et désarmement (CODUN), la non-prolifération (CONOP) et l'export des armes conventionnelles (COARM). Il préside également tous les comités géographiques Mashreq/Maghreb (COMAG/MaMa), l'Asie centrale et Europe de l'Est (COEST), les Balkans (COWEB), le Moyen-Orient (COMEM'MOG), l'Asie et l'Océanie (COASI), l'Amérique latine (COLAT), les Relations transatlantiques (COTRA), l'Afrique (COAFR).

également noter que le Comité militaire de l'UE est resté présidé sous sa forme actuelle par un général élu par ses pairs pour une durée de 3 ans¹²²⁸.

La négociation avec la Commission européenne

Depuis le début de la négociation, il était évident que le nouveau service serait mis en place en trois étapes : une première période de préparation qui devait s'étendre depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne jusqu'à l'adoption de la décision sur l'organisation et le fonctionnement du SEAE, une deuxième étape lorsque le service deviendrait véritablement opérationnel (jusqu'à la fin de 2012), et enfin une troisième étape prévue pour 2013 pour examiner son fonctionnement et envisager son amélioration. Il était aussi clair que la mise en place du SEAE ne serait pas seulement une question technique, mais un véritable enjeu politique où chaque partie (le Conseil et son Secrétariat, la Commission, les États membres, et le Parlement européen qui s'invitait dans le débat) voudrait obtenir gain de cause. En effet, la Commission européenne mais aussi certains États (par exemple les pays du Benelux) craignaient une certaine renationalisation de la politique étrangère de l'UE à travers le nouveau dispositif du SEAE et les nouvelles nominations à des postes clés du service.

Peu présente dans la première phase de négociation à cause de l'entrée en vigueur tardive du traité de Lisbonne¹²²⁹, la Commission européenne a toutefois essayé de s'imposer à son tour dans la mise en place du SEAE. Bien que José Manuel Barroso ait été confirmé dès septembre 2009 pour un second mandat à la tête de la Commission et qu'Herman Van Rompuy (président permanent du Conseil européen) et Catherine Ashton (Haut Représentant de l'Union) aient été nommés par le Conseil européen le 19 novembre 2009, la Commission n'a été investie qu'en février 2010. Néanmoins, en mettant en place son nouveau collège et fort du soutien du Parlement européen en ce sens, José Manuel Barroso a semblé chercher à établir une certaine suprématie de la Commission sur le nouveau service diplomatique européen¹²³⁰. Il y a été aidé par le fait que Catherine Ashton était issue de la Commission sortante (comme Commissaire au commerce), et qu'il avait lui-même placé à la tête de la DG

¹²²⁸ La présidence tournante préside des groupes de travail de la PESC : les relations extérieures (RELEX), le terrorisme (COTER), les affaires consulaires (COCON), le droit international public (COJUR), le droit de la mer (COMAR), ainsi que les comités du Commerce et du Développement, notamment celui sur l'aide humanitaire.

¹²²⁹ Le Traité de Lisbonne est signé le 13 décembre 2007. Son entrée en vigueur était initialement prévue le 1^{er} janvier 2009, mais suite au rejet du traité dans le référendum irlandais le 12 juin 2008, la procédure de ratification a été prolongée. C'est seulement après l'acceptation du traité dans le second référendum en Irlande (2 octobre 2009) que le Traité de Lisbonne a pu entrer en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

¹²³⁰ Christophe Hillon et Maxime Lefebvre, art. cit., p. 3.

RELEX son chef de cabinet, Joao Vale de Almeida qui a été nommé ensuite à la tête de la délégation de la Commission à Washington sans concertation avec les États membres et le Parlement européen¹²³¹. Le Haut Représentant ayant été à peine informé de cette nomination, celle-ci a suscité une vague générale de mécontentement dans les capitales européennes¹²³² et a ouvert le débat sur la nomination des ambassadeurs¹²³³. En outre, le président Barroso a veillé à ce que trois commissaires concurrencent Lady Ashton dans son champ de responsabilité sur la politique extérieure : un Commissaire pour l'élargissement et la politique de voisinage (le Tchèque Stefan Füle), un Commissaire pour le développement (le Letton Andris Piebalgs), et un Commissaire pour la coopération internationale et l'aide humanitaire (la Bulgare Kristalina Georgieva). Il s'est également assuré que la politique commerciale, domaine de compétence exclusive de l'Union, soit exclue des attributions de la vice-présidente. Cette répartition des portefeuilles « donnait à penser que la Commission garderait le contrôle d'une partie de la politique extérieure de l'Union par rapport au SEAE (en particulier sur les pays du voisinage - Est de l'Europe et pays méditerranéens - qui sont ceux où l'Union a probablement l'influence la plus forte) »¹²³⁴. Il faut noter que cette politique de la Commission européenne autour de la mise en place du SEAE a suscité le mécontentement de certains États. Les ministres des Affaires étrangères britannique et suédois, David Miliband et Carl Bildt, ont ainsi écrit à Catherine Ashton en mars 2010 pour lui faire part de leur inquiétude devant l'influence de la Commission sur son travail et lui rappeler leurs intérêts.

Suite à l'affaire Vale de Almeida, la « bourse aux noms » pour les postes les plus intéressants a été ouverte. La question de la nomination des ambassadeurs de l'UE s'est posée dans un premier temps. C'était véritablement « un casse-tête juridique »¹²³⁵ car il régnait un vide juridique dans une telle phase transitoire. D'un côté, le Haut Représentant s'est trouvé à la tête des délégations de l'Union (art. 18 TUE et art. 221 TFUE) avec le

¹²³¹ Andrew Rettman, « EU envoy to US flaunts new powers », *EUobserver*, 11 août 2010, disponible sur le site Internet : <http://euobserver.com/?aid=30607>

¹²³² Le secrétaire d'État français aux Affaires européennes, Pierre Lellouche, a exprimé son mécontentement lors du Conseil : « C'est la Haute représentante qui doit nommer les ambassadeurs de l'Union. Mais les États doivent être consultés. Le service extérieur est un trépied. (...) C'est la procédure qui est en cause. C'est une question de méthode. On ne peut pas perdre de temps dans des batailles bureaucratiques ». Cité par Nicolas Gros-Verheyde, « Le dossier "Vale de Almeida" fait des vagues au Conseil... », *blog Bruxelles2*, 22 février 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/ledossiervaledealmeidafaitdesvaguesauconseil.html>.

¹²³³ Une trentaine d'ambassadeurs de l'UE devaient être désignés jusqu'à l'été 2010 pour la rotation de 2010.

¹²³⁴ Christophe Hillon et Maxime Lefebvre, art. cit., p. 3.

¹²³⁵ Voir Nicolas Gros-Verheyde, « La nomination des ambassadeurs de l'UE : le casse-tête juridique ! Explications », *blog Bruxelles2*, 23 février 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/lanominationdesambassadeursdeluelecasse-tetejuridiqueexplications.html>

pouvoir de donner des instructions aux chefs de délégation. De l'autre, l'absence d'une décision formelle sur l'organisation et le fonctionnement du SEAE signifiait tout simplement que le Haut Représentant n'était pas investi du pouvoir de nomination. Pour sortir de l'impasse politique, il a donc fallu d'abord trouver un accord juridique : il a consisté à appliquer les règles anciennes restant encore en vigueur en tenant compte des dispositions et de l'esprit du traité de Lisbonne. Ainsi un *gentleman agreement* a pu être trouvé avec la Commission. Désormais toutes les nominations des chefs de délégations de l'UE dans les pays tiers devaient être faites par le Haut Représentant après consultation d'un panel de représentants de la Commission, du Secrétariat du Conseil et des États membres.

La présidence espagnole

La tâche de mener les négociations afin d'élaborer le statut définitif du Service européen pour l'action extérieure a reposé sur la présidence espagnole qui a succédé à celle de la Suède en janvier 2010. La présidence de l'Espagne a été en effet la première présidence tournante du Conseil fonctionnant selon les dispositions du traité de Lisbonne, bien qu'ayant été préparée selon l'ancien modèle¹²³⁶. Cela s'est traduit par un agenda extérieur ambitieux et reflétant les priorités espagnoles, avec de nombreux sommets avec les pays d'Amérique latine, les États-Unis ou encore les pays méditerranéens (sommet de l'Union pour la Méditerranée)¹²³⁷. Néanmoins Madrid a dû laisser la présidence du Conseil européen à Herman van Rompuy et celle du Conseil des ministres des Affaires étrangères à Catherine Ashton. D'autres arrangements ont été trouvés pour assurer la représentation politique de l'UE à l'étranger. Ainsi certains sommets avec des pays tiers se sont tenus en Espagne, présidés par José Luis Zapatero. Le ministre espagnol des Affaires étrangères, Miguel Angel Moratinos, a représenté à son tour Catherine Ashton lors de voyages à l'étranger (par exemple dans le Caucase du Sud) ou a encore présidé à sa place des sessions des ministres. L'Espagne a également présidé le COREPER et le Comité politique et de sécurité (le COPS n'ayant pas encore de présidence permanente) et, à titre transitoire, les instances préparatoires horizontales travaillant dans le domaine de la PESC et de la PSDC. Elle a enfin été membre

¹²³⁶ Voir *Discours du Président du gouvernement, M. José Luis Rodriguez Zapatero, lors de l'Assemblée plénière du Parlement européen pour présenter les priorités de la présidence espagnole de l'Union européenne*, disponible sur le site Internet : <http://www.latinreporters.com/espagneUEPresidence2010PrioritesZapateroStrasbourg20012010Fr.pdf>

¹²³⁷ Voir *le Programme de la présidence espagnole du Conseil de l'Union européenne du 1^{er} janvier au 30 juin 2010*, http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/unioneuropea/programa_FR.pdf

de la petite équipe de diplomates et de hauts fonctionnaires des institutions (13 au total), chargée par Catherine Ashton de préparer le projet de décision du Conseil sur l'établissement du SEAE.

La négociation avec les États membres

D'après négociations se sont également déroulées entre les États membres. Le défi était considérable car il s'agissait d'intégrer les diplomaties nationales au SEAE situé a priori dans une logique communautaire. Il en était de même pour la coordination entre Bruxelles et les capitales européennes concernant la répartition des postes les plus importants selon une clé géographique. Les grands pays de l'UE, disposant en même temps des plus grands réseaux diplomatiques, étaient ceux qui réclamaient le plus de postes influents dans le nouveau service diplomatique européen. Pour cette raison, l'organigramme même du SEAE devait répondre à ces diverses attentes. Il est vrai qu'une certaine présence des Britanniques et des Français était déjà à noter avant que le service ne devienne opérationnel, suivie de celle des Allemands, toutefois quelque peu sous-représentés par rapport aux premiers et surtout au vu de la taille de l'Allemagne¹²³⁸. En effet, après la Grande-Bretagne première servie avec la nomination de Catherine Ashton au poste de Haut Représentant de l'Union¹²³⁹, c'est la France qui souhaitait voir un de ses diplomates à ses côtés¹²⁴⁰ : ce vœu est satisfait avec la désignation de Pierre

¹²³⁸ Au mois de mars 2010, la répartition des postes se présentait de la manière suivante : DG RELEX – Joao Vale de Almeida (Portugais) ; trois directeurs généraux adjoints : Karel Kovada (Tchèque) chargé de la PESC, des relations multilatérales, de l'Amérique du Nord, de l'Asie de l'Est et du Pacifique ; Hughes Minarelli (Français) chargé de l'Europe de l'Est, du Caucase du Sud et de l'Asie centrale, du Moyen-Orient et de la Méditerranée Sud ; Stefano Sannino (Italien) chargé de l'Asie, de l'Amérique latine ; trois directeurs directement rattachés au Directeur général : Directeur I (ressources au siège, information, relations interinstitutionnelles) – Tung-Lal Margue (Luxembourgeois), Directeur K (service extérieur) – Patrick Child (Britannique), Directeur L (stratégie, coordination et analyse) – Gerhard Sabathll (Allemand) ; la DG E du Conseil était dirigée par Robert Cooper (Britannique), l'Unité politique par Helga Schmid (Allemande). Quant aux structures civilo-militaires, la situation se présentait de la manière suivante : le général David Leakey (Britannique) était à la tête de l'état-major de l'UE, Claude-France Arnould (Français) à la tête de la Direction civilo-militaire, Kees Klompenhouwer (Néerlandais) à la tête de l'état-major civil et William Shapcott (Britannique) à la tête du Centre de renseignement (SitCen).

¹²³⁹ Catherine Ashton a été nommée à ce poste le 19 novembre 2009 pour un mandat de 5 ans. Selon certains, cette nomination est le résultat d'un « deal » : nommer à ce poste une personnalité britannique en compensation de l'impossibilité de désigner Tony Blair au poste de président stable du Conseil européen. Le premier choix aurait été un des frères Miliband, mais ce dernier aurait préféré rester au Royaume-Uni afin de demeurer dans la course pour la direction du « *New Labour* ». À défaut et pour satisfaire les Britanniques qui ne voudraient pas d'une politique étrangère de l'UE ambitieuse, le choix se serait porté sur C. Ashton, commissaire britannique sortante. Voir Pierre Verluise, « Quels défis pour le service européen d'action extérieure ? », *Actualités européennes*, IRIS, n° 38, novembre 2010, p. 5.

¹²⁴⁰ La France disposait de trois autres personnalités au SGC, issues du Quai d'Orsay, susceptibles d'entrer dans le dispositif à haut niveau : Claude-France Arnould, directrice générale de la planification de la gestion de crises,

Vimont (ancien Représentant permanent de la France à Bruxelles et ambassadeur à Washington) au poste de Secrétaire général de SEAE, le 25 octobre 2010. Suivant le même raisonnement, l'Allemagne a réussi à récupérer pour Helga Schmid¹²⁴¹ le poste de Secrétaire général adjoint pour les affaires politiques, la Pologne obtenant pour Maciej Popowski¹²⁴² celui de Secrétaire général adjoint pour les affaires interinstitutionnelles. Ces trois postes, ainsi que celui de Directeur administratif occupé par l'Irlandais David O'Sullivan, ont constitué avec le Haut Représentant le collège directorial (*Corporate Board*) du service. Les autres pays, en particulier les petits États membres, et notamment ceux d'Europe centrale et orientale, ont insisté sur une représentation adéquate de toutes les nationalités à tous les niveaux hiérarchiques, de manière à éviter une mainmise des grands États sur la diplomatie européenne¹²⁴³. Cependant le critère géographique n'a été retenu que comme l'un des éléments à prendre en considération. Les premières nominations des ambassadeurs de l'Union ont confirmé que les États membres ont pu accéder aux postes les plus attrayants¹²⁴⁴, tandis que les diplomates issus des institutions européennes ont été envoyés dans les pays ACP « de peu d'importance, où ces ambassades s'occupent traditionnellement des budgets importants d'aide au développement »¹²⁴⁵. En même temps, il faut noter que les diplomates venant des nouveaux pays membres étaient sous-représentés à tous les niveaux du SEAE¹²⁴⁶.

Christine Roger, directrice de la communication, et Patrice Bergamini, ancien directeur adjoint de cabinet de M. Solana, devenu conseiller de Mme Ashton ; et à la Commission de Hugues Mingarelli, directeur général adjoint des relations extérieures. Finalement Patrice Bergamini (septembre 2010) a été nommé directeur du Sitcen et Claude France-Arnauld (janvier 2011) directeur exécutif de l'Agence européenne de défense.

¹²⁴¹ Helga Schmid a été conseiller politique de deux ministres allemands des Affaires étrangères et a dirigé le cabinet du ministre allemand des affaires étrangères, avant de rejoindre Bruxelles pour y devenir Directeur de l'Unité de planification de la politique et d'alerte rapide du Haut Représentant, au sein du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, un poste qu'elle a occupé avec succès au cours des cinq dernières années.

¹²⁴² Maciej Popowski a débuté sa carrière au sein du service diplomatique polonais il y a près de vingt ans et a participé aux négociations d'adhésion menées par la Pologne avec l'Union européenne. Il a été chef adjoint de la représentation de la Pologne auprès de l'UE et, après l'élargissement de l'UE en 2004, le premier Représentant permanent de la Pologne auprès du Comité politique et de sécurité de l'UE pendant plus de cinq ans. Il a ensuite rejoint la Commission européenne comme directeur au sein de la DG Développement avant de devenir chef de cabinet de Jerzy Buzek, Président du Parlement européen.

¹²⁴³ Christophe Hillon et Maxime Lefebvre, art. cit., p. 4.

¹²⁴⁴ Le 15 septembre 2010, Catherine Ashton a annoncé les 29 nominations des ambassadeurs de l'Union dans les pays tiers. Les postes se sont répartis de la manière suivante : la Pologne (Jordanie, Corée du Sud), l'Espagne (Argentine, Angola, Namibie, Guinée-Bissau, et Chine - adjoint), la France (Philippines, Tchad, Zambie), l'Autriche (Japon), l'Allemagne (Chine), l'Italie (Albanie, Uganda), l'Irlande (Bangladesh, Botswana, Mozambique), les Pays-Bas (envoyé spécial – grands lacs africains).

¹²⁴⁵ Ingeborg Grässle, art. cit., p. 4.

¹²⁴⁶ Seuls trois nouveaux pays de l'UE ont envoyé leurs diplomates en tant qu'ambassadeurs de l'Union : la Pologne (Jordanie, Corée du Sud), la Lituanie (Afghanistan) et la Bulgarie (Géorgie). En février 2010, les statistiques pour la Pologne étaient les suivantes : 25 Polonais/662 postes au sein de la DG RELEX et 11 Polonais/1000 personnes travaillant dans les délégations de l'Union.

Le Haut Représentant de l'Union au cœur de la négociation

C'est dans ce climat de rivalité mais aussi d'étroite concertation avec la Commission européenne et les États membres (discussions au COREPER et au sein du « groupe de treize ») que le Haut Représentant de l'Union Catherine Ashton a défini les contours du SEAE. Début mars 2010, elle a présenté un document d'une dizaine de pages intitulé *A step change in external policy for the Union : delivering on the promise of the Lisbon Treaty*¹²⁴⁷. Elle y a tracé les grands principes pour le service diplomatique qui ont fait ensuite l'objet d'une première discussion des ambassadeurs des 27 pays (3 mars) et ensuite des ministres des Affaires étrangères réunis à Cordoue en Espagne (réunion type Gymnich, 5-6 mars). Catherine Ashton plaidait pour un « service autonome, séparé des autres institutions, et doté de son propre budget ». Il s'agissait d'une revendication de plusieurs pays, notamment de la France et du Royaume-Uni qui ne voulaient pas voir glisser ce service vers la Commission. L'égalité du recrutement devait être également garantie. Quant au rôle du SEAE dans la programmation des instruments financiers¹²⁴⁸, trois options étaient envisagées : la pleine compétence du service aux trois étapes clés de la programmation (les allocations par pays, les papiers stratégiques, les programmes indicatifs régional et national) ; la compétence de la Commission à partir de la troisième phase de la programmation ; un partage géographique des instruments financiers, la Commission ayant compétence pour le Fonds de développement (pays ACP) et le SEAE pour l'Instrument de coopération et de développement – DCI (Asie et Amérique latine). Il faut noter que la dernière option était d'avance exclue par des pays comme la France et le Royaume-Uni, à cause des ressources nationales pour le FED¹²⁴⁹. D'autres sujets à régler dans la décision créant le SEAE ont été identifiés par le Haut Représentant : les questions de sécurité, le protocole, les privilèges et les immunités, la protection et l'accès aux données, les relations avec l'Euratom. Il ne s'agissait donc pas de questions mineures car, comme pour la protection diplomatique, seuls les chefs de délégation de la Commission européenne, les Représentants spéciaux de l'UE et certains agents étaient couverts par cette protection. Quant aux principes d'organisation du service, Catherine Ashton

¹²⁴⁷ Voir dans l'annexe *European External Action Service. A step change in external policy for the Union: Delivering on the promise of the Lisbon Treaty*.

¹²⁴⁸ Le SEAE devait avoir la maîtrise du Fonds de développement (FED) et de l'Instrument de coopération et de développement (DCI). Les autres instruments, comme l'Instrument de politique de voisinage et de partenariat (ENPI) et l'Instrument d'assistance à la pré-adhésion (IPA), devaient cependant se trouver hors du centre de gravité du SEAE.

¹²⁴⁹ Nicolas Gros-Verheyde, « Ashton définit les contours du futur service d'action extérieure », *blog Bruxelles2*, 4 mars 2010, disponible sur le site Internet : <http://bruxelles2.over-blog.com/article-ashton-definit-les-contours-du-futur-service-d-action-exterieure-45962440.html>.

proposait une organisation de bureaux géographiques et thématiques, sans duplication dans d'autres institutions. Les structures civilo-militaires devaient être intégrées dans le dispositif du SEAE (une crainte d'un glissement de ces structures vers la Commission a été manifestée par les États membres). Le rôle de « double casquette » devait être reproduit aussi à l'échelle des chefs de délégation qui devraient s'occuper à la fois des affaires politiques et de la gestion. Le principe de rotation a été également retenu dans le document. Le SEAE devrait être composé à la fois d'un service central d'environ 2000 personnes basé à Bruxelles, et des 134 délégations de l'UE à l'étranger. Il devrait être organisé par « bloc de compétence » (*Organisational Structure : the building blocks of the EEAS*), à savoir : les zones géographiques, les structures de gestion de crises, des unités thématiques, la coordination des relations interinstitutionnelles, le soutien à la présidence du Conseil des Affaires étrangères, la diplomatie publique et la planification politique.

À la fin du mois de février 2010, Catherine Ashton a lancé la négociation sur la structure hiérarchique du SEAE. Dans la partie du document intitulée *EEAS Architecture*, le Haut Représentant esquisse un premier organigramme composé de quatre niveaux hiérarchiques. Au niveau supérieur apparaît un Secrétaire général, c'est-à-dire une personne « en charge », responsable et rapportant directement au Haut Représentant. Le profil de ce secrétaire « devrait combiner de fortes capacités managériales et un solide jugement politique »¹²⁵⁰. Le Secrétaire général et son adjoint seraient aptes à remplacer le Haut Représentant de « façon substantielle ». Le deuxième niveau prévoit un nombre restreint de directeurs généraux, la création de postes de directeurs généraux adjoints étant envisageable. Certains d'entre eux auraient la responsabilité des directions géographiques, d'autres de la gestion de crises ou encore des questions horizontales. Quant à la position exacte d'un directeur politique ou d'une fonction similaire, elle devrait encore être définie. Au troisième niveau hiérarchique se placent des directeurs et des conseillers principaux, dont certains pourraient être attachés directement au Secrétaire général. Enfin au quatrième niveau se situent les chefs d'unités et les conseillers.

Ce premier organigramme du Service européen pour l'action extérieure a été présenté début mars 2010. Il correspondait aux grandes lignes tracées dans la note générale diffusée peu de temps auparavant. D'après les premières délibérations, le Haut Représentant devait être assisté par un Secrétaire général et deux Secrétaires généraux adjoints (une tâche institutionnelle et une tâche extérieure). L'organisation devait avoir un caractère

¹²⁵⁰ Dans la version originale en anglais : « *The profile of the Secretary-General should combine strong managerial capacity and solid political judgement* ».

pluridimensionnel avec les directions générales et thématiques, ainsi qu'une DG *Corporate* (les services généraux) et des services atypiques (le service juridique ou encore la diplomatie publique). Les services civilo-militaires devaient garder une autonomie de fonctionnement étant en lien direct avec le Haut Représentant. Il s'agissait d'élaborer d'abord le cadre pour trouver ensuite des noms pour des postes clés. Cependant, trouver un équilibre entre les trois sources du SEAE mais également, y compris au sein des États membres, se révélait être une tâche difficile, d'autant plus que certains pays, comme la Pologne, souhaitaient introduire un quota par État membre. Malgré le refus très clair de la part du Haut Représentant de retenir ce critère du quota comme contraignant, la plupart des États avait déjà présenté un nombre de candidatures en relation avec leur poids géopolitique (par exemple 5 pour la Finlande, 20 pour la Bulgarie dans le cadre de la rotation 2010)¹²⁵¹.

Le 25 mars 2010, après un mois de négociations, Catherine Ashton a présenté un projet de décision sur le SEAE. Elle y plaidait pour un Service « fonctionnant de manière autonome, distinct de la Commission et du Secrétariat général du Conseil »¹²⁵². Reprenant la plupart des principes dégagés dans le rapport de la présidence suédoise du mois de septembre 2009, le projet de décision donnait en partie raison au Parlement européen en matière de contrôle budgétaire, sans toutefois envisager une représentation politique à la tête du service. Le mot « autonomie » était omniprésent dans le document : l'autonomie budgétaire, juridique, dans la gestion du personnel et en matière de règles de sécurité. Pour répondre aux attentes des capitales européennes, le projet précisait que « le personnel du SEAE comptera un nombre important de ressortissants de tous les États membres ». Toutefois « toutes les nominations au sein du SEAE seront fondées sur le mérite et sur une base géographique »¹²⁵³, ce qui ne laisse donc pas de place pour des quotas. Le Haut Représentant se réservait le droit de définir les procédures de sélection. Un Comité consultatif sur les nominations (CCN) devait cependant être constitué pour sélectionner les hauts fonctionnaires du service (à partir des directeurs). L'organigramme du service diffusé antérieurement a été repris. Le service devait avoir une structure classique d'un ministère des Affaires étrangères ou d'un département d'État.

¹²⁵¹ Nicolas Gros-Verheyde, « Le premier organigramme du Service d'action extérieure, le voici ! », *blog Bruxelles2*, 18 mars 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/lepremierorganigrammeduserviceactionexterieurlevoici.html>.

¹²⁵² *Projet de décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure*, 8029/10, Bruxelles, 25 mars 2010, p. 3, disponible sur le site Internet du Conseil de l'UE : <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=ST%208029%202010%20INIT>

¹²⁵³ *Ibid.*, p. 5-6.

Le COREPER

Mi-avril 2010, une nouvelle proposition est apparue au niveau du Comité des représentants permanents. Certains souhaitaient que la structure de direction du SEAE soit moins verticale et plus horizontale avec plusieurs secrétaires généraux ayant des responsabilités plus ou moins précisées, au lieu d'un Secrétaire général, de secrétaires adjoints puis de directeurs généraux. Cette proposition était de nature à satisfaire les exigences du Parlement européen souhaitant avoir des remplaçants politiques du Haut Représentant de l'Union. L'option d'« un trio de secrétaires »¹²⁵⁴ exécutifs à la tête du service (l'un chargé des questions politiques, l'autre des questions interinstitutionnelles, et le dernier de la gestion quotidienne) a suscité une certaine confusion à la veille du Conseil des ministres qui devait enfin s'accorder sur la décision créant le SEAE. Dans cette situation, il a même été envisagé d'obtenir un accord politique en sortant l'organigramme du cadre décisionnel. « Cela permettrait de changer l'organigramme ou de l'adapter sans être obligé de revoir la décision »¹²⁵⁵, expliquait un diplomate proche de Catherine Ashton.

Finalement, le 26 avril 2010, après d'ultimes négociations au COREPER, le Conseil des Affaires étrangères a trouvé à ce sujet un accord politique entre les États membres et la Commission, ouvrant la voie aux consultations avec le Parlement européen : le format d'un trio exécutif à la tête du SEAE a été refusé par les 27 ministres au profit d'un schéma comprenant un Secrétaire général et deux adjoints. L'originalité de la procédure suivie est aussi à noter : « d'habitude c'est la Commission qui prend l'initiative en matière législative, puis qui participe aux "trilogues" avec la présidence (représentant les États membres) et le Parlement européen ; cette fois c'est la Haute Représentante qui a négocié avec le Conseil (COREPER, présidence) et la Commission principalement, mais aussi avec le Parlement européen, voire le Secrétariat du Conseil ("quadrilogue" ou "pentalogue") »¹²⁵⁶.

Le Parlement européen s'invite à la négociation

Profitant de ses pouvoirs (l'approbation de la modification du règlement financier et de la révision du statut des personnels), le Parlement européen a essayé d'imposer sa vision

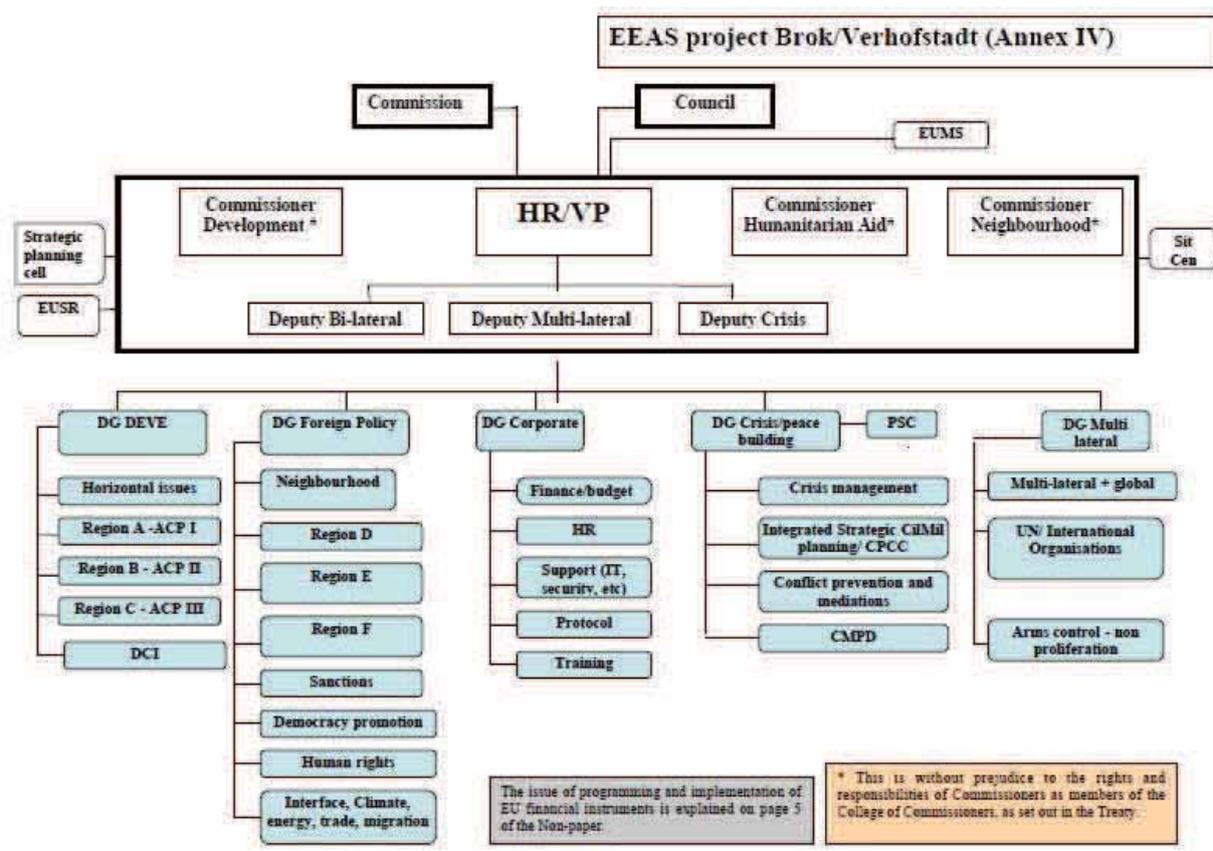
¹²⁵⁴ Nicolas Gros-Verheyde, « Le trio exécutif du Service européen d'action extérieure. Dernière évolution », *blog Bruxelles2*, 26 avril 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/letrioexecutifduserviceeuropeendactionexterieure-derniereevolution.html>

¹²⁵⁵ *Ibid.*

¹²⁵⁶ Christophe Hillon et Maxime Lefebvre, art. cit., p. 4.

du SEAE au courant de véritables négociations qu'il a engagées avec le Haut Représentant. Par le biais de ses deux rapporteurs Elmar Brok (PPE) et Guy Verhofstadt (ALDE), il a cherché à défendre l'idée d'un service proche de la Commission et de la logique communautaire. Il a plaidé pour l'intégration de la politique de voisinage, d'aide au développement et d'aide humanitaire dans le champ d'action du service. Il a milité pour des adjoints politiques plutôt que pour des hauts fonctionnaires afin de faciliter la représentation politique du Haut Représentant. Le Parlement a souhaité enfin pouvoir auditionner des responsables du SEAE, y compris les chefs de délégation et les Représentants spéciaux de l'Union européenne. Au mois de mars 2010, les rapporteurs du Parlement sont allés jusqu'à bâtir une contre-proposition pour le service selon l'organigramme ci-dessous.

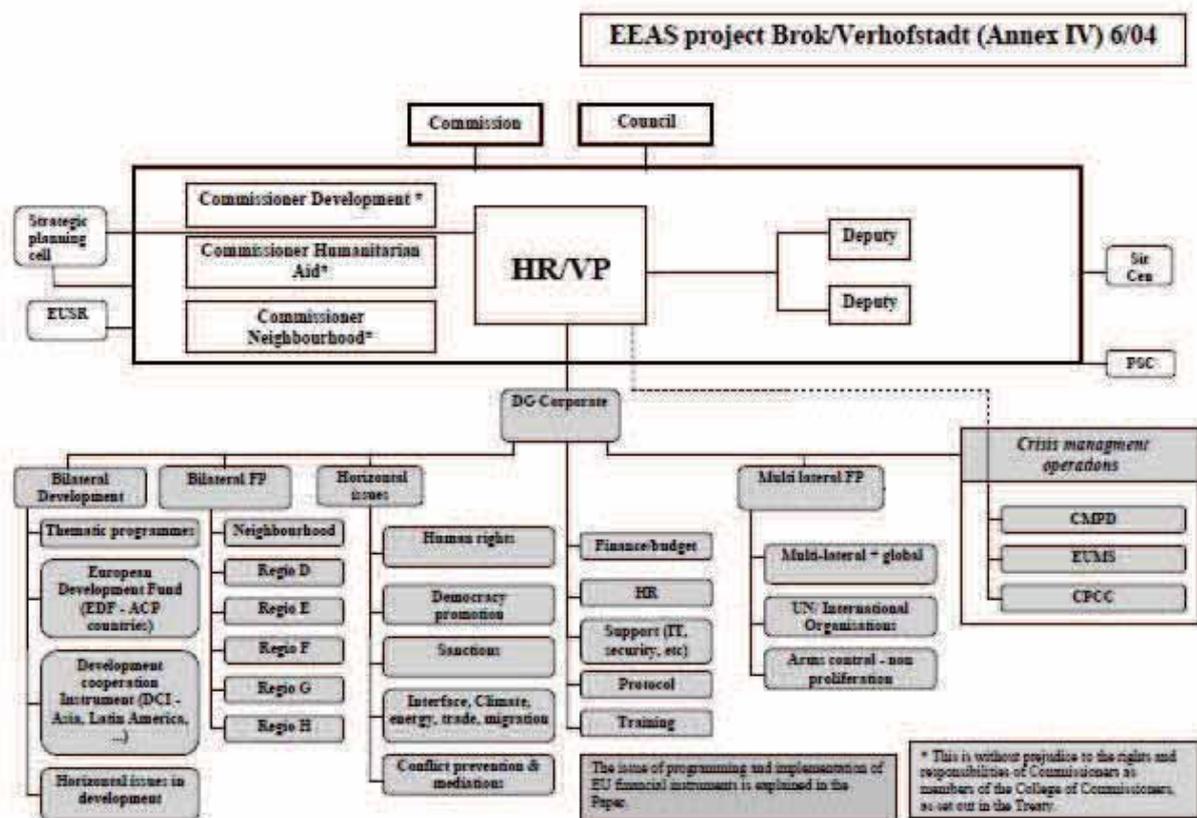
Organigramme 7. La proposition d'organisation du SEAE selon le Parlement européen (mars 2010)



Source : Nicolas Gros-Verheyde, « Service d'action extérieure : la contre-proposition du Parlement », blog Bruxelles2, 22 mars 2010, Voir : <http://ddata.over-blog.com/xxxxyy/0/50/29/09/Docs-Textes/SeaeOrganBrokVerhof-PE100318.pdf>

Cet organigramme a encore été revu avant d'être retenu dans le *non-paper* du Parlement présenté comme un rapport officiel le 6 avril 2010 sous le nom de *Proposal for establishment of the EEAS. Working document by Elmar Brok (AFET), and Guy Verhofstadt (AFCO), rapporteurs on EEAS*. On remarque notamment que le Haut Représentant devait avoir deux adjoints au lieu de trois selon la proposition précédente et qu'au lieu de créer plusieurs directions générales, l'ensemble des départements thématiques et géographiques devait se retrouver sous la responsabilité de la même Direction générale *Corporate*. Le Comité politique et de sécurité devait également se situer en contact direct avec le Haut Représentant.

Organigramme 8. La proposition d'organisation du SEAE selon le Parlement européen (avril 2010)



Source : *Proposal for the establishment of the EEAS. Working document by Elmar Brok (AFET), and Guy Verhofstadt (AFCO), rapporteurs on EEAS*, 20 avril 2010, Annex IV, disponible à l'adresse suivante : http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201/201006/20100602_finalproposal_en.pdf

Le Parlement a aussi voulu affirmer sa compétence au niveau budgétaire. Il a milité pour que le service soit le plus proche possible de la Commission, surtout aux niveaux

administratif et budgétaire pour éviter les doublons. L'ancien Premier ministre belge Guy Verhofstadt, leader des Libéraux et démocrates au Parlement, s'est exprimé ainsi sur ce sujet : « Soit nous avons un petit service très indépendant de la Commission, de la taille qu'avait le service de Solana ; soit un grand service qui s'occupe des politiques importantes. (...) Mais il faut éviter d'avoir deux administrations distinctes ». Cela a suscité la réaction de Catherine Ashton qui a répondu que « le service n'est pas attaché à la Commission », mais qu'« il lui est lié »¹²⁵⁷. Cette négociation du Parlement avec le Haut Représentant a été parfois dure et forcée car en effet, le Parlement européen n'a eu de cesse de grignoter des pouvoirs au nom de l'intérêt communautaire, comme cela s'était déjà produit dans le passé¹²⁵⁸. Sur le fondement de son pouvoir de codécision en matière du budget, il a tout fait pour peser sur la décision établissant le SEAE, alors même qu'il ne bénéficiait d'aucune prérogative en la matière, si ce n'est dans la procédure de consultation. D'après Nicolas Gros-Verheyde, journaliste français spécialiste de la politique étrangère de l'UE, le Parlement n'avait tout simplement pas « de légitimité juridique ».¹²⁵⁹ Concrètement, il a souhaité non seulement pouvoir auditionner les Représentants spéciaux et les chefs de délégation de l'UE avant leur nomination, mais aussi pouvoir participer au processus de leur désignation. Il a fait pression sur le Haut Représentant afin que celui-ci se fasse remplacer par des adjoints politiques capables de dialoguer avec lui. Cependant il faut remarquer que le Parlement européen ne visait pas tant le Haut Représentant en personne que les États membres qui souhaitaient prendre la place de ce dernier dans le nouveau service diplomatique. Présentant son combat comme mettant en jeu la place du contrôle démocratique sur la politique extérieure de l'UE, le Parlement a souvent suscité de vives réactions de la part des négociateurs étatiques, comme en témoigne un entretien avec le Secrétaire d'État aux Affaires européennes français Pierre Lellouche, dans lequel il a dénoncé « le combat d'arrière-garde » que se livraient le Parlement européen et la Commission. Souhaitant que le SEAE ne devienne pas un 28^{ème} service diplomatique et que Catherine Ashton soit « une vraie chef d'équipe », Pierre Lellouche a défendu le rôle des États dans le futur service : « La politique étrangère, ce sont

¹²⁵⁷ Nicolas Gros-Verheyde, « Le PE dicte ses trois volontés à Cathy Ashton », *blog Bruxelles2*, 25 mars 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/lepedictesestroisvolontesacathyashton.html>

¹²⁵⁸ En 2002, la Cour de justice avait reconnu dans un arrêt AETR que la Commission européenne, et donc le Parlement européen, a une compétence en matière de transport aérien au niveau extérieur (négociations d'accords internationaux) dans le prolongement de sa compétence interne.

¹²⁵⁹ Nicolas Gros-Verheyde, « Le Parlement européen met le pied dans la porte du Service diplomatique », *blog Bruxelles2*, 4 mai 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/leparlementeuropeenmetlepieddanslaporteduservicediplomatique.html>.

les nations, avant tout. Ce ne sont pas les commissaires européens ni le Parlement européen qui vont décider d'aller faire tuer des soldats »¹²⁶⁰.

Pour débloquer la situation, Catherine Ashton a soumis aux parlementaires européens un projet de « lettre d'engagement politique »¹²⁶¹, lors d'une nouvelle réunion du « quadrilogue » (la Commission, le Parlement, présidence espagnole, le Haut Représentant¹²⁶²) à Madrid le 21 juin 2010. Elle voulait ainsi donner des garanties au Parlement sans modifier le texte de l'accord déjà approuvé par les États membres au mois d'avril. À l'issue de ces négociations¹²⁶³, un accord a été trouvé pour joindre en annexe à la décision du Conseil créant le Service européen pour l'action extérieure deux déclarations du Haut Représentant sur la responsabilité politique et sur la structure de l'administration centrale. Cet accord politique a permis l'approbation des derniers amendements¹²⁶⁴ par les deux Commissions du Parlement européen : celle des Affaires constitutionnelles et celle des Affaires étrangères. À la veille du vote, lors du débat à la session plénière, le Haut Représentant a encore officialisé son dispositif de représentation, promettant de se faire remplacer en cas d'empêchement par un des trois commissaires européens responsables de l'action humanitaire, de la politique du voisinage ou du développement, ou encore par le ministre des Affaires étrangères de la présidence tournante du Conseil de l'UE. Ainsi le 8 juillet 2010, le Parlement a donné à une large majorité (549 votes pour, 78 contre et 17 abstentions) un avis favorable sur la décision créant le service diplomatique.

Après cet avis, la Commission a approuvé formellement le 20 juillet le statut du SEAE. Dans la dernière phase de négociation sur la création du SEAE, deux questions ont été encore clarifiées : l'organigramme du service et la place des structures de la Politique de

¹²⁶⁰ Nicolas Gros-Verheyde, « P. Lellouche : le Parlement doit cesser son combat d'arrière-garde », *blog Bruxelles2*, 6 juin 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/p-lelloucheleparlementdoitcessersoncombatdarriere-garde.html>.

¹²⁶¹ Nicolas Gros-Verheyde, « Une lettre d'engagement politique de C. Ashton pour débloquer la situation », *blog Bruxelles2*, 21 juin 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/haut-representant/unelettredengagementpolitiquedec-ashtonpourdebloquerlasituation.html>.

¹²⁶² Le Parlement a été représenté par ses rapporteurs Guy Verhofstadt, Elmar Brok et Roberto Gualtieri, la présidence tournante par le ministre espagnol des Affaires étrangères Miguel Angel Moratinos ainsi que le juriconsulte du Conseil, Jean-Claude Piris. Pour la Commission européenne, le Haut Représentant Catherine Ashton a été accompagné par Maros Sefcovic – le commissaire chargé des Affaires administratives.

¹²⁶³ Pour aboutir à l'accord de Madrid, il a fallu plusieurs réunions avec le Parlement européen : le 14 avril, le 27 avril, le 10 mai, le 27 mai et le 8 juin 2010.

¹²⁶⁴ Un total de 143 amendements ont été présentés, dont 75 ont été présentés par le rapporteur du Parlement, Elmar Brok. Voir *Draft report on the draft Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (08029/2010 – C7-0090/2010 – 2010/0816(NLE))*, Committee on Foreign Affairs, Rapporteur: Elmar Brok, Rapporteur for the opinion: Guy Verhofstadt, Committee on Constitutional Affairs, 24 juin 2010; Amendments 76 – 143 ; *Draft report Elmar Brok (PE441.305v01-00) on the draft Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service Proposal for a decision (08029/2010 – C7-0090/2010 – ((NLE))*, 1er juillet 2010.

sécurité et de défense commune au sein du service diplomatique. Tout d'abord une nouvelle version de l'organigramme du SEAE a été diffusée à titre illustratif aux ministères des Affaires étrangères des 27. Quelques nouveautés sont apparues par rapport à la version précédente datée du mois de mars 2010. Tout d'abord on pouvait remarquer l'apparition d'une quatrième personne à côté du trio déjà désigné à la tête du service. Il s'agissait d'un *Chief operating officer*, en quelque sorte de Directeur général de l'administration et des finances ayant l'accès direct au Haut Représentant de l'Union. Avec le Secrétaire général exécutif et les deux secrétaires généraux adjoints, il ferait partie du *Corporate Board* (une sorte de Quatuor de direction). À cette ossature principale, il faudrait encore ajouter six directions principales dirigées par des *Managing directors* ayant une responsabilité géographique ou thématique. Ces chefs de directions devraient constituer avec le Quatuor de direction le *Policy Board* (appelé aussi « *Top ten* »¹²⁶⁵), dont les membres compteraient également le conseiller juridique, le chef de l'équipe stratégie, ainsi que le chef du SitCen. Sur le nouvel organigramme est aussi apparue une nouvelle unité géographique, portant à cinq le nombre de celles initialement prévues et couvrant ainsi toutes les zones géographiques¹²⁶⁶, y compris les pays concernés par l'élargissement (les Balkans, la Turquie, l'AELE). Il faut remarquer que la réorganisation des bureaux géographiques en cinq directions générales représentait déjà « un pas supplémentaire vers une budgétisation du FED, préconisée par la Commission et certains États membres »¹²⁶⁷. Une vision plus politique des relations extérieures a été donnée, prenant le pas sur une approche par instruments. Auparavant traitée avec le voisinage oriental, la Méditerranée a été regroupée avec le Proche-Orient. La Russie, les pays d'Asie centrale, les Balkans et le Partenariat oriental ont été également regroupés dans une direction générale. L'Afrique est devenue enfin l'objet d'une direction à part entière, comme le voulait la Stratégie Afrique-UE permettant de dépasser la configuration historique du groupe des pays ACP.

Quant aux structures civilo-militaires, elles étaient rattachées plus étroitement au Haut Représentant de l'Union. Une nouvelle unité *Crisis response and Peacebuilding* (Processus de paix et réponse de crise) dépendante de la Commission a fait aussi son apparition sur

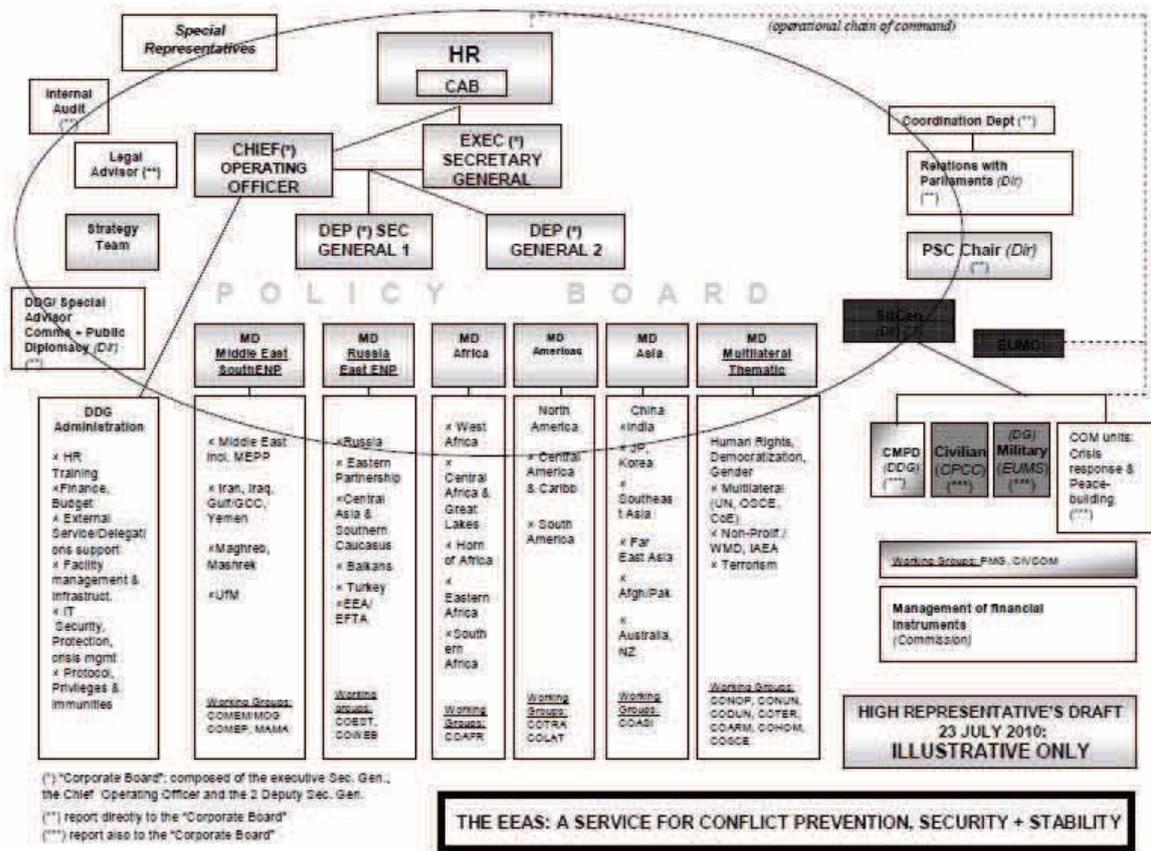
¹²⁶⁵ Nicolas Gros-Verheyde, « La procédure de recrutement du « Top ten » du service diplomatique lancée (maj) », *blog Bruxelles2*, 2 août 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/laprocedurederecrutementdutoptenduservicediplomatiquelanceemaj.html>.

¹²⁶⁶ Les cinq directions géographiques en question sont : le Moyen-Orient /la Méditerranée ; la Russie/les Balkans/l'Asie centrale/le Partenariat oriental ; l'Afrique (avec une unité Corne de l'Afrique distincte de l'Afrique de l'Est) ; les Amériques ; l'Asie (une sous-direction consacrée spécifiquement à l'Afghanistan et au Pakistan – AfPak – a été envisagée).

¹²⁶⁷ Mathilde Lanathoua, *op. cit.*, p. 6.

l'organigramme. D'ailleurs la spécificité de ces structures a été maintenue et confirmée par une déclaration¹²⁶⁸ du Haut Représentant du 20 juillet 2010. Sous son autorité et sa responsabilité directe, « une pleine coordination sera assurée entre tous les services du SEAE, en particulier entre les structures de la PSDC et les autres services compétents du SEAE, dans le respect des spécificités des structures de la PSDC et des dispositions des traités relatives à la PESC/PSDC »¹²⁶⁹. Enfin une devise du Service européen pour l'action extérieure est apparue sur l'organigramme diffusé en juillet 2010 : « *The EEAS : a service for conflict prevention, security and stability* », c'est-à-dire « *Le SEAE : un service pour la prévention des conflits, la sécurité et la stabilité* ».

Organigramme 9. La proposition d'organisation du SEAE retenue par le Haut Représentant de l'Union (23 juillet 2010)



Source : Présentation multimédia de Koos Richelle, Directeur général d'EuropeAid, EuropeAid: The Future of European Development Cooperation, Francfort, 16 septembre 2010, p. 15, disponible sur le site Internet : http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/presentations-speeches/documents/kfw_frankfurt_en.pdf

¹²⁶⁸ Addendum à la note. Adoption de la décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, 12401/10 ADD 3, Bruxelles, 20 juillet 2010, disponible à l'adresse suivante : <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=ST%2012401%202010%20ADD%203>.

¹²⁶⁹ Ibid., p. 2.

C'est finalement le 26 juillet 2010 que le Conseil adopte la décision créant le Service européen pour l'action extérieure¹²⁷⁰. Publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 3 août 2010, cette décision fixe l'organisation et le fonctionnement du SEAE. Le 20 octobre 2010, le Parlement européen apporte encore des modifications au règlement financier de l'UE et au règlement du personnel afin de mettre en place le SEAE. Le Conseil adopte ces deux textes le 17 novembre 2010.

Dans cette dernière phase de négociation sur le statut du personnel du SEAE et son mode de financement, en apparence assez technique et dans laquelle le Parlement européen avait le pouvoir de codécision, quelques problèmes ont été cependant mis en évidence, dont celui de la politique de recrutement des diplomates. Le débat a été lancé au Parlement à partir du mois de septembre 2010 dans les commissions des affaires juridiques (un député allemand Bernhard Rapkay a été rapporteur) et du budget, la commission des Affaires étrangères étant seulement saisie pour avis. Les parlementaires souhaitaient ouvrir les portes du service diplomatique aux candidats de toutes les institutions européennes, y compris du Parlement (art. 98 du projet du statut). Fin septembre 2010, la Cour des comptes a jugé cette disposition non conforme à l'article 27 § 3 du TUE selon lequel le SEAE est composé de fonctionnaires venant de trois sources, à savoir : les services compétents du Secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que le personnel détaché des services diplomatiques nationaux. L'avis de la Cour est d'autant plus intéressant qu'il donne un certain nombre de recommandations au Haut Représentant. Selon la Cour, pour créer un service « homogène, doté d'un esprit de corps adéquat », il faudrait d'abord garantir « l'égalité de traitement (avec) les mêmes droits et obligations, qu'il s'agisse de fonctionnaires de l'Union ou d'agents temporaires provenant des services diplomatiques des États membres »¹²⁷¹. La Cour a estimé également que la priorité était donnée au recrutement des candidats internes à la Commission et au Conseil au détriment des diplomates nationaux. La question de l'âge de départ à la retraite des diplomates nationaux a été également posée¹²⁷².

Le problème de l'audition des ambassadeurs et des Représentants spéciaux de l'UE par le Parlement européen a aussi resurgi à l'automne 2010. Après que l'audition des premiers

¹²⁷⁰ *Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du Service européen pour l'action extérieure*, 2010/427/UE, JOUE, n° L 201, 3 août 2010. Voir annexe 10.

¹²⁷¹ Cité par Nicolas Gros-Verheyde, « Le projet de règlement du « personnel » n'est pas tout à fait conforme », *blog Bruxelles2*, 14 octobre 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/la-cour-des-comptes-retoque-le-reglement-personnel-du-service-diplomatique.html>.

¹²⁷² La fonction publique européenne prévoit le départ à la retraite à l'âge de 65 ans, alors que certains diplomates nationaux délégués au SEAE (ayant le statut d'agents temporaires) pouvaient rester en activité plus longtemps selon les législations nationales.

ambassadeurs de l'UE a été reportée par le Haut Représentant, contrairement aux souhaits du Parlement qui les a déjà convoqués pour le mois d'octobre, le ton des discussions entre Catherine Ashton et les parlementaires s'est endurci. Contrairement à ces derniers, la chef de la diplomatie européenne ne voulait pas que ces auditions soit publiques, considérant que cela pourrait compromettre l'accréditation des diplomates européens auprès des États tiers avant la fin des procédures diplomatiques. De son côté, le Parlement envisageait de mettre en réserve la création des 118 nouveaux postes du service prévue à l'échéance de 2011, considérant qu'il s'agissait d'une question de principe comme en témoigne l'opinion de Franziska Brantner, l'un des rapporteurs du dossier : « Nous n'avons même pas eu de débat sur ce que vont faire ces nouveaux recrutés. C'est une question politique qu'il faut discuter » et qui dénonce en même temps l'absence d'un seul poste pour la gestion de crises et la prévention de conflits, alors que « Ashton parle de sécurité et prévention »¹²⁷³.

Quant au règlement financier, les positions du Parlement et du Haut Représentant, qui a par ailleurs délégué son conseiller Poul Skytte Christoffersen (diplomate danois) pour suivre ce dossier, étaient très proches. Le Parlement a mis en avant trois amendements : l'établissement annuel d'une prévision de ses ressources et de ses dépenses ; un document de travail de la Commission européenne présentant toutes les dépenses administratives et opérationnelles relatives à l'action extérieure de l'UE ; enfin la création d'une direction générale pour le budget au sein du SEAE¹²⁷⁴. Il a ainsi voulu garder le pouvoir de contrôle sur le budget du service¹²⁷⁵. En votant à une large majorité le règlement financier et le règlement du personnel, le Parlement européen a finalement donné son feu vert pour la mise en place du SEAE le 20 octobre 2010¹²⁷⁶. Il a obtenu qu'un équilibre hommes/femmes soit respecté dans le SEAE, de même qu'« une présence appropriée et significative de ressortissants de tous les États membres ». L'idée de quotas défendue par certains députés venant de l'Europe centrale

¹²⁷³ Cité par Nicolas Gros-Verheyde, « SEAE : dernière ligne droite ou baroud d'honneur du Parlement européen ? », *blog Bruxelles2*, 18 octobre 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/seae-derniere-ligne-droite-ou-baroud-dhonneur-du-parlement-europeen.html>

¹²⁷⁴ Nicolas Gros-Verheyde, « Premier débat, assez consensuel, sur le règlement financier du Service diplomatique », *blog Bruxelles2*, 5 septembre 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/premier-debat-assez-consensuel-sur-le-reglement-financier-du-service-diplomatique.html>.

¹²⁷⁵ Voir Patrice Cardot, « Le pouvoir de contrôle du Parlement européen sur le budget du Service européen d'action extérieure doit être garanti », *Regards-citoyens*, 4 mai 2010, <http://www.regards-citoyens.com/article-le-pouvoir-de-contrôle-du-parlement-europeen-sur-le-budget-du-service-d-action-exterieure-doit-etre-garanti-49774020.html>

¹²⁷⁶ Le Parlement européen a voté le règlement financier avec 578 voix pour, 39 contre et 28 abstentions. Le règlement du personnel du SEAE a été adopté avec 513 voix pour, 51 contre et 98 abstentions. Le budget rectificatif pour l'année 2010 a été voté à la même occasion avec 608 voix pour, 41 contre et 11 abstentions.

et notamment de la Pologne (l'action du député Jacek Saryusz-Wolski a été remarquable à ce sujet) n'a cependant pas été retenue. Le Parlement a toutefois obtenu que le recrutement soit ouvert aux fonctionnaires des autres institutions européennes (y compris du Parlement) à partir du 1^{er} juillet 2013 – une clause qui a été contestée par la Cour des comptes¹²⁷⁷. Quant à son budget qui sera soumis à l'accord du Parlement (la Commission restant en charge du budget de fonctionnement du service), le SEAE disposera d'une section budgétaire propre.

La présidence belge

Ces dernières négociations au second semestre 2010 se sont déroulées sous la présidence belge qui a essayé de soutenir le Haut Représentant de l'Union pendant la période de transition précédant la mise en place du SEAE. La présidence belge s'est montrée notamment innovante dans ses efforts visant à améliorer la représentation extérieure de l'Union. Selon son ministre des Affaires étrangères Steven Vanackere, elle a tout fait afin que, pendant les négociations de Cancun mais aussi au sein des organisations multilatérales, l'Union « parle non seulement d'une seule voix, mais forme aussi une équipe de négociation intégrée permettant à la Commission européenne et à la Présidence de s'asseoir ensemble sous le drapeau européen et négocier toujours comme une seule équipe »¹²⁷⁸.

C. La position de la Pologne dans les négociations

Tout au long des négociations sur le Service européen pour l'action extérieure, la Pologne a adopté une position constructive. Considérant ce service comme l'une des plus importantes innovations dans l'architecture institutionnelle de l'UE introduite par le traité de Lisbonne, le gouvernement polonais estimait qu'il devrait être « une valeur ajoutée pour les mécanismes actuels, atténuant le problème de la fragmentation des capacités et des tâches liées à l'action extérieure de l'UE et assurant une meilleure synergie des actions entreprises par l'Union et les États membres dans ce domaine »¹²⁷⁹. Mettant en avant le caractère

¹²⁷⁷ Voir Nicolas Gros-Verheyde, « Service diplomatique : feu vert du Parlement. La voie est libre », *blog Bruxelles2*, 21 octobre 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/haut-representant/service-diplomatique-feu-vert-du-parlement-la-voie-est-libre.html>.

¹²⁷⁸ Steven Vanackere, Vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères de la Belgique, *Bilan de la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne (1^{er} juillet – 31 décembre 2010)*, « Ensemble pour une Europe en action », p. 3. Disponible sur le site Internet : http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/Balans_voorzitterschap_FR_tcm313-114278.pdf

¹²⁷⁹ *Polish remarks on the creation of the European External Action Service*, Ministère des Affaires étrangères, Varsovie, 5 octobre 2009. Voir annexe 5.

intergouvernemental de la politique extérieure de l'Union européenne, Varsovie a voulu affirmer le rôle-clé des États membres dans la négociation du SEAE. C'est pourquoi, avant même le commencement des négociations officielles, la Pologne a orienté son action autour de la composition du nouveau service diplomatique de l'UE. Elle a ainsi demandé dans un premier temps des quotas par pays. N'ayant pas réuni la majorité au sein du Conseil pour appuyer cette proposition, elle a proposé ensuite l'introduction d'une parité géographique comme l'un des critères de recrutement des diplomates. C'est notamment à travers le Parlement européen et l'action du député Jacek Saryusz-Wolski que Varsovie a encouragé à inscrire de manière explicite la parité géographique dans la décision créant le SEAE. Par ailleurs, la Pologne a soutenu certaines propositions du Parlement comme celle envisageant la possibilité de recruter le personnel du SEAE d'une part parmi ses fonctionnaires et d'autre part dans le cadre des quotas attribués aux États membres pour les postes à pourvoir dans les institutions européennes par ses ressortissants. Elle souhaitait également que les délégations de l'UE puissent apporter l'assistance logistique aux parlementaires européens lors de leurs déplacements officiels dans les pays tiers. Enfin Varsovie voyait l'intérêt pratique que pourrait avoir le SEAE pour les citoyens de l'UE (par exemple la protection consulaire)¹²⁸⁰.

La position détaillée de la Pologne sur la création du SEAE a été présentée au fur et mesure des discussions au sein du Conseil de l'UE. Un document officiel la présentant a d'ailleurs été préparé au ministère des Affaires étrangères de la Pologne le 5 octobre 2009. Signé par la Sous-secrétaire d'État au MAE, Grażyna Bernatowicz, il a exprimé la vision polonaise sur trois aspects du SEAE : sa portée, son statut juridique et son personnel. Parlant de l'étendue de la structure du service, Varsovie s'est exprimée en faveur d'une logique simple selon laquelle le SEAE devrait refléter la compétence du Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité. Ainsi, le service devrait assister le Haut Représentant dans toutes ses activités, y compris en matière de Politique commune de sécurité et de défense. L'intégration de l'Unité politique de la DG E du Secrétariat général du Conseil et de la DG RELEX de la Commission au sein du SEAE était une évidence. De l'avis du gouvernement polonais, le commerce et l'élargissement de l'UE devaient être exclus du service à cause de leur « caractère horizontal »¹²⁸¹. Un avis plus tranché a été présenté au sujet de la politique du développement. Selon la Pologne, deux départements de la DG Développement de la Commission traitant des questions géographiques devraient être intégrés

¹²⁸⁰ Document du Ministère des Affaires étrangères de la République de Pologne présentant la position de la Pologne sur la création du Service européen pour l'action extérieure, Varsovie, 2010. Voir annexe 6.

¹²⁸¹ *Polish remarks on the creation of the European External Action Service, op. cit.*, p. 1.

également dans le SEAE, alors que l'AIDCO (*EuropeAid Cooperation Office*) devrait continuer à dépendre de la Commission européenne. Le partage des compétences entre le SEAE et la Commission devrait correspondre à la logique suivante : le SEAE s'occupe de la programmation de l'aide au développement et la Commission la met en place¹²⁸².

Quant aux affaires consulaires, la Pologne considérait que la base juridique du traité de Lisbonne n'était pas suffisante pour intégrer ce genre de questions dans le champ d'action du SEAE. Cependant, elle n'était pas opposée à une telle intégration à l'avenir si de tels actes juridiques étaient adoptés par le Conseil, surtout en ce qui concerne l'assistance consulaire et la politique des visas communes. Concernant le statut juridique du SEAE, la Pologne s'est exprimée en faveur d'une institution *sui generis* semblable à une agence exécutive. C'était l'une de deux options identifiées par la présidence suédoise, à côté de celle qui voyait le SEAE comme un organisme communautaire dont le budget constituerait une section distincte de celui de l'UE. En outre, le gouvernement polonais était d'avis que la décision finale concernant le statut juridique du SEAE ne devait pas conduire à la révision de la perspective financière de l'Union. Quant à la composition du service, soutenant le concept de l'octroi au Haut Représentant des pouvoirs de l'autorité de nomination, la Pologne a souligné l'importance de la représentation adéquate des services diplomatiques des États membres « à tous les niveaux de la structure du SEAE »¹²⁸³. Selon Varsovie, la diversité géographique et démographique de l'Union et de ses États membres devaient également être prise en compte. Afin d'assurer le respect de l'équilibre géographique, la Pologne a poussé à la création d'un mécanisme de vérification, par exemple « sous la forme de rapports présentés trimestriellement par le Haut Représentant au Conseil des Affaires étrangères »¹²⁸⁴. Tant que les diplomates nationaux ne seraient pas suffisamment représentés dans le SEAE, la Pologne souhaitait avoir une garantie « par l'attribution de 50% des postes du Service aux fonctionnaires des États membres et 50% pour les employés de la Commission et le Secrétariat général du Conseil »¹²⁸⁵. Enfin, la Pologne a soutenu l'idée de la rotation du personnel du SEAE, afin de promouvoir l'échange d'expérience et de bonnes pratiques diplomatiques entre les différentes composantes du service.

Afin de renforcer sa position dans les discussions sur la décision établissant le SEAE, le gouvernement polonais a cherché le soutien des petits et moyens pays de l'UE. C'est

¹²⁸² Voir. Document du Ministère des Affaires étrangères de la République de Pologne présentant la position de la Pologne sur la création du Service européen pour l'action extérieure, *op. cit.*, p. 1.

¹²⁸³ *Polish remarks on the creation of the European External Action Service, op. cit.*, p. 2.

¹²⁸⁴ *Ibid.*

¹²⁸⁵ *Ibid.*

notamment dans le cadre du groupe de Visegrad que la Pologne a apporté sa contribution sur l'organisation et le fonctionnement du SEAE. Suivant les conclusions du Conseil européen des 10-11 décembre 2009 et sur la base du rapport de la présidence¹²⁸⁶ du 23 octobre 2009 adopté par le Conseil européen le 29 octobre 2009, les quatre pays du groupe de Visegrad ont rédigé un document de position *non-paper*¹²⁸⁷ pour présenter leur vision du service diplomatique de l'UE. Ce document a été préparé en amont d'un mini sommet des pays du Visegrad qui s'est tenu à la marge du Conseil européen des 24 et 25 mars 2010. Les quatre premiers ministres se sont rencontrés au matin du 25 mars, à l'Ambassade hongroise à Bruxelles, et pour la première fois en présence du président de la Commission européenne José Manuel Barroso. Les pays du groupe de Visegrad ont ensemble un poids comparable à celui de la France et de l'Allemagne combinées. Paris et Berlin ont d'ailleurs exprimé leur mécontentement face au renouveau de rencontres internes entre les quatre de Visegrad dans le contexte européen¹²⁸⁸. En effet, ces quatre pays de l'Europe centrale voulaient établir une tradition pour tenir ces réunions avant chaque sommet européen de la même manière que le font d'autres pays de l'UE. Pour un pays comme la Slovaquie, c'était une opportunité de faire entendre sa voix, alors que cinq ans après son adhésion à l'UE, aucun poste important dans les structures de la Commission n'était encore occupé par un de ses ressortissants. Selon la déclaration d'Ivan Korčok, Représentant permanent de la Slovaquie auprès de l'UE, l'objectif du groupe de Visegrad n'était pas tant la résolution du problème des quotas par État membre, que la création d'un service effectif dans lequel chaque pays aurait son mot à dire. Selon le même diplomate, le Service européen pour l'action extérieure qui a été conçu pour aider le Haut Représentant à mener une politique étrangère « n'est pas l'objectif en soi », mais seulement « un instrument » permettant à chacun des États membres de l'UE de se sentir acteur global¹²⁸⁹. C'est pourquoi, parlant d'« un outil innovant pour assurer la cohérence et une meilleure coordination » de l'action extérieure de l'Union dans le document de position, le groupe de Visegrad a souhaité préserver l'équilibre entre les éléments communautaires et intergouvernementaux du service. La nature intergouvernementale de la PESC et de la PSDC devait ainsi être maintenue. Mettant l'accent sur l'implication des États membres dans les

¹²⁸⁶ *Rapport de la présidence au Conseil européen sur le service européen pour l'action extérieure*, 14930/09, Bruxelles, 23 octobre 2009. Voir annexe 8.

¹²⁸⁷ *Visegrad Group non-paper on the organization and functioning of the EEAS*, Ministère des Affaires étrangères de la République de Pologne, Varsovie, 16 février 2010. Voir annexe 7.

¹²⁸⁸ « Mini sommet des pays du Visegrad à Bruxelles », *EurActiv*, 25 mars 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.euractiv.fr/avenir-europe/mini-sommet-des-pays-du-visegrad-news-378650>.

¹²⁸⁹ « Korčok : l'Europe de l'Est veut une représentation juste au sein du SEAE », *EurActiv*, 25 mars 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.euractiv.fr/avenir-europe/korcok-leurope-de-lest-veut-une-interview-379074>.

structures du SEAE à tous les niveaux (*senior and junior levels*), le groupe de Visegrad a menacé d'une éventuelle non-participation à l'élaboration et à la mise en œuvre de ce service qui pourrait conduire à la perte de leur intérêt pour la politique étrangère, voire « à un élargissement du fossé entre les politiques européennes et nationales ». C'est pourquoi « une nette préférence » pour les candidats des États membres devait être une règle dans la politique de recrutement des diplomates du service pendant les premières années. Un mécanisme de monitoring de cette politique, sous forme de rapports annuels, devait être également établi. À côté du « critère de mérite », le principe de « l'équilibre géographique » devait être contraignant dans la composition du SEAE. Les représentants des États membres devaient être présents dans les panels de sélection des diplomates pour ce service. La procédure de recrutement devait être par ailleurs transparente grâce à des règles préalablement établies.

Comme la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie, la Pologne était intéressée par l'émergence d'une culture diplomatique commune avec la mise en place du Service européen pour l'action extérieure. Cette culture ne pouvait cependant apparaître qu'à certaines conditions : que le SEAE garde un statut semblable au caractère *sui generis* et que le personnel détaché des services diplomatiques nationaux en qualité d'agents temporaires réintègre à nouveau leurs services d'origine. Pour Varsovie, l'avantage de la diplomatie européenne se trouvait justement dans cet échange des cultures et traditions nationales entre les différents agents du service. Ces diplomates pourraient non seulement contribuer à la professionnalisation de la diplomatie européenne, mais aussi promouvoir « une culture commune européenne du service diplomatique »¹²⁹⁰ à leur retour dans leurs services d'origine. C'est pourquoi le principe de rotation devait être retenu pour l'ensemble des fonctionnaires du service.

Enfin, les pays du groupe de Visegrad ont souhaité que la création du SEAE contribue à l'échange d'informations et de rapports politiques entre la centrale du service, ses délégations et les capitales européennes. Pour la Pologne, cet échange devait être un moyen de renforcer la cohérence de sa politique étrangère avec les relations extérieures de l'Union d'une part, et de rationaliser le réseau de ses missions bilatérales à l'étranger d'autre part. Aux yeux du groupe de Visegrad, pour qu'une restructuration des réseaux diplomatiques des États membres soit envisageable, il était nécessaire de clarifier le rôle du SEAE en matière de protection diplomatique et consulaire des ressortissants des États membres de l'Union européenne ainsi que le rôle de la présidence tournante et du triplet de présidence dans la

¹²⁹⁰ *Ibid.*, p. 2.

coopération avec les délégations de l'UE dans les pays tiers. En effet, les pays du groupe de Visegrad envisageaient d'ouvrir ensemble des *Visegrad Houses*, une idée que nous développerons davantage dans le dernier chapitre de la présente étude, lorsque sera abordé le sujet des ambassades communes des États membres. Il faut souligner que pour Varsovie, la mise en place du SEAE coïncidait très étroitement avec la restructuration de son réseau diplomatique et consulaire, une politique que nous détaillerons dans le dernier chapitre de cette thèse.

Quant à l'organigramme du SEAE, la Pologne souhaitait à la tête du service une direction collégiale composée du Haut Représentant épaulé par un secrétaire général exécutif et deux secrétaires généraux adjoints. Ainsi Varsovie soutenait également les petits et moyens États membres qui craignaient une rivalité entre le Haut Représentant et le Secrétaire général trop puissant, contrairement par exemple à l'Italie et à la France qui s'opposaient à l'idée de la collégialité si cette dernière devait seulement affaiblir le Secrétaire général, ce poste ayant été demandé pour un Français¹²⁹¹. Varsovie plaidait pour l'intégration des questions civiles et militaires au sein d'une cellule au SEAE et pour un mandat des diplomates de 5 ans au lieu de 8 ans. Elle voulait que les États membres décident eux-mêmes des diplomates à envoyer au SEAE. Autrement dit, les candidats nationaux pour des postes au sein du SEAE devraient avoir une recommandation de leur service diplomatique d'origine¹²⁹². La Pologne soutenait aussi l'idée des experts nationaux, tout en précisant néanmoins qu'ils ne devraient pas être comptabilisés parmi les diplomates nationaux délégués au SEAE. Elle réclamait les mêmes conditions de travail, de rémunération et de carrière pour tous les diplomates du service, à savoir une égalité de traitement entre les fonctionnaires issus des institutions européennes et les agents temporaires. Le gouvernement polonais mettait l'accent sur l'importance d'établir « un système effectif de formation des fonctionnaires du service » afin d'améliorer la coopération au sein du service¹²⁹³. Tenant compte des rivalités interinstitutionnelles auxquelles devait répondre la mise en place du SEAE, la Pologne s'est exprimée en faveur d'un partage bien défini des compétences au sein des délégations de l'UE. En effet, ces délégations devaient être composées de fonctionnaires du SEAE (la direction politique) et de la Commission européenne (la politique commerciale). Pour cette raison, Varsovie souhaitait

¹²⁹¹ « Sikorski : Polska zadowolona z projektu korpusu dyplomatycznego UE [Sikorski : La Pologne est satisfaite du projet du corpus diplomatique de l'UE] », *PolskaTimes.pl*, 26 avril 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.polskatimes.pl/arttykul/249027,sikorski-polska-zadowolona-z-projektu-korpusu-dyplomatycznego,id,t.html?cookie=1>

¹²⁹² Voir Document du Ministère des Affaires étrangères de la République de Pologne présentant la position de la Pologne sur la création du Service européen pour l'action extérieure, *op. cit.*, p. 4.

¹²⁹³ Voir *ibid.*, p. 2.

la création d'un mécanisme de coordination du travail entre les délégations. Afin de veiller à la cohérence de l'action extérieure de l'Union, le gouvernement polonais voulait que ces délégations collaborent étroitement avec les ambassades des États membres, surtout sur les questions qui relevaient avant le traité de Lisbonne de la compétence de la présidence tournante¹²⁹⁴. Cela était d'ailleurs conforme au souhait polonais de renforcement de la présidence tournante. La Pologne a demandé que, sauf pour la PESC, ce soit l'État exerçant la présidence semestrielle du Conseil de l'Union européenne qui représente la position de l'Union dans les pays tiers, surtout pour la politique commerciale et pour toutes les questions utiles dans les différents formats du Conseil. À ce titre, elle a souhaité que la présidence tournante soit chargée de la coordination de l'action extérieure au sein des organisations internationales¹²⁹⁵.

Quant au budget du SEAE, la Pologne souhaitait qu'il permette le financement flexible de l'action du Haut Représentant et du service, de manière à ce que l'Union européenne puisse s'imposer dans les dossiers internationaux les plus importants. En même temps, il ne devrait pas entraîner d'augmentation significative du budget total de l'UE¹²⁹⁶, conformément aux règles de la « neutralité budgétaire ».

Pour faire entendre sa voix et surtout négocier des postes influents dans le nouveau service, la Pologne a utilisé le forum du COREPER¹²⁹⁷. Il faut noter que Varsovie s'est déjà imposée en septembre 2009 dans le choix de la direction du SEAE en bloquant la candidature de l'ancien Premier ministre finlandais Paavo Lipponen au poste de Haut Représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité en arguant qu'il avait collaboré avec le consortium *North Stream* (détenu à 51% par Gazprom)¹²⁹⁸. Considérant ce projet comme étant contraire à l'idée de solidarité énergétique européenne et de nature à menacer l'environnement, la Pologne (comme les pays baltes et la Suède) s'est opposée au projet de gazoduc sous la Mer Baltique reliant le gaz russe directement à l'Allemagne¹²⁹⁹, évitant la

¹²⁹⁴ *Ibid.*

¹²⁹⁵ *Ibid.*

¹²⁹⁶ *Ibid.*

¹²⁹⁷ Voir l'interview avec Jacek Saryusz-Wolski : Jerzy Haszczyński, « Wejść na tereny łowieckie starej Europy [Entrer sur les terrains de chasse de la vieille Europe] », *Rzeczpospolita*, 5 novembre 2010.

¹²⁹⁸ « Polska zablokowała kandydaturę Lipponena na szefa dyplomacji UE [La Pologne a bloqué la candidature de Lipponen à la tête de la diplomatie de l'UE] », *Gazeta.pl*, 4 septembre 2009, disponible sur le site Internet : http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,7004005,Polska_zablokowala_kandydature_Lipponena_na_szefa.html.

¹²⁹⁹ En effet, le gazoduc *North Stream* relie sous la mer Baltique le port russe de Vyborg au port allemand de Greifswald qui se trouve seulement à une cinquantaine de km de la frontière polonaise.

notion de « pays de transit »¹³⁰⁰. Le gouvernement de Donald Tusk a cherché par ailleurs à soutenir une candidature venant des pays de l'Europe centrale ou de Scandinavie¹³⁰¹, tout en militant pour qu'un Polonais occupe un poste proche de Catherine Ashton, plutôt que pour obtenir plusieurs postes moins importants. Le nom de Mikołaj Dowgielewicz¹³⁰², Secrétaire d'État aux Affaires étrangères polonais en charge du Comité d'intégration européenne, a ainsi été longtemps évoqué mais n'a finalement pas été retenu. En effet, la candidature d'une personne jeune, proche de Donald Tusk, doté d'ambitions politiques et impliqué dans les affaires nationales polonaises, ne correspondait pas à la préférence de Catherine Ashton pour un diplomate qui représenterait davantage « la dimension communautaire »¹³⁰³. C'est pourquoi le poste de Secrétaire général adjoint pour les affaires interinstitutionnelles a été confié à Maciej Popowski¹³⁰⁴, ancien ambassadeur polonais au Comité politique et de sécurité et proche du président du Parlement européen Jerzy Buzek. Connue dans le milieu bruxellois, il semblait être un bon diplomate « distingué à la manière européenne »¹³⁰⁵ et politiquement indépendant. Le gouvernement polonais a donc bien compris les attentes de Catherine Ashton

¹³⁰⁰ Céline Bayou, « Nord Stream ou la politique européen de l'énergie à l'épreuve », *Regard sur l'Est*, 1^{er} octobre 2009, disponible sur le site Internet : http://www.regard-est.com/home/breve_contenu.php?id=1007

¹³⁰¹ Selon l'eurodéputé Jacek Saryusz-Wolski, la représentation des pays de l'Europe centrale et de la Scandinavie est très importante pour garantir l'équilibre dans le triangle formé par le président de la Commission, le président du Conseil européen et le Haut Représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité. Voir « Haut poste de l'UE : des bâtons polonais dans les roues finlandaises », *EurActiv*, 9 septembre 2009, disponible sur le site Internet : <http://www.euractiv.fr/avenir-europe/haut-poste-de-lue-des-batons-pol-news-239373>

¹³⁰² Mikołaj Dowgielewicz est né en 1972. Il a fait ses études à l'Université de Varsovie, à l'Université de Hull au Royaume-Uni, puis au Collège d'Europe de Natolin. Entré au cabinet politique du ministre polonais des Affaires étrangères (1998-2000), puis conseiller du président de la commission des lois européennes de la Diète polonaise (2000-2001) et chef du service académique du Collège d'Europe (2002-2003), il rejoint ensuite Bruxelles, d'abord comme conseiller presse du président du Parlement européen Pat Cox (2003-2004), puis comme porte-parole de la vice-présidente de la Commission européenne en charge de la Communication Margot Wallström (2004-2007), avant d'intégrer son cabinet (2007). Il retourne en Pologne avec la victoire de la Plate-forme civique (*Platforma Obywatelska – PO*) et devient entre 2007 et 2009 Secrétaire d'État du Comité à l'intégration européenne (UKIE).

¹³⁰³ Inga Czerny, « Popowski zastępcą sekretarza generalnego ESDZ [Popowski devient le Secrétaire général adjoint du SEAE] », PAP, 29 octobre 2010, disponible sur le site Internet : http://europarlament.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_ep.pap.pl&_PageID=1&_menuId=17&_nrDep=25328&_Checksum=555886556

¹³⁰⁴ Maciej Popowski est né en 1964. Diplomate de carrière, il intègre le service diplomatique de la Pologne en 1991. Il prend part aux négociations d'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, comme directeur du département européen au ministère des Affaires étrangères. Adjoint à la représentation de la Pologne auprès de l'UE à partir de 2001, il devient le premier ambassadeur de la Pologne au Comité politique et de sécurité de 2003 à 2008. Il passe alors à la Commission européenne comme directeur à la DG Développement en charge des questions horizontales, avant de passer au service du président du Parlement européen, Jerzy Buzek. Il parle anglais, allemand, néerlandais, français et russe.

¹³⁰⁵ Anna Dąbrowska et Agnieszka Mazurczyk, « *Ułożony po europejsku* [Distingué à la manière européenne] », *Polityka*, 17 janvier 2011, disponible sur le site Internet : <http://www.polityka.pl/kraj/ludzie/1511732,1,popowski-maciej.read>

et a proposé cette autre candidature : pour la Pologne, il ne s'agissait pas d'un choix personnel mais d'un moyen de s'assurer que le SEAE ne serait pas un simple outil permettant à quelques grands pays de l'Union d'imposer leur vision de la politique extérieure. Mikołaj Dowgialewicz a pu ainsi affirmer : « L'Europe, c'est beaucoup plus que le Royaume-Uni, la France ou l'Allemagne »¹³⁰⁶. Défendant une position se situant entre les logiques communautaire et intergouvernementale, la Pologne a voulu à la fois défendre son intérêt national et trouver un soutien auprès des autres moyens et petits pays de l'UE, ainsi qu'auprès du Parlement européen et de la Commission européenne.

Cette politique polonaise visant à être pleinement intégrée dans le SEAE a été confirmée lors de la visite de Catherine Ashton en Pologne le 31 mai 2010 qui lui a permis de rencontrer le ministre des Affaires étrangères Radosław Sikorski et le président de la Diète Bronisław Komorowski assurant par intérim le mandat de président de la Pologne¹³⁰⁷. Cela a été une nouvelle fois l'occasion de réclamer la nomination de diplomates polonais à la tête des délégations de l'Union. En effet, aucun n'étant entré jusque-là dans le dispositif à un haut niveau, les premiers pronostics étaient alarmants. Cette situation n'a changé qu'en septembre 2010 avec la nomination de deux ambassadeurs polonais représentant l'UE en Jordanie (Joanna Wronecka) et en Corée du Sud (Tomasz Kozłowski). Cependant aucun diplomate ayant la connaissance de la langue locale, et notamment de la langue russe, n'avait été envoyé dans un pays de l'espace postsoviétique où la Pologne espérait apporter son expertise¹³⁰⁸. Pour certains commentateurs polonais, c'était la preuve que Varsovie n'avait pas encore son mot à dire dans la définition de la politique extérieure de l'UE et que cette politique ne serait pas forcément orientée dans l'intérêt de la Pologne. Ainsi, après les premières nominations des ambassadeurs de l'UE pour les années 2010 et 2011, on a pu penser dans les cercles européens que « seuls les Polonais, en fait, sont plutôt mal servis »¹³⁰⁹. Cependant la présence des ressortissants polonais dans les structures de la centrale du SEAE et dans les délégations

¹³⁰⁶ Voir l'interview avec Mikołaj Dowgialewicz : « L'Europe, c'est beaucoup plus que la France ou l'Allemagne », *EurActiv*, 3 décembre 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.euractiv.fr/institutions/interview/mikolaj-dowgialewicz-europe-france-allemande-311.html>.

Mikołaj Dowgialewicz déclare dans cette interview : « L'Europe est vraiment beaucoup plus que le Royaume-Uni, la France ou l'Allemagne. Si vous ne comprenez pas cela, vous ne comprenez pas l'UE. Je pense que les gens oublient parfois qu'au Conseil européen, vous avez 27 dirigeants, tous égaux. A la fin, ils doivent tous accepter la décision ».

¹³⁰⁷ Cette visite avait été initialement planifiée en avril 2010 mais a été reportée suite à la catastrophe de l'avion présidentiel à Smolensk qui a coûté la vie au couple présidentiel et à un grand nombre de hauts fonctionnaires polonais le 10 avril 2010.

¹³⁰⁸ Ryszarda Formuszewicz et Jakub Kumoch, *op. cit.*

¹³⁰⁹ Nicolas Gros-Verheyde, « Qui sont les ambassadeurs de l'UE ? nationalités, hommes-femmes... », *blog Bruxelles2*, 18 août 2011, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/qui-sont-les-ambassadeurs-de-lue-nationalites-hommes-femmes.html>.

de l'UE à l'étranger est une question complexe qui sera analysée de manière plus approfondie (Voir Partie III, Chapitre 2, I, A).

III. Le fonctionnement du SEAE : options et choix

L'organisation et le fonctionnement du Service européen pour l'action extérieure ont été définis dans la décision du Conseil du 26 juillet 2010¹³¹⁰. Il s'agit de treize articles détaillant les tâches et la composition du service, le statut du personnel et des délégations de l'Union, ainsi que d'autres questions relatives au budget et aux instruments d'action extérieure.

A. Les principes de fonctionnement et l'organisation interne du SEAE

L'article premier de la décision définit le SEAE comme un organe autonome par rapport à la Commission et au Secrétariat général du Conseil, cela signifiant l'abandon de la notion de service *sui generis*. Son autonomie est renforcée par le fait qu'il dispose d'une ligne budgétaire propre (au sein du budget de l'UE) sous le contrôle du Parlement et qu'il est considéré comme « une institution » en ce qui concerne le statut du personnel¹³¹¹. Son siège se situe à Bruxelles. Le SEAE est composé d'une administration centrale et des délégations de l'Union dans les pays tiers et auprès des organisations internationales. Placé sous l'autorité du Haut Représentant de l'Union, il assiste la Commission et son président, ainsi que le président du Conseil européen (art. 2). Il est également censé collaborer étroitement avec les services diplomatiques des États membres (art. 3). La gestion du service est assurée par un secrétaire général exécutif, lui-même assisté par deux secrétaires généraux adjoints. La gestion du personnel et les questions budgétaires sont confiées au directeur administratif qui se trouve à la tête d'une direction générale de l'administration (art. 4). Tous les quatre constituent avec le Haut Représentant une direction collégiale (*Corporate Board*). L'administration centrale du SEAE est organisée en directions générales constituées de bureaux géographiques, ainsi que de bureaux multilatéraux et thématiques. Une direction de gestion des crises fait partie du service mais elle est séparée du champ « communautaire » et placée sous l'autorité directe du Haut Représentant¹³¹².

¹³¹⁰ Voir *Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure*, op. cit.

¹³¹¹ Christophe Hillon et Maxime Lefebvre, art. cit., p. 5.

¹³¹² À la demande de la France, une déclaration à ce sujet a été annexée à la décision créant le SEAE.

Les délégations de l'Union font également partie du service (art. 5). Chaque délégation est placée sous l'autorité d'un chef de délégation responsable devant le Haut Représentant et qui a le pouvoir de conclure des contrats au nom de l'Union. Les délégations doivent travailler en concertation avec les ambassades des États membres et peuvent apporter une aide consulaire mais pas de façon systématique. Outre le personnel du SEAE, elles peuvent héberger seulement celui de la Commission si cela est nécessaire pour la conduite des politiques de l'Union. Les délégations assurent la plupart des tâches des anciennes présidences tournantes dans les pays tiers (démarches auprès des autorités au nom de l'Union, préparation de rapports, présidence des réunions des ambassades de l'Union). L'unification de la représentation extérieure de l'Union se traduit également par une présidence permanente d'une vingtaine d'organes préparatoires du Conseil (COPS, groupes de travail de la PESC) assurée par des fonctionnaires du SEAE¹³¹³.

Quant aux instruments de l'action extérieure et programmation (art. 9), le SEAE assure conjointement avec la Commission la gestion de l'aide extérieure (instrument de coopération pour le développement, Fonds européen pour le développement, instrument pour la démocratie et les droits de l'homme, instrument de voisinage, instrument de coopération avec les pays industrialisés, instrument pour la sûreté nucléaire). Néanmoins le budget PESC et l'instrument de stabilité sont gérés dans l'orbite du SEAE, tandis que la Commission garde le contrôle exclusif de l'instrument de préadhésion (au titre de ses compétences sur l'élargissement) et de l'aide humanitaire. Ces dépenses « opérationnelles » (par opposition aux dépenses « administratives ») continuent à figurer dans le budget de la Commission, dont l'exécution est contrôlée par le Parlement européen¹³¹⁴.

B. Le statut du personnel du SEAE

L'article 6 de la décision créant le SEAE précise le statut du personnel et la politique du recrutement qui devrait être fondée « sur le mérite tout en veillant à assurer un équilibre adéquat tant géographique qu'entre les hommes et les femmes ». Trois principes ont été ainsi explicitement identifiés : le mérite comme critère de premier rang, le respect d'un équilibre géographique visant à une bonne représentation de tous les groupes d'États membres et enfin l'équilibre hommes-femmes comme dernier principe structurant. En plus de l'objectif officiel

¹³¹³ Le 22 décembre 2010, Catherine Ashton a nommé les présidents de plusieurs groupes de travail du Conseil, dans les domaines des affaires étrangères, de la sécurité et de la défense ainsi que de la gestion de crise. Le groupe de travail Asie/Océanie a été confié à l'ambassadeur polonais Bogusław Majewski.

¹³¹⁴ Christophe Hillon et Maxime Lefebvre, art. cit., p. 6.

annoncé par Catherine Ashton de faire « profiter pleinement de la diversité, de la richesse de l'expérience et de l'expertise développées dans les différents services des affaires étrangères de l'Union »¹³¹⁵, la recherche d'un équilibre, notamment géographique, au sein du SEAE visait officiellement à « modérer les ambitions des "grands" États membres, que leur poids démographique, politique et historique prédispose à vouloir occuper le premier rang au sein du service diplomatique »¹³¹⁶. Afin d'assurer un équilibre entre les genres dans le nouveau service diplomatique, le règlement sur le personnel du Service européen pour l'action extérieure d'octobre 2010 précise aussi que des mesures appropriées seront prises pour promouvoir l'égalité des chances pour le sexe sous-représenté dans les groupes de certaines fonctions. Afin de promouvoir l'emploi des femmes dans le service, Mme Ashton s'est engagée à ce que, « sur la base de l'expérience de la procédure de nomination pour la rotation 2010 des chefs de délégation, le SEAE examine comment mieux tenir compte des modes de candidature féminine souvent non linéaires dans les futures procédures de nomination et comment supprimer d'autres obstacles éventuels »¹³¹⁷. En plus de ces trois critères, étant donné que les diplomates du service venaient de trois sources, à savoir les services diplomatiques des États membres, la Commission et le Secrétariat général du Conseil, il était important de leur garantir une égalité de traitement. Cela voulait dire que les personnels des États membres ont obtenu le statut d'« agents temporaires », alors que les fonctionnaires issus de la Commission et du SGC ont commencé à relever d'une nouvelle catégorie de fonctionnaires européens. Pour les agents temporaires, conformément aux recommandations du Parlement européen¹³¹⁸, la période de détachement au SEAE devrait faire partie intégrante de leur carrière dans les services diplomatiques nationaux. À terme, les agents temporaires devraient constituer un tiers des postes d'« administrateur » du SEAE (au moins 60 % seraient occupés par des fonctionnaires européens). Enfin la décision prévoit l'intégration au sein du SEAE des « experts nationaux détachés » (END) - personnel diplomatique ou militaire des États membres détaché auprès du SGC ou de la Commission. Il est toutefois prévu qu'à terme

¹³¹⁵ La déclaration apparaît dans le communiqué de presse sur le règlement du personnel : « Personnel du SEAE : un règlement pour assurer un équilibre géographique et entre les genres », 19 octobre 2010, disponible sur le site Internet du Parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/pressroom/content/20101018IPR87689/html/Personnel-du-SEAE-assurer-un-%C3%A9quilibre-g%C3%A9ographique-et-entre-les-genres>

¹³¹⁶ Sandra Lesteven, *op. cit.*, p. 17.

¹³¹⁷ Communiqué de presse sur le règlement du personnel, « Personnel du SEAE : un règlement pour assurer un équilibre géographique et entre les genres », 19 octobre 2010, *op. cit.*

¹³¹⁸ Résolution du Parlement européen du 22 octobre 2009 sur les aspects institutionnels de la mise en place du service européen pour l'action extérieure, 2009/2133(INI), P7_TA(2009)0057, 22 octobre 2009.

il n'y ait plus d'END (il y en avait plus de 200 en 2011) si leur fonction correspond à une fonction normalement exercée par un membre du personnel de niveau d'administrateur.

1. Le recrutement des diplomates

Ce principe tripartite devait s'appliquer également aux procédures de sélection. Si l'élaboration de la politique et le mode de recrutement revenaient au Haut Représentant Catherine Ashton, le Parlement européen a tout de même souhaité faire entendre sa voix sur la question en formulant deux propositions alternatives¹³¹⁹ : selon la première, il fallait diviser les domaines de responsabilités entre la Commission et le Conseil afin que chacune de ces deux institutions puisse présenter un certain nombre de candidats au Haut Représentant à qui reviendrait la décision finale de recrutement ; selon la deuxième solution, seraient constitués des panels de sélection composés des représentants de la Commission, du Conseil et des États membres qui formuleraient des recommandations pour le Haut Représentant à qui reviendrait la nomination finale. Une proposition semblable à cette dernière, celle d'une commission de sélection pour la nomination de haut niveau (à partir des postes de directeur), a été formulée dans le projet de décision présenté en mars 2010 par Catherine Ashton. Cette commission devait avoir pour rôle d'établir pour le Haut Représentant une courte liste de candidats. Une procédure spéciale devait être établie également pour les nominations des chefs de délégation de l'Union à l'étranger. En mars 2010, deux possibilités ont été envisagées : soit le pouvoir de nomination revient au Haut Représentant qui agit en concertation avec la Commission européenne, soit cette dernière approuve d'abord une courte liste de candidats présélectionnés par la commission de nomination pour le Haut Représentant¹³²⁰. Il convient aussi de rappeler que le Parlement européen demandait par ailleurs une procédure de nomination spéciale pour les adjoints du Haut Représentant qu'il voulait doter d'une responsabilité politique. Suivant la même procédure que celle qui a été déjà prévue pour les Représentants spéciaux de l'UE (art. 33 TUE), le Parlement souhaitait qu'à la demande du Haut Représentant, le Conseil nomme à

¹³¹⁹ *Proposal for the establishment of the EEAS. Working document by Elmar Brok (AFET), and Guy Verhofstadt (AFCO), rapporteurs on EEAS, 24 avril 2010, p. 5-6, disponible sur le site Internet : http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201/201006/20100602_finalproposal_en.pdf*

¹³²⁰ *Voir Draft Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 8029/10, Bruxelles, 25 mars 2010, p. 6, disponible sur le site Internet : <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%208029%202010%20INIT> ; European External Action Service, *A step change in external policy for the Union. Delivering on the promise of the Lisbon Treaty*, disponible sur le site Internet : <http://bruxelles.blogs.liberation.fr/Ashton%20-%20EEAS%20-%20Vision%2024-02-2010.doc>*

la majorité qualifiée le secrétaire général du SEAE et ses adjoints. Le droit d'audition des candidats aux plus hauts postes du service a aussi été régulièrement réclamé¹³²¹.

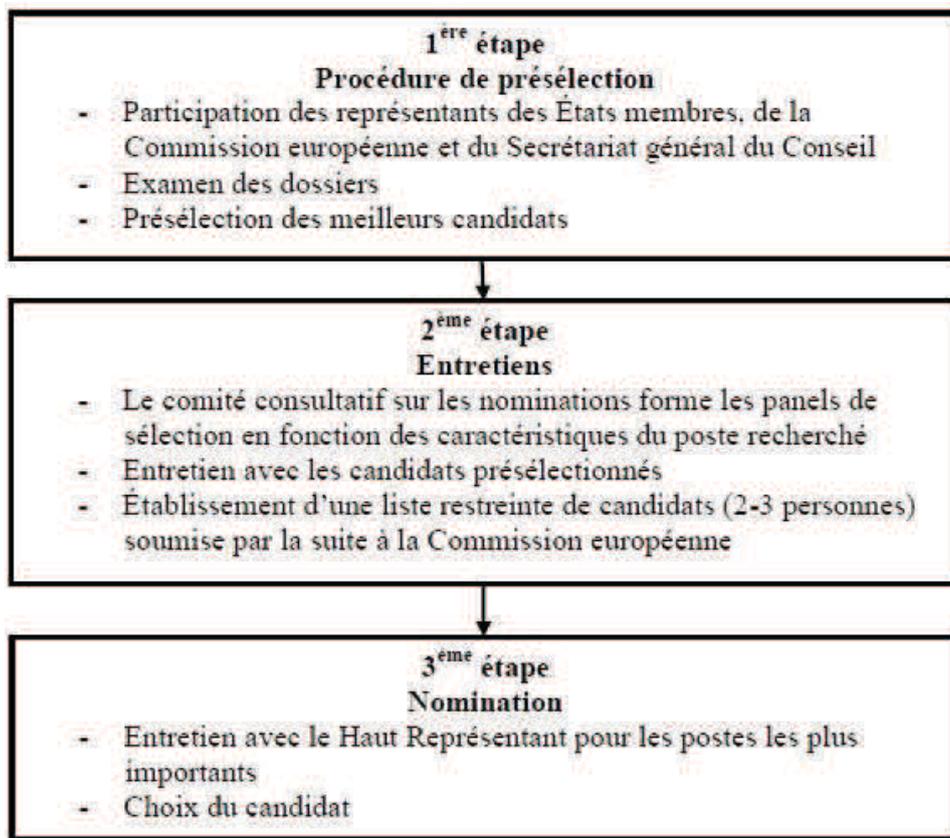
Le caractère hybride du SEAE a nécessité une nouvelle politique à l'égard du personnel, tant au niveau des procédures de recrutement que de la formation professionnelle des diplomates. Vu l'intérêt des capitales européennes pour cette politique, les procédures adoptées ont finalement reflété la composition tripartite du service. Il a été décidé que les représentants de toutes les composantes du SEAE, aux côtés des fonctionnaires de ce dernier, entreraient dans le Comité consultatif sur les nominations (CCN, en anglais *Consultative Committee on Appointments to the European External Action Service, CCA*). Ce comité établi par la décision¹³²² du Haut Représentant du 9 mars 2011 doit choisir le jury de sélection pour les nominations de hauts fonctionnaires (à partir des directeurs). La participation des États membres est garantie par la présence de deux membres nationaux choisis pour un an par tirage au sort au Comité des représentants permanents. À part les membres nationaux, le Comité consultatif sur les nominations est composé, dans sa formation de base (*core membership*), du secrétaire général du SEAE ou de son directeur général opérationnel, du directeur général adjoint pour l'administration et les finances ainsi que d'un représentant de la Commission européenne et du Secrétariat général du Conseil. La participation des représentants nationaux varie en fonction du niveau du poste à pourvoir : les règles sont différentes pour le recrutement dans la centrale du SEAE et dans les délégations de l'Union. Lorsqu'il s'agit de choisir les plus hauts fonctionnaires pour la centrale du SEAE (les postes au niveau des AD 15-16), le CCN se réunit dans sa formation de base (*core membership*). Pour la sélection des chefs des départements (AD 14-15), les représentants des États membres sont choisis par tirage au sort *ad hoc* dont la décision ne précise cependant pas les détails. En ce qui concerne la sélection du personnel du plus bas niveau hiérarchique, le CCN est seulement informé des choix du Haut Représentant. Pour le recrutement dans les délégations de l'Union, le CCN (auquel s'ajoutent deux représentants nationaux) est compétent pour nommer les chefs de délégation de l'Union¹³²³.

¹³²¹ *Proposal for the establishment of the EEAS. Working document by Elmar Brok (AFET), and Guy Verhofstadt (AFCO), rapporteurs on EEAS, op. cit., p. 5-6.*

¹³²² *Decision of the High Representative establishing and laying down the Rules of Procedure for the Consultative Committee on Appointments to the European External Action Service, PROC HR (2011) 005, 9 mars 2011.*

¹³²³ Ryszarda Formuszewicz et Dorota Liszczyk, *op. cit.*, p. 11-12.

Tableau 7. La procédure de recrutement au sein du SEAE



Source : Ryszarda Formuszewicz et Dorota Liszczyk, « Personnel Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych do przeglądu? Bilans i wnioski z dotychczasowej polityki kadrowej [Le personnel du Service européen pour l'action extérieure à revoir? Bilan et conclusions sur la politique actuelle des cadres] », Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Varsovie, décembre 2012, p. 12.

La procédure de sélection se déroule en plusieurs étapes¹³²⁴. D'abord, la liste des postes à pourvoir est publiée, accompagnée d'un descriptif des qualités attendues du candidat. La première phase de sélection consiste en l'examen des dossiers des candidats par le Comité consultatif qui effectue une présélection. Suite à cela, plusieurs candidats sont retenus pour la

¹³²⁴ Lors de l'adoption de la décision du Conseil établissant le SEAE, le Haut Représentant Catherine Ashton a fait une déclaration concernant les procédures de sélection qui figure dans le document 12401/10 ADD 2 du 20 juillet 2010 : point 3 « Des représentants des États membres, de la Commission et du Secrétariat général du Conseil participeront à la procédure de recrutement au sein du SEAE aux côtés des fonctionnaires de ce dernier, dans le cadre d'un comité consultatif sur les nominations (CCN). Le CCN composera le jury de sélection pour les nominations de hauts fonctionnaires (à partir des directeurs) et établira une liste de candidats susceptibles d'être nommés par le haut représentant. Tous les candidats à des postes de chefs de délégation seront soumis à des procédures de sélection. Les pouvoirs concernant les nominations seront exercés sur la base d'une liste de candidats dont la Commission est convenue dans le cadre des compétences qui lui sont conférées par les traités. Les candidats issus des services diplomatiques nationaux fourniront une confirmation écrite indiquant que leur service diplomatique national accepte de les détacher dans le cas où leur candidature serait retenue. » ; point 4 « Le CCN contrôlera également les procédures de sélection à d'autres niveaux au sein du SEAE et l'évolution de la composition du personnel dans ce service, y compris du point de vue de l'équilibre entre hommes et femmes et de l'équilibre géographique ; le personnel du SEAE comptera un nombre significatif de ressortissants de tous les États membres. »

phase suivante d'entretien. Au bout de la deuxième phase est élaborée une liste restreinte (*shortlist*) de deux, trois candidats. À cette étape, la Commission européenne détient le pouvoir d'écarter un candidat qu'elle juge ne pas correspondre au profil souhaité pour le poste à pourvoir. Le choix définitif revient au Haut Représentant qui est l'autorité investie du pouvoir de nomination. Il choisit le candidat parmi ceux figurant sur la liste restreinte de la Commission. Pour les postes les plus importants, le Haut Représentant peut organiser des entretiens supplémentaires. La même procédure par étapes est prévue pour le choix des chefs de délégation. La décision finale revient toujours au Haut Représentant.

Les critères de parité géographique et d'équilibre hommes-femmes seront des lignes directrices pour la politique de recrutement du Haut Représentant. Cependant le caractère du SEAE va évoluer surtout en fonction de la pratique. Si le principe de mobilité du personnel entre la centrale et les délégations a été retenu, de même que l'affectation des diplomates nationaux limitée en principe à 8 ans (exceptionnellement 10 ans), une certaine pérennisation du personnel du service avec le temps peut être observée. En effet, il n'est pas rare en pratique que des diplomates nationaux arrivent à intégrer la fonction publique communautaire. La question se pose aussi dans l'autre sens. Si les agents temporaires sont en théorie plus indépendants que les END dès lors qu'ils sont entièrement rémunérés par le SEAE et sont employés pour une durée plus longue, ils continuent néanmoins de dépendre de leur État membre d'origine pour la suite de leur carrière. En effet, la décision garantit leur réintégration immédiate dans les services diplomatiques nationaux. Cette rotation entre les ministères des Affaires étrangères des États membres et le SEAE peut d'ailleurs contribuer à une européanisation des diplomaties nationales et à une professionnalisation du SEAE.

Finalement il faut souligner le fait qu'imitant une pratique nationale, le Parlement européen a obtenu le droit d'auditionner des chefs de délégation et les Représentants spéciaux après leur nomination par le Haut Représentant. Ce dernier a d'ailleurs fait une « déclaration sur sa responsabilité politique », par laquelle il s'engage à informer et consulter le Parlement sur les choix en matière de PESC (conformément à l'art. 36 TUE). Le Haut Représentant devra paraître personnellement lors des séances plénières, ou se faire représenter par des personnalités politiques (Commissaire ou ministre de la présidence tournante selon les cas). Suivant l'accord interinstitutionnel de 2002, le Parlement continuera aussi d'être informé sur les missions de PSDC.

2. Les experts nationaux détachés

La décision du Conseil du 26 juillet 2010 a prévu dans l'article 6 § 3 que le Service européen pour l'action extérieure peut, dans des cas particuliers, recourir à des experts nationaux détachés placés sous l'autorité du Haut Représentant de l'Union. Sans définir les détails de leur statut, ladite décision a précisé (point 12 de l'introduction) que ses END ne seront pas comptabilisés dans la proportion du tiers des effectifs du SEAE de niveau « administrateur » (AD) réservé aux agents des États membres. Dans la phase de mise en place du SEAE, leur transfert n'a pas été automatique puisque soumis au consentement du service et des autorités des États membres d'origine. En effet, l'objectif de la création du SEAE était le développement de sa propre expertise et chaque fois que la fonction d'un END correspondait à un poste d'agent temporaire, le contrat avec l'END devait arriver à terme. L'élaboration des règles relatives au régime des experts et militaires nationaux détachés revenait au Haut Représentant. Cette décision¹³²⁵, adoptée par Catherine Ashton le 23 mars 2011, précise que le nombre d'experts nationaux détachés doit être limité afin de faire bénéficier le SEAE d'une expertise spécialisée et de haut niveau dans les domaines dans lesquels une telle expertise n'est pas immédiatement disponible. Ces experts devraient provenir des administrations publiques des États membres ou d'organisations internationales. Des dispositions particulières sont prévues pour les militaires détachés auprès du SEAE afin de constituer l'état-major de l'Union européenne et pour les END détachés dans les délégations de l'Union. Les conditions détaillées d'emploi des END sont définies par la décision du 23 mars 2011 (44 articles). Les personnes couvertes par ce régime restent au service de leur employeur durant la période de détachement et continuent à être rémunérées par cet employeur (art.1 § 2). Tout comme le recrutement des diplomates du SEAE, celui des END doit être fondé sur le mérite et respecter la parité géographique et de sexe, « en particulier afin qu'il y ait un nombre significatif de ressortissants de tous les États membres » (art. 1 § 5). La durée du détachement (art.2) est comprise entre six mois et deux ans et ne peut être prolongée qu'exceptionnellement pour deux autres années au maximum (soit une période maximale totale de quatre ans). De même, cette durée peut être inférieure à six mois mais seulement pour les experts participant à la préparation d'opérations de gestion de crises. Un END peut être à nouveau détaché au SEAE à l'expiration d'une période d'au-moins six ans

¹³²⁵ *Décision de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité du 23 mars 2011 fixant le régime applicable aux experts nationaux détachés auprès du Service européen pour l'action extérieure, 2012/C 12/04, JOUE, n° C 12, 14 janvier 2012. Voir annexe 12.*

suivant la fin de son premier contrat. Les experts sont détachés aussi bien auprès de l'administration centrale du SEAE à Bruxelles que dans les délégations de l'Union (art. 3). Malgré le principe d'égalité de traitement entre le personnel du SEAE et les END, les tâches de ces derniers se limitent à assister les premiers. En effet, un END ne peut participer aux missions et réunions que s'il accompagne un membre du personnel du SEAE ou, s'il est seul, qu'en tant qu'observateur à des fins d'informations uniquement (art. 4 § 2). En règle générale, un expert national détaché ne peut ni représenter le SEAE en vue de souscrire à des engagements, ni négocier au nom du service. Ces limitations ne s'appliquent cependant pas aux END détachés auprès de la Capacité civile de planification et de conduite, de la direction « Gestion des crises et planification » ou du Centre de situation de l'UE. Afin d'éviter tout conflit d'intérêts entre le SEAE et l'employeur de l'END, un mécanisme de prévention a été introduit également (art. 4 § 4). Par ailleurs, l'END est censé, dans l'exercice de ses fonctions, n'accepter aucune instruction de son employeur ni de son gouvernement national (art. 5 § 1h). La décision détaille les conditions de travail, indemnités et dépenses de toutes les catégories d'END. Il faut souligner que la sélection des END se fait selon une procédure ouverte et transparente dont les modalités sont fixées par le service des ressources humaines du SEAE. Elle peut toutefois se faire sans que cette procédure de sélection soit suivie, en cas de circonstances exceptionnelles et avec l'autorisation du directeur général administratif (art. 7). La politique de recrutement des militaires nationaux détachés auprès du SEAE pour constituer l'état-major de l'Union européenne est un peu différente. C'est le directeur général de l'EMUE qui établit les modalités de sélection. La durée du détachement peut aller, en règle générale, jusqu'à trois ans. La période qui doit s'écouler entre la fin de la période de détachement précédente et un nouveau détachement est fixée à trois ans (art. 33). Les dispositions spécifiques relatives aux militaires détachés sont détaillées dans le chapitre VI de la décision du 23 mars 2011.

La question du rôle des experts nationaux détachés est semblable à celle du rôle des agents temporaires délégués au SEAE par leurs services diplomatiques nationaux. Ce rôle est au-moins double : apporter au SEAE leur expérience des questions dont ils sont familiers et faire bénéficier leur administration d'origine des connaissances acquises lors de leur détachement auprès du service diplomatique de l'UE, notamment en termes de réseau d'influence. Cet échange peut mener à une professionnalisation du SEAE et à une européanisation du métier de la fonction publique des États membres car les experts nationaux détachés sont recrutés dans leur grande majorité parmi les fonctionnaires des administrations nationales, régionales ou locales. Outre les fonctionnaires, des experts issus d'organisations

internationales et les militaires nationaux sont également concernés par cet échange. Ce mode de recrutement où le profil recherché est décrit de manière très détaillée, permet de choisir des personnes disposant d'une expérience professionnelle reconnue.

C. La question du siège du SEAE : la symbolique des lieux

L'aspect logistique de la réforme a pris une signification toute particulière au moment de la mise en place du Service européen pour l'action extérieure. Il s'agissait en effet d'affirmer l'indépendance de ce nouveau service par rapport aux autres institutions de l'Union par sa localisation à Bruxelles¹³²⁶ dans un bâtiment autre que celui du Conseil (« Justus Lipsius ») ou de la Commission (« Berlaymont »). Le premier choix allait vers le bâtiment « Charlemagne » où siégeait la DG RELEX de la Commission. Par ailleurs, ce bâtiment abritait anciennement le Conseil (de 1971 à 1995) et le Conseil européen : une telle localisation pouvait devenir tout un symbole pour ce nouveau service diplomatique. Cependant, afin que le SEAE ne soit pas considéré comme « une DG Relex-plus »¹³²⁷, mais comme une institution unique, le service a été installé dans le bâtiment *The Capital* dit aussi *Triangle building*¹³²⁸.

La question du siège du Service européen pour l'action extérieure a été éminemment politique car elle pouvait déterminer l'autonomie du service face aux autres institutions de l'UE. Elle correspondait à une volonté de donner un visage à la diplomatie européenne et d'élaborer un esprit collectif du SEAE. Pour cette raison, l'aspect logistique a pris une importance toute particulière. Il faut noter que plusieurs solutions avaient été envisagées par Catherine Ashton pour loger le SEAE. Le « Charlemagne » constituait une suite logique historique puisqu'il a abrité la DG Relations extérieures de la Commission européenne jusqu'à la mise en place du SEAE. Mais il était quelque peu trop petit, plus difficile à sécuriser et aurait impliqué de nombreux déménagements (la DG Commerce y était installée également). Au début de l'automne 2010, son choix se penchait vers le bâtiment « Lex » qui a été prévu à l'origine pour abriter le Conseil européen. Il avait déjà été en partie occupé par les juristes et les traducteurs du Secrétariat général du Conseil de l'UE. Enfin, en octobre 2010, le

¹³²⁶ Bruxelles est officiellement choisie pour y abriter le siège du SEAE dans la Décision créant le SEAE le 26 juillet 2010.

¹³²⁷ Selon l'expression de Catherine Ashton : voir Andrew Rettman, « Ashton favours « Lex » building for new headquarters », *EUobserver*, 20 septembre 2010, disponible sur le site Internet : <http://euobserver.com/9/30847>.

¹³²⁸ Andrew Rettman, « Ashton chooses €12-million-a-year EU headquarters », *EUobserver*, 27 octobre 2010, disponible sur le site Internet : <http://euobserver.com/?aid=31140>

regard du Haut Représentant s'est posé sur le nouvel immeuble JECL¹³²⁹ rebaptisé *The Capital*¹³³⁰, situé à proximité du bâtiment de la Commission¹³³¹. Les négociations ont été engagées et ont duré trois mois. Début février 2011, la Commission budget du Parlement européen a donné un avis favorable pour l'acquisition du bâtiment *The Capital*. Cette décision n'a pas été prise sans difficulté, notamment en raison du fait que le contrat n'a pas été soumis à un marché public¹³³². Cependant le bâtiment *The Capital* a été le seul à remplir les quatre critères de base¹³³³, surtout celui d'avoir « une image et une visibilité reflétant le rôle politique du SEAE et notamment sa position entre la Commission et le Conseil »¹³³⁴. Au mois d'août 2011, le contrat de location du bâtiment a été signé avec le propriétaire Axa pour 30 ans. Le loyer a été fixé à 12,5 millions d'euros par an avec une période de gratuité durant les 30 premiers mois¹³³⁵. Le déménagement des différentes composantes du Service européen pour l'action extérieure devait se faire progressivement à partir de la fin d'année 2011. Il devait mettre un terme à la dispersion des services du SEAE entre différents bâtiments à Bruxelles : le « Charlemagne », le « Loi 56 », le « Science 15 » (pour la Commission), le « Berlaymont » (le cabinet du Haut Représentant en tant que vice-président de la Commission européenne), la rue Froissart (les Représentants spéciaux de l'UE), le « Cortenbergh 148/150 » (l'état-major civil et militaire) et l'École royale militaire (pour le Comité militaire),

¹³²⁹ Le nom du bâtiment JECL a été formé à partir des initiales des rues qui l'enserrent : Avenue de la Joyeuse Entrée, Avenue de Cortenberg et Rue de la Loi.

¹³³⁰ Le nom *The Capital* a été choisi en référence au statut de Bruxelles sur l'échiquier européen. Le bâtiment est lui-même composé de 6 entités indépendantes portant les noms des capitales des 6 pays fondateurs de l'Union européenne. C'est l'un des plus grands bâtiments du quartier européen avec 54000 m² repartis sur 7 étages et avec 320 places de parking. Voir Charlotte Mikolajczak, « L'Europe toise 'The Capital' », *La Libre*, 31 octobre 2008, disponible sur le site Internet : <http://www.lalibre.be/economie/actualite/l-europe-toise-the-capital-51b8a12ee4b0de6db9b41de2>

¹³³¹ Nicolas Gros Verheyde, « "The Capital" ! siège du futur service diplomatique de l'UE », *blog Bruxelles2*, 22 octobre 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/haut-representant/the-capital-siege-du-futur-service-diplomatique-de-lue.html>

¹³³² La Commission budget du Parlement européen estimait dans un premier temps, en effet, que ce contrat aurait dû être soumis à un marché public. L'eurodéputée chargée du rapport, Monika Hollmeier (CSU, Allemagne), était même prête à émettre un avis négatif. Plusieurs députés de la Commission n'étaient pas satisfaits qu'il n'y ait qu'une seule option à examiner et non plusieurs.

¹³³³ Ces quatre critères étaient les suivants : immeuble avec une capacité d'hébergement d'environ 1 500 personnes afin de faire face aux besoins immédiats d'hébergement et aux besoins à moyen terme ; immeuble situé dans le quartier européen et à proximité des autres institutions et notamment du Conseil et de la Commission ; immeuble disponible et prêt à être aménagé ; bâtiment ayant une image et une visibilité reflétant le rôle politique du SEAE et notamment sa position entre la Commission et le Conseil.

¹³³⁴ Nicolas Gros-Verheyde, « Le Parlement européen dit oui au "Capital". Tous les détails, ou presque ! », *blog Bruxelles2*, 9 février 2011, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/le-parlement-europeen-dit-ok-au-capital-tous-les-details-ou-presque.html>.

¹³³⁵ Nicolas Gros-Verheyde, « Le service diplomatique européen signe un bail de 30 ans », *blog Bruxelles2*, 10 août 2011, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/le-service-diplomatique-europeen-signe-un-bail-de-30-ans.html>.

ainsi que le « Justus Lipsius » (pour les services du Conseil). Enfin le déménagement des différentes composantes du SEAE dans le même bâtiment permettait de penser que le service se doterait de sa propre identité institutionnelle face aux autres institutions de l'UE. Il reste à observer si suivant la méthode « fonctionnaliste » de Jean Monnet, « une culture diplomatique commune » apparaîtra¹³³⁶. C'est là que réside probablement l'élément le plus intéressant de la création du Service européen pour l'action extérieure.

IV. Le SEAE à l'épreuve du terrain

Le 1^{er} décembre 2010, lors de la première rencontre à Bruxelles avec les chefs de délégation de l'Union, le Haut Représentant Catherine Ashton a défini cinq priorités pour le SEAE : les relations avec les États-Unis et la Chine, le changement climatique, la lutte contre la pauvreté, la gestion des crises et la lutte anti-terroriste. Elle a aussi souligné l'importance de la politique du voisinage, du processus de paix au Proche-Orient, des relations avec le Brésil, l'Inde et la Russie et de la promotion des droits de l'homme pour l'action extérieure de l'Union.

A. Les défis liés aux risques de rivalités interinstitutionnelles et de concurrence avec les diplomaties nationales

Le traité de Lisbonne n'a pas fondamentalement changé les modalités de prise de décision. « Ce qui relevait jusqu'ici du "communautaire" reste pour l'essentiel piloté par la Commission (en particulier les programmes d'aide extérieure : environ 7 milliards € par an) et ce qui est [d'ordre] politique demeure en général décidé à l'unanimité par le Conseil »¹³³⁷. Toutefois des risques de conflits de compétences entre le SEAE et la Commission européenne existent. En matière d'aide extérieure, seule la Commission a le droit de gérer des fonds opérationnels (liés au Parlement) d'après le traité, alors qu'elle pouvait jusque-là octroyer près de 8 milliards €/an dans le cadre de l'aide au développement, au voisinage ou aux droits de l'homme. Désormais le SEAE peut décider des bénéficiaires de ces fonds en accord avec le seul commissaire compétent, la Commission en restant la gestionnaire¹³³⁸.

La « double casquette » du Haut Représentant de l'Union pourra aussi conduire à une certaine confusion. D'une part, il élabore les programmes communautaires pluriannuels que le

¹³³⁶ Christophe Hillon et Maxime Lefebvre, art. cit., p. 2.

¹³³⁷ *Ibid.*

¹³³⁸ Ingeborg Grässle, art. cit., p. 2.

Parlement co-rédige et il surveille la gestion annuelle de ces fonds. D'autre part, il est associé aux mesures purement gouvernementales du Conseil (300 millions €) sur lesquelles le Parlement n'a aucun contrôle, telles les missions de police. Ainsi les représentants de l'Union sont non seulement chargés des questions de politique étrangère, mais aussi de la gestion des fonds de la Commission dans chacun des pays (responsabilité personnelle jusqu'à une année de son salaire). Il existe là aussi un risque que profitant de l'attractivité du SEAE reposant surtout sur le fonds de 8 milliards €, certains États augmentent leur influence par le biais de l'UE (par exemple dans leurs anciennes colonies ou la Pologne dans l'espace postsoviétique). Le problème de la formation des chefs de délégation de l'Union sur les questions financières se pose également, outre le fait que l'ambassadeur n'a pas toujours d'adjoints pour gérer ces questions et que personne d'autre n'est donc habilité à signer des documents financiers des fonds communautaires en son absence¹³³⁹.

L'efficacité même de l'action du SEAE est liée à la position du Haut Représentant sur le plan institutionnel européen et sur la scène internationale. En effet, le service a été créé pour assister le Haut Représentant et il ne peut devenir réellement opérationnel que si le rôle de son chef est largement confirmé et reconnu. Sur ce plan, le positionnement de Catherine Ashton vis-à-vis de la Commission et du Conseil est le point de départ de sa reconnaissance internationale qui est loin d'être satisfaisante. Bien que le Haut Représentant soit impliqué dans le travail de la Commission à titre de vice-président de celle-ci, son rôle de coordinateur de l'ensemble de l'action extérieure de l'Union est souvent minimisé. Il faut noter que la Commission a longtemps refusé la dimension mondiale du SEAE car elle souhaitait conserver la gestion des relations avec l'Afrique. Aujourd'hui il est crucial que le Haut Représentant affirme son autorité sur les délégations de l'UE dans les États tiers où la Commission continue d'envoyer ses délégués, afin d'éviter tout doublon. Même si la Commission a concédé la communication au SEAE, elle continue à envoyer ses instructions à ses services au sein des délégations. Par ailleurs, la Commission s'oppose systématiquement à la désignation du Haut Représentant comme négociateur des accords internationaux au nom de l'UE en dehors du domaine de la PESC. « Si ce refus peut se justifier juridiquement, Mme Ashton devrait en contrepartie négocier au nom de la Commission, ce qui est loin d'être la solution la plus favorisée »¹³⁴⁰. Comme dans la phase des négociations sur la mise en place du SEAE, Catherine Ashton est concurrencée également par le président de la Commission européenne Barroso et les autres commissaires dans les différents champs d'action extérieure de l'Union.

¹³³⁹ *Ibid.*, p. 2-3.

¹³⁴⁰ Mathilde Lanathoua, *op. cit.*, p. 8.

Même si elle dirige le groupe rassemblant tous les commissaires en charge des relations extérieures, la responsabilité de coordination revient dans certains cas aux autres commissaires. Il en est ainsi du commissaire au développement qui a été désigné référent pour l'action extérieure de l'UE au sein du groupe de travail sur les perspectives budgétaires. Le rôle du Haut Représentant dépend aussi de son affirmation vis-à-vis du président du Conseil européen, en l'occurrence Herman van Rompuy. Si ce dernier manifeste un souci de coordination en rencontrant chaque semaine le président de la Commission et en consultant régulièrement Catherine Ashton, il développe cependant « une idée extensive de ses fonctions »¹³⁴¹. Profitant de ses relations directes avec les chefs d'État et de gouvernement, il a réussi à affirmer son rôle sur plusieurs dossiers internationaux clefs, sans nécessairement en faire part au Haut Représentant. Il suffit de rappeler qu'en 2010, Herman van Rompuy a songé à développer son propre service diplomatique (il disposait d'une petite cellule composée de 4 personnes) qui aurait dû s'occuper des relations extérieures pour son propre compte¹³⁴². En effet, le traité de Lisbonne confie aussi bien au Haut Représentant qu'au président du Conseil européen la charge de représenter l'Union européenne à l'extérieur. Dans le souci de donner une visibilité à l'action internationale de l'UE, on observe donc, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, que le Haut Représentant n'est qu'un des visages de l'Union, ceux-ci étant au moins quatre avec le président de la Commission, le président du Conseil européen et le président du Parlement européen.

L'efficacité de l'action extérieure de l'UE dépend aussi de l'organisation interne du SEAE. L'organigramme du SEAE compte 14 postes de direction, ce qui peut être considéré par certains comme « une armée mexicaine à la tête d'un organe visant à rationaliser les services de l'action extérieure européenne »¹³⁴³. Il est vrai que si cette organisation a été étudiée pour mieux intégrer les administrateurs parvenus au plus haut niveau hiérarchique des institutions européennes (AD 16), elle présente un défi interne pour la coordination du travail entre les différents services du SEAE. C'est aussi le défi lié à la taille du service qui compte 3720 emplois à plein temps (janvier 2011)¹³⁴⁴. Jusqu'en 2013, le SEAE devait créer 160 postes pour des diplomates des États membres. Toutefois, avec la multitude de niveaux

¹³⁴¹ *Ibid.*

¹³⁴² Nicolas Gros-Verheyde, « Van Rompuy songe à développer son propre service diplomatique », *blog Bruxelles2*, 6 septembre 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/van-rompuy-marche-t-il-sur-la-tete.html>.

¹³⁴³ Mathilde Lanathoua, *op. cit.*, p. 7.

¹³⁴⁴ Données pour le mois de février 2011 : 411 postes pourvus par le Conseil, 1 114 par la Commission et 118 par les États, soit un total de 1 643 fonctionnaires (1 099 à Bruxelles et 544 dans les délégations) et 2 077 experts nationaux (contractuels et employés locaux).

hiérarchiques, et notamment au plus haut niveau, il existe un risque de voir le SEAE transformé en une institution lourde et inefficace avec « beaucoup de généraux mais peu de soldats »¹³⁴⁵.

D'autres défis sont liés à la représentation dans les pays tiers et à la concurrence potentielle voire aux conflits d'intérêts entre le SEAE et les réseaux diplomatiques des États membres. Jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la représentation de l'Union à l'étranger était assurée par l'État exerçant la présidence tournante. Elle se réalisait aussi par le biais d'une troïka composée des ambassadeurs de l'État exerçant la présidence et de l'État de la présidence suivante, ainsi que du chef de la délégation de la Commission. Reste à savoir quelles relations vont entretenir les ambassades des États membres avec les délégations de l'Union. Il est certain que dans les grands pays comme les États-Unis, la Russie, la Chine ou l'Inde les États de l'Union veulent disposer de leurs propres ambassades afin de défendre leurs intérêts particuliers. Dans d'autres zones géographiques, ils espèrent servir leurs intérêts à travers la diplomatie européenne. En même temps, la question du rôle des représentations diplomatiques des États membres dans les autres pays de l'UE reste ouverte. Finalement, le problème de la formation unifiée des diplomates du SEAE n'est pas résolu : l'idée d'une « académie diplomatique européenne » demeure en suspens (Voir Partie III, Chapitre 2, III, A).

B. Le budget du SEAE

La réussite de la réforme de l'action extérieure européenne est également liée aux moyens financiers. La décision du Conseil du 26 juillet 2010 a donné une base juridique pour le budget du SEAE. Selon l'article 8 de cette décision, le Haut Représentant adopte les règles internes pour la gestion des lignes budgétaires administratives, tandis que le cadre de gouvernance financière de la Commission s'applique toujours aux dépenses opérationnelles. En termes budgétaires, le règlement financier¹³⁴⁶ du Parlement européen et du Conseil adopté en novembre 2010 a assimilé le SEAE à une institution disposant de l'autonomie budgétaire, c'est-à-dire de sa propre section dans le budget de l'UE. Le Parlement européen continue de donner décharge à la Commission sur l'exécution de la section « Commission » du budget de

¹³⁴⁵ Ingeborg Grässle, art. cit., p. 4.

¹³⁴⁶ Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, en ce qui concerne le service européen pour l'action extérieure, PE-CONS 53/10, Strasbourg, 10 novembre 2010, disponible sur le site Internet : <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=PE%2053%202010%20INIT>

l'UE, y compris pour ce qui est des crédits opérationnels exécutés par les chefs des délégations de l'UE.

Dans ce cadre juridique, le SEAE débute avec un budget de fonctionnement de 464 millions d'euros, dont environ 180 millions attribués aux services centraux, le reste revenant aux délégations. A titre de comparaison, le budget de fonctionnement du Département d'État américain s'élève pour 2011 à 12,3 milliards de dollars américains soit environ 9 milliards d'euros : cela explique en partie le poids de l'UE dans le monde. La rémunération du personnel représente la moitié du budget, c'est-à-dire 212 millions d'euros. « Le budget 2010 avait déjà été modifié, à hauteur de 9,5 millions d'euros, pour couvrir la première vague de recrutement : embauche de 100 diplomates (20 au quartier-général, 80 dans les délégations) ainsi que 70 personnels de soutien (10 contractuels à Bruxelles et 60 agents locaux dans les délégations). Le budget 2011 contient, en outre, la création de 18 nouveaux postes au quartier général (2 millions d'euros en 2011) ainsi que l'augmentation des frais de sécurité (3,275 millions d'euros) »¹³⁴⁷.

Le fonctionnement du service diplomatique de l'UE représente ainsi 0,2% du budget européen (143 milliards d'euros)¹³⁴⁸. La mise en place du service s'est faite dans le cadre budgétaire 2007-2013 limité à 1,05% du revenu national brut (RNB) européen. Le SEAE a commencé son existence avec deux lignes budgétaires : l'une au Conseil, l'autre à la Commission. Sur ce plan, il a été avant tout « une grosse restructuration et réorganisation des services plutôt que la création *ex nihilo* d'une nouvelle institution »¹³⁴⁹. Les moyens pour la politique étrangère ont augmenté en 2011, mais le budget de la PESC a été réduit par le Parlement européen au niveau du budget de 2010 (281 millions d'euros contre 327 millions prévus par la Commission et le Conseil). Le Parlement souhaitait d'ailleurs créer des lignes budgétaires distinctes pour les principales missions de la PSDC. Dans le budget 2012, le SEAE a été obligé de demander une augmentation de 26,9 millions d'euros pour combler les lacunes liées au transfert du personnel et à l'ouverture de nouvelles délégations en Libye et au Sud Soudan. Ayant un budget limité, le SEAE risque de voir encore son budget restreint dans

¹³⁴⁷ Nicolas Gros-Verheyde, « Le premier budget du service diplomatique = 8 heures du budget français, 3 Rafale ! », *blog Bruxelles2*, 3 octobre 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/le-premier-budget-du-service-diplomatique.html>.

¹³⁴⁸ Selon le calcul fait par Nicolas Gros-Verheyde, cela représente 8 heures du budget de l'État français, soit le prix unitaire de 3 ou 4 Rafale, estimé par la Cour des comptes en 2010 à environ 140 millions d'euros. Voir Nicolas Gros-Verheyde, « Le premier budget du service diplomatique = 8 heures du budget français, 3 Rafale ! », art. cit.

¹³⁴⁹ Nicolas Gros-Verheyde, « Pas de budget 2011 : le service diplomatique touché, mais pas coulé ! », *blog Bruxelles2*, 17 novembre 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/pas-de-budget-2011-le-service-diplomatique-touche-mais-pas-coule.html>

la perspective budgétaire 2014-2020. Les facteurs de la crise économique et des difficultés budgétaires sont des éléments contraignants dans le développement du SEAE. L'absence de Catherine Ashton au sein du groupe de travail sur les perspectives budgétaires reste un signe défavorable quant aux moyens du SEAE, même si par ailleurs elle a défendu l'augmentation du budget du SEAE au niveau de 5,8% pour l'année 2012, arguant que « la question n'est pas d'augmenter les chiffres », mais de couvrir les coûts de base, à savoir le financement des différents services du SEAE avec son réseau de quelques 130 délégations¹³⁵⁰. Concrètement, cette augmentation de 5,8% représentait 27 millions d'euros et portait le budget du SEAE à 491 millions d'euros pour l'année 2012. Cependant, cette politique du Haut Représentant visant à augmenter le budget du SEAE, soutenue par la Commission et dans les grandes lignes par le Parlement européen, n'a pas fait l'unanimité entre les grands États de l'Union. Alors que le Conseil insistait sur le principe de neutralité budgétaire, les députés de la commission budgétaire du Parlement européen mettaient en avant le besoin d'investir davantage dans le SEAE, au moins dans la première phase de son établissement. L'opposition la plus farouche à la proposition de Catherine Ashton est venue de son pays natal : le Royaume-Uni, par le biais de son ministre des Affaires européennes David Lidington, a qualifié cette exigence de « quelque peu ridicule »¹³⁵¹. Le Premier ministre britannique David Cameron avait déjà critiqué en 2010 la politique de recrutements au sein du SEAE (il s'agissait de créer 80 nouveaux postes au prix de 9,5 millions d'euros) arguant qu'une telle politique ne peut pas être justifiée « au moment où les circonstances économiques sont difficiles et où plusieurs départements du gouvernement sont soumis à des coupes budgétaires de 25% »¹³⁵². Il faut souligner aussi le fait que cette contestation est venue au moment où l'UE essayait d'augmenter sa présence en Égypte, en Tunisie ou encore en Libye, afin de faire face aux défis du « printemps arabe ». Il est évident que l'UE ne pourra pas s'affirmer en tant qu'acteur global sans une augmentation de son budget à moyen terme. C'est une attente liée non seulement aux questions internationales, mais aussi aux attentes des citoyens européens et de certains États membres (surtout de petits et moyens pays), qui voudraient que le SEAE prenne une plus grande responsabilité, notamment dans les affaires consulaires. Une telle délégation

¹³⁵⁰ « Mme Ashton défend l'augmentation de 5,8% du budget du SEAE », 24 mai 2011, disponible sur le site Internet d'Europolitics : <http://www.europolitique.info/mme-ashton-defend-l-augmentation-de-5-8-du-budget-du-seae-art305014-72.html>

¹³⁵¹ Andrew Rettman, « UK attacks Ashton over 'ludicrous' budget proposal », *EUobserver*, 24 mai 2011, disponible sur le site Internet : <http://euobserver.com/institutional/32384>

¹³⁵² Nicolas Gros-Verheyde, « Tacle britannique sur le budget du SEAE », *blog Bruxelles2*, 5 septembre 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/tacle-britannique-sur-le-budget-du-seae.html>.

de compétences entre les services diplomatiques nationaux et le SEAE permettrait aux États qui souhaiteraient fermer une partie de leurs missions diplomatiques dans les États tiers d'effectuer des économies considérables. Puisque les délégations de l'Union ont pour mission de protéger les droits et la sécurité de tous les citoyens européens, indépendamment de leur nationalité, plusieurs pays ont déjà exprimé leur intérêt à revoir leurs réseaux diplomatiques et consulaires¹³⁵³, entre autre la Bulgarie, la Finlande, les Pays-Bas, la République tchèque, la Suède ou encore la Pologne.

C. Les délégations de l'Union : un réseau d'ambassades européennes

Le réseau diplomatique de l'Union européenne est basé sur le réseau des délégations de l'Union auquel s'ajoutent les réseaux diplomatiques et consulaires des États membres. À ce titre, on peut parler de plusieurs réseaux diplomatiques de l'UE qui sont censés agir en étroite coopération, conformément au traité de Lisbonne (art. 221 du TFUE)¹³⁵⁴. La coexistence des réseaux nationaux et du SEAE n'est pourtant pas gagnée d'avance. Les délégations de l'UE qui représentent l'ensemble de l'Union et de ses institutions ont désormais un rôle politique à jouer. Responsables du suivi des politiques dans tous les secteurs, elles deviennent des véritables ambassades de l'UE dans le monde. Ainsi, comme les missions des États membres, elles profitent des privilèges et immunités diplomatiques équivalents à ceux visés dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961 (art. 5§ 6 de la décision établissent le SEAE)¹³⁵⁵. Placées sous l'autorité du Haut Représentant, elles bénéficient d'un cadre administratif unique pour assurer la représentation extérieure cohérente de l'Union. À ce titre, elles peuvent jouir d'une plus grande reconnaissance internationale auprès des États tiers. Tout cela a un impact direct sur la réorganisation des réseaux diplomatiques des États membres. Voyant dans le SEAE une

¹³⁵³ Voir Elitsa Mincheva, « Entre la valeur ajoutée et les coûts du SEAE », *EUobserver*, 10 juin 2011, disponible sur le site Internet : <http://wp.arte.tv/leurope-en-debat/2011/06/10/entre-la-valeur-ajoutee-et-les-couts-du-seae/>

¹³⁵⁴ Article 221 du TFUE : § 1. Les délégations de l'Union dans les pays tiers et auprès des organisations internationales assurent la représentation de l'Union. § 2. Les délégations de l'Union sont placées sous l'autorité du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Elles agissent en étroite coopération avec les missions diplomatiques et consulaires des États membres.

¹³⁵⁵ Article 5 § 6 de la décision établissant le SEAE : Le haut représentant conclut avec le pays hôte, l'organisation internationale ou le pays tiers concernés les arrangements qui s'imposent. En particulier, le haut représentant prend les mesures nécessaires pour que les États hôtes accordent aux délégations de l'Union, aux membres de leur personnel et à leurs biens des privilèges et immunités équivalents à ceux visés dans la convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961.

opportunité mais aussi un danger pour leurs intérêts, les pays de l'Union cherchent à réformer leurs appareils diplomatiques en fonction des nouveaux besoins, à la fois budgétaires et pour accroître leur visibilité. Des nouvelles formes de représentation diplomatique sont envisagées. On peut penser que « de même que le SEAE ne remplacera les ministères des Affaires étrangères, de même, la création des délégations ne signifie pas que les ambassades et les consulats des États membres ont perdu leur raison d'être. Toutefois les délégations constituent un défi pour le prestige et l'influence politique des diplomaties nationales dans le monde »¹³⁵⁶.

L'Union européenne dispose d'un réseau diplomatique large, comparable aux plus grands réseaux diplomatiques du monde. Au 1^{er} février 2013, ce réseau se compose de 141 délégations et bureaux de l'UE à travers le monde. Mis en place à partir de quelques 130 délégations de la Commission européenne, il ne cesse de s'élargir. Comme autrefois le Service extérieur de la Commission, le Service européen pour l'action extérieure continue à développer progressivement les relations bilatérales avec les États tiers qui n'ont pas encore établi de relations diplomatiques avec l'Union. Dans les années 2011-2013, l'UE a pu ainsi ouvrir ses délégations en Libye, au Myanmar et aux Émirats arabes unis¹³⁵⁷. C'est aussi une manière de montrer que l'Union soutient les efforts des pays qui s'engagent sur la voie de la démocratie et des droits de l'homme. Selon la déclaration de Catherine Ashton, Bruxelles salue ainsi non seulement « les changements historiques » intervenus dans ces pays, mais témoigne aussi « de l'importance de [ses] intérêts géostratégiques » dans ces zones du monde¹³⁵⁸. Il faut souligner que le réseau diplomatique de l'Union est un réseau en évolution. Malgré sa vocation à une représentation universelle, il répond aux mêmes exigences budgétaires que les services diplomatiques des États membres. Pour cette raison, parallèlement à l'ouverture de nouvelles délégations, il est possible d'observer la fermeture des anciennes. En janvier 2013, à l'occasion de l'ouverture des délégations de l'Union au Myanmar et aux Émirats arabes unis, le Haut Représentant a ainsi décidé de fermer la mission de l'Union au Suriname, en raison d'« un redéploiement des ressources »¹³⁵⁹.

Dans ce genre de situation, l'Union accrédite un chef de sa délégation dans un pays voisin auprès des autorités d'autres États. De cette manière, le chef de la délégation de

¹³⁵⁶ Olaf Osica et Rafał Trzaskowski (collab. Joanna Popielawska), *op. cit.*, p. 53-54.

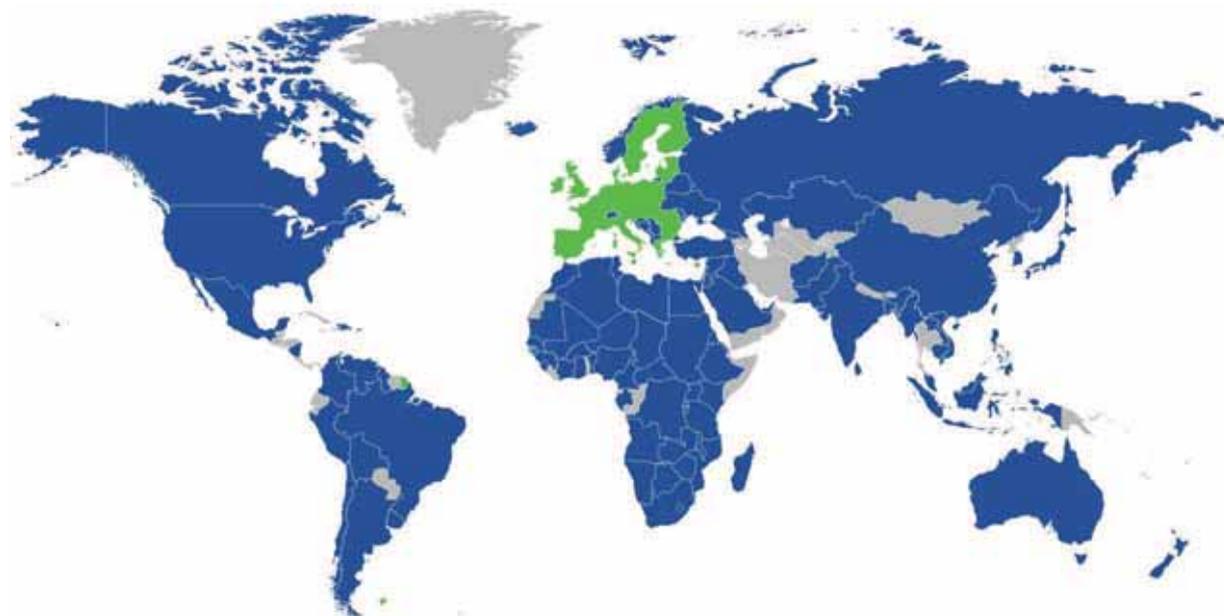
¹³⁵⁷ En janvier 2013, à l'occasion de l'ouverture des délégations de l'UE au Myanmar et aux Émirats arabes unis, le Haut Représentant Catherine Ashton a annoncé sa décision de fermer la délégation de l'UE au Suriname.

¹³⁵⁸ *L'UE ouvre des délégations en Birmanie/Myanmar et dans les Émirats arabes unis*, Commission européenne, Communiqué de presse, IP/13/21, Bruxelles, 14 janvier 2013, disponible sur le site Internet : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-21_fr.htm

¹³⁵⁹ *Ibid.*

l'Union au Guyana a reçu l'accréditation diplomatique auprès du Suriname. Il existe d'autres exemples de délégations ayant une multi-accréditation : à Suva (Fidji) pour les pays du Pacifique¹³⁶⁰, à Jakarta auprès de l'Indonésie, du Brunei et de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est ou encore à Libreville (Gabon) dont la délégation est également accréditée à São Tomé-et-Príncipe et en Guinée équatoriale.

Carte 2. Les délégations de l'UE dans le monde (février 2013)



Source : propre, fait à partir de la carte « Délégations de l'Union européenne » du 13 mai 2011, disponible sur Wikipédia : http://commons.wikimedia.org/wiki/File:EU_diplomatic_missions.svg

Il faut noter que l'Union européenne exerce également le droit de légation passif et accrédite à ce titre des missions diplomatiques des États tiers. Au 26 avril 2013, il existe 165 missions diplomatiques étrangères accréditées auprès de l'UE¹³⁶¹.

Le réseau diplomatique de l'Union européenne n'est cependant pas seulement un réseau à caractère bilatéral. En effet, l'Union elle-même, en dépit de sa nature *sui generis*,

¹³⁶⁰ La délégation de l'Union pour le Pacifique est basée à Suva au Fidji. Elle représente l'UE dans 11 pays du Pacifique et 4 territoires d'outre mer : Îles Cook, États fédérés de Micronésie, Fidji, Kiribati, îles Marshall, Nauru, Niue, Palau, Samoa, Tonga, Tuvalu, ainsi que Polynésie française, îles Pitcairn, îles Wallis et Futuna et Nouvelle-Calédonie. La délégation a deux bureaux extérieurs à Nouméa, Nouvelle-Calédonie et Apia, Samoa. Dans le Pacifique, il y a encore une délégation de l'Union distincte basée à Port Moresby en Papouasie-Nouvelle-Guinée avec deux offices extérieurs à Honiara, îles Salomon et Port Vila, Vanuatu.

¹³⁶¹ La liste des missions diplomatiques des États accréditées auprès de l'UE (état pour le 26 avril 2013) est disponible sur le site Internet du Secrétariat général de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/corps/view/cdSearch/act_showPDF.cfm?ReplID=10002&DocType=1.

correspond au regard du droit international à la définition d'« organisation internationale »¹³⁶² et entretient à ce titre des relations avec plusieurs organisations internationales. Elle possède plusieurs délégations accréditées auprès d'organisations multilatérales dans sept villes du monde : Addis Abeba (Union africaine), Genève (avec une délégation de l'Union auprès de l'ONU et des autres organisations internationales, et une mission permanente auprès de l'OMC), New York (ONU), Paris (UNESCO et OSCE), Rome (FAO), Strasbourg (Conseil de l'Europe) et Vienne (AIEA, ONUDI, OSCE)¹³⁶³. En juillet 2014, il y a aussi 38 représentations des organisations internationales, notamment de l'ONU, accréditées à Bruxelles auprès de l'UE et de la Commission européenne¹³⁶⁴.

1. Les délégations de l'Union : des missions diplomatiques à part entière au regard de la Convention de Vienne de 1961

La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961 est la base des relations diplomatiques entre la quasi-totalité des pays du monde (en avril 2011, 187 États font partie de la Convention). Elle règle les rapports diplomatiques entre les États, la fonction des missions diplomatiques, le statut du personnel diplomatique et l'inviolabilité des ambassades. Elle est ouverte uniquement aux États et aux institutions de l'Organisation des Nations Unies (art. 48 et 50 de la Convention)¹³⁶⁵ mais elle constitue également une référence en matière de privilèges et immunités diplomatiques pour les acteurs non étatiques tels que l'Union européenne. Cette dernière jouit en effet de la personnalité juridique et bénéficie du

¹³⁶² Sur la définition de l'Union européenne en tant qu'organisation internationale comme les autres au regard du droit international, voir Chapitre « L'Union européenne comme organisation internationale ? », in Myriam Benlolo-Carobot, Ulaş Candaş, Eglantine Cujo (dir.), *Union européenne et droit international : en l'honneur de Patrick Daillier*, Paris, Éd. A. Pedone, 2012, p. 95-138.

¹³⁶³ La liste des délégations est disponible sur le site Internet du SEAE : http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm

¹³⁶⁴ La liste des organisations internationales et autres représentations accréditées auprès de l'UE et de la Commission européenne est disponible sur le site Internet du Secrétariat général de la Commission : http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/corps/view/cdSearch/act_showPDF.cfm?ReplID=10001&DocType=0

¹³⁶⁵ La Convention de Vienne de 1961 : art. 48 La présente Convention sera ouverte à la signature de tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies ou d'une institution spécialisée, ainsi que de tout État partie au Statut de la Cour internationale de Justice et de tout autre État invité par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies à devenir partie à la Convention, de la manière suivante : jusqu'au 31 octobre 1961, au ministère fédéral des affaires étrangères d'Autriche et ensuite, jusqu'au 31 mars 1962, au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York. ; art. 50 La présente Convention restera ouverte à l'adhésion de tout État appartenant à l'une des quatre catégories mentionnées à l'article 48. Les instruments d'adhésion seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

droit de légation passif et actif¹³⁶⁶. Bien qu'elle ne soit pas partie à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, elle peut en appliquer les dispositions de façon large dans ses relations diplomatiques bilatérales par le biais de multiples accords¹³⁶⁷. Selon les dispositions de la décision du 29 juillet 2010 établissant le SEAE (art. 5§6), le rôle d'assurer la protection diplomatique aux délégations de l'Union revient au Haut Représentant. C'est lui qui conclut des arrangements avec les pays hôtes et les organisations internationales visant à donner aux missions diplomatiques de l'Union un statut équivalant à celui des missions diplomatiques des États. C'est aussi lui qui décide de l'ouverture ou de la fermeture d'une délégation de l'Union dans un État tiers, en accord avec le Conseil et la Commission. La procédure est ici similaire à la pratique d'établissement des relations diplomatiques entre les États. La partie qui souhaite établir sa mission à l'étranger doit adresser une demande officielle aux autorités de l'État d'accueil. Il faut toutefois noter que l'Union européenne n'est pas compétente en matière de reconnaissance d'État, bien qu'elle jouisse du droit de légation : cette compétence revient uniquement aux États¹³⁶⁸.

Historiquement, l'ouverture par la CECA, de 1954 à 1973, d'une représentation à Londres dont le chef avait été accrédité auprès du gouvernement britannique avec rang d'ambassadeur a fait office de précédent. Cette expérience est restée sans suite étant donné qu'il ne s'agissait pas de représenter toutes les Communautés européennes mais seulement une de ses institutions, la Commission en l'occurrence. Ainsi la délégation de la Commission à Washington est la première représentation extérieure de la Commission à obtenir en 1972, pendant la présidence de Richard Nixon, un statut diplomatique à part entière grâce à l'adoption d'une loi approuvée par les deux chambres du Congrès américain¹³⁶⁹. De manière générale, la notion d'immunité diplomatique des délégations de la Commission européenne apparaît dans la première convention de Lomé du 28 février 1975, « lorsque les anciens "contrôleurs délégués" sont devenus des délégués de la Commission et ont été repris sur les listes diplomatiques des pays concernés » : cette évolution a entraîné une réaction immédiate des services diplomatiques des États membres « pour que les bureaux extérieurs de la

¹³⁶⁶ Sur le droit de légation de l'Union européenne, voir Arnaud Tournier, « Le droit de légation passif de l'Union européenne » et Eglantine Cujo et Erika Hennequet, « Le droit de légation actif », in Myriam Benlolo-Carabot, Ulaş Candaş, Eglantine Cujo (dir.), *op. cit.*, p. 235-255.

¹³⁶⁷ Jan Wouters et Sanderijn Duquet, « The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law : New Horizons », *Working Paper*, Leuven Centre for Global Governance Studies, n° 62, mai 2011, p. 3.

¹³⁶⁸ Sur la question de la capacité de l'UE à reconnaître des tiers, voir Anne-Laure Vours-Chaumette, « La question de la reconnaissance », in Myriam Benlolo-Carabot, Ulaş Candaş, Eglantine Cujo (dir.), *op. cit.*, p. 255-264.

¹³⁶⁹ *Ouvrir l'Europe sur le monde. 50 ans du service extérieur de la Commission européenne*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004, p. 13.

Commission soient pleinement acceptés par leurs pairs »¹³⁷⁰. Avant cela, le personnel essentiellement technique de la DG VIII de la Commission, responsable de la coopération avec les pays associés dans lesquels la Commission a ouvert ses bureaux, ne jouissait généralement pas du statut diplomatique¹³⁷¹.

À partir des années 1970, la question d'une protection diplomatique des délégations de la Commission et de leur accès au plus haut niveau de l'État d'accueil devient urgente. « La direction générale des relations extérieures a donc décidé qu'avant d'ouvrir une mission, un accord du siège, signé au niveau politique avec le pays hôte, devait d'abord être conclu »¹³⁷². Ces accords se basent sur la convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques et accordent un statut diplomatique à part entière au chef de mission et au personnel étranger. De même, les représentations permanentes des États membres auprès de la Communauté sont dotées du statut diplomatique et dirigées par un diplomate de haut rang au titre de représentant permanent, sans être pour autant des « ambassades » car les États membres ne sont pas « en situation d'extériorité vis-à-vis de la Communauté »¹³⁷³. Dans les années 1980, la Commission déploie ses efforts pour améliorer le statut diplomatique de ses délégations pour faire en sorte que toutes les missions, y compris celles des ACP, signent un accord d'établissement. « À la fin de la décennie, la majorité des postes étaient considérés comme des missions diplomatiques à part entière par leur pays hôte et bon nombre de chefs de délégation (les anciens « délégués ») étaient accrédités auprès des chefs d'État, avec des lettres de créance signées par le président de la Commission, et avaient rang et titre d'ambassadeurs »¹³⁷⁴. Il faut cependant noter que contrairement aux bureaux extérieurs de la Commission, les bureaux d'information installés par les différentes institutions de l'Union européenne dans les États membres n'ont jamais eu de statut diplomatique car ils n'exercent aucune fonction de représentation, étant des simples offices d'information pour ses citoyens.

Du point de vue du droit international, la question des immunités des délégations de l'Union dans les États tiers s'inscrit dans la problématique plus large des immunités de l'Union européenne et auparavant des Communautés européennes jouissant de la personnalité juridique jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Sans entrer dans la complexité du

¹³⁷⁰ *Ibid.*, p. 37.

¹³⁷¹ *Ibid.*, p. 16.

¹³⁷² *Ibid.*, p. 25.

¹³⁷³ Charles Zorgbibe, art. cit., p. 5.

¹³⁷⁴ *Ouvrir l'Europe sur le monde. 50 ans du service extérieur de la Commission européenne, op. cit.*, p. 36.

problème juridique¹³⁷⁵, il convient de rappeler que les privilèges et immunités des Communautés européennes résultaient de l'article 218 du traité instituant la Communauté européenne¹³⁷⁶, devenu article 291 dans sa version consolidée à Amsterdam. Toutes ces immunités et ces privilèges ont été régis pour l'essentiel par le protocole sur les privilèges et immunités (PPI) des Communautés européennes du 8 avril 1965, annexé au traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes dit « traité de fusion ». Le protocole a établi un régime commun de privilèges et d'immunités, très proche sur le fond des textes antérieurs, abrogeant le cadre différent de chacune des trois Communautés. « Le PPI ne saurait pourtant être considéré comme la seule source du droit des immunités dans le cadre communautaire » car il a été complété par de « nombreuses dispositions énoncées dans les règlements intérieurs ou statuts de certains organes ou institutions communautaires »¹³⁷⁷. Dans ce contexte, il faut mentionner également « les accords établis entre la Commission et les États tiers sur le territoire desquels est établie une délégation de la Commission, ou, au titre cette fois de l'Union, et non pas des Communautés, les accords établissant les immunités des missions de surveillance de l'Union européenne dans les États tiers »¹³⁷⁸.

Cette reconnaissance intérieure des immunités des Communautés ne prend toutefois toute son importance qu'au moment de la reconnaissance extérieure par des États tiers « n'étant en rien obligés de reconnaître ce statut privilégié dans leur propre ordre juridique »¹³⁷⁹. En effet, les États tiers ne pouvaient être obligés de conférer les immunités aux Communautés que par une règle coutumière internationale, « dont l'existence est pour le moins contestée »¹³⁸⁰. Si le PPI contient une disposition relative aux immunités des missions d'États tiers accréditées auprès des Communautés européennes (art. 17)¹³⁸¹ « posant donc le droit de légation passif de l'organisation », rien n'est dit du droit de légation actif¹³⁸². Toute codification des immunités diplomatiques relative au droit de légation des Communautés européennes a été rendue impossible du fait de l'absence de consensus sur le plan

¹³⁷⁵ Voir Myriam Benlolo Carabot, « Les immunités des Communautés européennes », *Annuaire français de droit international*, 2008, p. 549-588.

¹³⁷⁶ « La Communauté jouit, sur le territoire des États membres, des immunités et privilèges nécessaires pour remplir sa mission, dans les conditions définies à un protocole séparé. »

¹³⁷⁷ Myriam Benlolo Carabot, art. cit., p. 550.

¹³⁷⁸ *Ibid.*

¹³⁷⁹ *Ibid.*, p. 555.

¹³⁸⁰ *Ibid.*

¹³⁸¹ « L'État membre sur le territoire duquel est situé le siège des Communautés accorde aux missions des États tiers accréditées auprès des Communautés les immunités et privilèges diplomatiques d'usage. »

¹³⁸² Myriam Benlolo Carabot, art. cit., p. 555.

international sur la question du droit de légation actif d'une organisation internationale¹³⁸³. Paradoxalement, le doute persistait aussi malgré l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 15 juillet 1964 jugeant sans ambiguïté que la Communauté est dotée « d'une capacité de représentation internationale »¹³⁸⁴, sans toutefois préciser s'il s'agit de la légation passive ou active. C'est pourquoi la Commission européenne a été amenée à conclure des accords sur l'établissement de ses délégations ainsi que sur leurs privilèges et immunités individuellement avec chaque État tiers où une telle délégation était établie. Ces accords sont rédigés de manière similaire en quelques articles, dont le premier établit toujours la délégation dans le pays concerné¹³⁸⁵. Le deuxième article dispose généralement que les Communautés européennes jouissent de la personnalité juridique dans l'État signataire et qu'elles ont la capacité notamment de contracter, d'acquérir et d'aliéner des biens mobiliers et immobiliers, et d'ester en justice.¹³⁸⁶ Un article spécifie également que la délégation, son chef et son personnel ainsi que les membres de leurs familles jouissent sur le territoire de l'État hôte des privilèges et des immunités correspondant à ceux qui sont accordés aux missions diplomatiques et à leur personnel par la convention de Vienne du 18 avril 1961. Ces privilèges sont accordés sous réserve de réciprocité, conformément à l'article 17 du PPI. « Il en résulte un statut particulièrement protecteur pour les délégations établies dans ces États, la convention de Vienne de 1961 assurant notamment une immunité de juridiction pénale absolue à l'agent diplomatique, qu'il soit ou non dans l'exercice de ses fonctions »¹³⁸⁷.

À la question des privilèges et immunités diplomatiques des délégations de l'UE s'ajoute celle de l'accréditation de leur personnel diplomatique. A la lumière de la Convention

¹³⁸³ Myriam Benlolo Carabot dit à ce sujet dans l'article évoqué ci-dessus : « La Commission du droit international a entrepris en 1963 l'examen de la question des relations entre les États et les organisations internationales, ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. Ses travaux ont abouti à la convention de Vienne de 1975 sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales, qui n'est toujours pas en vigueur, et qui pose dans son article 5 le principe du droit de légation passive de l'organisation. Quant au droit de légation active, il n'a pu faire l'objet d'un consensus, et les travaux de la CDI portant notamment sur cette question ont été abandonnés. »

¹³⁸⁴ Cour de Justice des Communautés Européennes, arrêt du 15 juillet 1964, *Costa c/ ENEL*, aff. 6/64, *Rec.*, p. 1159.

¹³⁸⁵ Certains de ces accords sont accessibles sur Internet. Voir l'annexe : *Agreement between the Commission of the European Communities and the Government of Zimbabwe on the Establishment and on the Privileges and Immunities of the Delegation of the Commission of the European Communities*, disponible sur le site Internet de la délégation de l'UE au Zimbabwe : http://eeas.europa.eu/delegations/zimbabwe/documents/eu_zimbabwe/agreement_between_the_european_commission_and_the_govt_of_zimbabwe_en.pdf ; *Agreement between the Government of New Zealand and the Commission of the European Communities on the Establishment and the Privileges and Immunities of the Delegation of the Commission of the European Communities in New Zealand*, disponible sur le site Internet d'Australasian Legal Information Institute : <http://www.austlii.edu.au/nz/other/mfat/NZTS/2004/9.pdf>

¹³⁸⁶ Myriam Benlolo Carabot, art. cit., p. 556.

¹³⁸⁷ *Ibid.*

de Vienne de 1961, « l'État accréditant doit s'assurer que la personne qu'il envisage d'accréditer comme chef de la mission auprès de l'État accréditaire a reçu l'agrément de cet État » (art. 4 § 1). Le pays d'accueil peut refuser l'agrément sans en donner les raisons. La nomination et l'arrivée des membres de la mission, ainsi que de leurs familles, doivent être notifiées au ministère des Affaires étrangères du pays hôte (art. 10 de la Convention de Vienne de 1961). Le chef de la mission peut prendre ses fonctions à partir de la présentation de ses lettres de créance selon la pratique dans l'État accréditaire. L'ordre de présentation des lettres de créance détermine également la préséance des chefs de missions, excepté le représentant du Saint-Siège qui est le doyen du corps diplomatique dans un certain nombre de pays de tradition catholique (il faut par ailleurs noter que le doyen du corps diplomatique accrédité auprès de l'Union européenne est le nonce apostolique¹³⁸⁸).

L'Union européenne a développé une procédure semblable à la pratique interétatique. La Commission européenne a utilisé les mêmes procédures d'accréditation et de lettres de créance depuis les années 1970¹³⁸⁹. La pratique d'accréditation des chefs de délégation de l'Union est un héritage du temps des délégations de la Commission. Jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les lettres de créance des chefs de délégation de la Commission sont signées par le président de la Commission. Depuis la mise en place du SEAE, elles sont également signées par le président du Conseil. Il faut cependant remarquer l'absence de signature du Haut Représentant de l'Union, ce qui peut paraître étonnant en raison de son rôle dans la nomination des chefs de délégation. Quoiqu'il en soit, les chefs de délégation de l'Union ont besoin de l'agrément de l'État d'accueil comme tout autre chef de mission diplomatique d'un État¹³⁹⁰. L'attribution du titre d'ambassadeur aux chefs de délégations de l'Union reste tout aussi problématique.

Si en pratique l'UE a toujours informé l'État hôte du titre qu'elle aimerait attribuer à ses représentants, la décision établissant le SEAE n'en fait pas mention. Malgré le fait que depuis 1983 la Commission européenne demande explicitement l'attribution du titre de courtoisie d'ambassadeur aux chefs de ses délégations, son utilisation reste délicate en pratique, à la fois vis-à-vis des ambassadeurs des États membres de l'UE et des autres

¹³⁸⁸ Jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le nonce apostolique était le doyen du corps diplomatique accrédité auprès des Communautés européennes. Voir l'article 18, in Commission européenne, *Corps diplomatique accrédité auprès des Communautés européennes et représentations auprès de la Commission : vade-mecum à l'usage du corps diplomatique accrédité auprès des Communautés européennes*, Office des publications officielles des Communautés européennes, décembre 2005, p. 11.

¹³⁸⁹ Véronique Dimier et Mike McGeever, « Diplomats Without a Flag: The Institutionalization of the Delegations of the Commission in African, Caribbean and Pacific Countries », *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n° 3, septembre 2006, p. 496.

¹³⁹⁰ Eglantine Cujo et Erika Hennequet, « Le droit de légation actif », *op. cit.*, p. 247.

ambassadeurs accrédités dans l'État tiers¹³⁹¹. Une marge d'interprétation demeure également quant à la place du personnel diplomatique des délégations de l'UE au sein du corps diplomatique dans l'État d'accueil. Dans le cadre des délégations de l'UE, chacune propose un ordre de préséance des membres de son personnel diplomatique en fonction des grades hiérarchiques propres au SEAE. L'État hôte est libre d'accepter ou de rejeter ce classement. À ce niveau, la procédure est exactement la même que celle énoncée dans l'article 17 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Profitant de son statut *sui generis*, l'UE souhaite que ses chefs de délégations soient placés dans l'ordre de préséance juste derrière les ambassadeurs des États et devant les représentants des autres organisations internationales. Autrement dit, l'UE réclame que les membres de ses délégations dans les États tiers prennent rang dans chaque classe selon le principe de « *freezing of seniority* » (« gel de l'ancienneté »)¹³⁹². C'est la seule grande différence par rapport aux dispositions de la Convention de Vienne de 1961 que l'Union européenne applique dans ses rapports avec les États.

Toutefois, il existe encore d'autres problèmes de nature pratique qui différencient le fonctionnement des délégations de l'Union par rapport aux missions diplomatiques des États. Il suffit de noter le fait que les fonctionnaires du SEAE ne possèdent pas de passeport diplomatique¹³⁹³ mais un simple « laissez-passer », document qui leur est délivré conformément à l'article 6 du Protocole 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne annexé au traité de Lisbonne qui a succédé au PPI des Communautés européennes du 8 avril 1965 : « Des laissez-passer dont la forme est arrêtée par le Conseil, statuant à la majorité simple, et qui sont reconnus comme titres valables de circulation par les autorités des États membres peuvent être délivrés aux membres et aux agents des institutions de l'Union par les présidents de celles-ci. Ces laissez-passer sont délivrés aux fonctionnaires et autres agents dans les conditions fixées par le statut des fonctionnaires et le régime des autres agents de l'Union. La Commission peut conclure des accords en vue de faire reconnaître ces laissez-passer comme titres valables de circulation sur le territoire des États tiers »¹³⁹⁴. Cette situation peut donner lieu à des « inégalités factuelles ou juridiques » entre les diplomates de l'UE et

¹³⁹¹ Jan Wouters et Sanderijn Duquet, *op. cit.*, p. 10-11.

¹³⁹² *Ibid.*, p. 15.

¹³⁹³ Plus largement sur la question du passeport diplomatique pour les membres du SEAE, voir Jan Wouters et Sanderijn Duquet, *op. cit.*, p. 16-17.

¹³⁹⁴ Protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, JOUE, n° C 83/266, 30 mars 2010.

les diplomates nationaux, comme par exemple lorsqu'il s'agit de la protection diplomatique des membres de la famille des diplomates européens¹³⁹⁵.

Comme nous l'avons déjà remarqué, les délégations de l'Union profitent de privilèges et immunités équivalents à ceux prévus par la Convention de Vienne de 1961 et jouissent à ce titre d'un statut très similaire à celui des missions diplomatiques des États. Cependant c'est grâce au principe de réciprocité que cela est possible. En effet, l'UE (et auparavant les Communautés européennes) garantit les mêmes privilèges et immunités aux missions accréditées auprès d'elle par l'intermédiaire du ministère belge des Affaires étrangères qui reconnaît les privilèges et immunités diplomatiques aux agents diplomatiques (ainsi qu'aux membres de leur famille) accrédités auprès de l'UE (art. 16 du Protocole n° 7 annexé au traité de Lisbonne)¹³⁹⁶. Toutes les dispositions relatives à l'entretien des relations diplomatiques avec l'Union sont rédigées dans un *vade-mecum*¹³⁹⁷ que le service du protocole de la Direction générale des relations extérieures de la Commission européenne publie depuis les années 1960 à l'usage du corps diplomatique accrédité auprès de l'UE. Il y a en tout dix titres relatifs à la composition du corps diplomatique, à la demande d'agrément pour la désignation et l'arrivée du chef de mission, à la présentation des lettres de créance, aux questions d'ancienneté et de préséance, aux membres du personnel des missions, aux situations d'absence et de départ du chef de mission et enfin au pavoisement. Il est intéressant de noter que la demande d'agrément pour le chef de mission d'État auprès de l'UE doit être adressée au service du protocole de la Commission.

À part la Commission, cette procédure implique le Conseil et les autorités des États Membres de l'Union européenne et dure généralement 8 semaines. Les lettres de créance doivent être établies en deux exemplaires originaux, de contenu identique, dont l'un est destiné au président du Conseil européen et l'autre au président de la Commission européenne qui reçoivent le nouveau chef de mission séparément. Ce cérémonial inspiré de la pratique étatique a déjà été mis en place à l'époque de la CECA, au temps où les lettres de créance

¹³⁹⁵ Jurrian Werler, *The European External Action Service in Crisis Situations. An Analysis of the Legal Challenges in the First Two Years after Lisbon*, Mémoire préparé sous la direction du professeur Ramses Wessel et de Claudio Matera, Université de Twente, mars 2012, 34 p., disponible sur le site Internet de l'Université de Twente : http://essay.utwente.nl/61579/1/BSc_J_Werler.pdf

¹³⁹⁶ Comparer avec l'art. VII §2 du *Vade-mecum à l'usage du corps diplomatique accrédité auprès de l'Union européenne et auprès de la Communauté européenne de l'Énergie atomique* (ancien art. 27 du *vade-mecum à l'usage du corps diplomatique accrédité auprès des Communautés européennes*).

¹³⁹⁷ *Vade-mecum à l'usage du Corps diplomatique accrédité auprès de l'Union européenne et auprès de la Communauté européenne de l'Énergie atomique*, disponible sur le site Internet du Service du protocole de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/corps/index.cfm?go=vademecum.vademecum

devaient être remises au président de la Haute Autorité¹³⁹⁸. La procédure a été étendue aux Communautés dès 1957 lorsqu'en l'absence de dispositions juridiques claires à ce sujet, le Conseil des ministres a adopté « un système provisoire en vertu duquel le président de la Commission était l'autorité compétente pour recevoir les lettres de créance des missions diplomatiques accréditées auprès des Communautés européennes »¹³⁹⁹. Mais c'est seulement suite à la crise de la chaise vide et aux griefs de la France qui conteste les pouvoirs de la Commission, que la procédure est revue par le compromis de Luxembourg de janvier 1966 : il donne satisfaction à la France, en prévoyant que les lettres de créance soient présentées à la fois au président du Conseil et au président de la Commission.

En ce qui concerne la cérémonie d'entrée en fonction des chefs des missions accréditées auprès de l'UE, elle est très simple voire sobre comme tout le protocole de l'UE et elle contraste avec les fastes déployés pour la même occasion par certains États, comme en témoigne ce récit du chef du protocole de la Commission : « C'est une cérémonie, j'ose à peine l'appeler cérémonie, simplifiée à l'extrême. Elle se passe dans le bureau du Président. Le Président est à la porte, il salue l'ambassadeur ; les autres membres de la mission sont encore à l'extérieur ; l'ambassadeur lui remet les lettres de créances ; le Président lui dit 'Venez vous asseoir dans un fauteuil', chacun a une place fixe, enfin bon... Et on bavarde quinze minutes sur un dossier ou sur les relations bilatérales et le Président forme des vœux pour le nouvel ambassadeur. En Belgique ou en France, auprès du chef d'État, c'est tout à fait différent. En Belgique on sort l'escorte royale à cheval, alors vous avez quarante cavaliers en grande tenue avec un bonnet d'ours, sabre au clair, qui encadrent la voiture de l'ambassadeur... Aux Pays-Bas ou à Londres, on sort les carrosses »¹⁴⁰⁰.

À cet égard, le cérémonial de l'UE constitue un cas d'étude particulièrement intéressant, car « elle semble défier tous les principes constitutifs du protocole »¹⁴⁰¹. Comme tout protocole, c'est d'abord « l'ordre symbolique donnant à voir l'ordre politique », une certaine mise en scène qui structure des relations entre les acteurs concernés. Le système protocolaire de l'UE se distingue par « la fluidité de l'ordre politique communautaire » et une multitude d'acteurs qui ne cessent de s'enchevêtrer. Marqué par « l'égalitarisme consensuel », le protocole européen se caractérise par sa non-codification et une forme de « coutume réduite

¹³⁹⁸ Alain Fenet (dir.), *Droit des relations extérieures de l'Union européenne*, Paris, Litec, 2006, p. 85.

¹³⁹⁹ Ana Mar Fernandez Pasarin, art. cit., p. 584.

¹⁴⁰⁰ Cité dans l'interview du chef du protocole de la Commission faite par François Foret le 5 mai 1999 ; Voir François Foret, « Le protocole de l'Union européenne ou la mise en forme d'un ordre politique inachevé », *AFRI*, 2003, vol. IV, p. 417.

¹⁴⁰¹ Toutes les citations de ce paragraphe proviennent de l'article de François Foret, art. cit., p. 410-425.

au strict minimum ». Il est à la fois le fruit d'une certaine faiblesse de l'ordre politique européen et d'une stratégie de mise en scène visant à donner l'image de la convivialité et de la bonne entente entre les dirigeants européens. En effet, le protocole de l'UE est avant tout « un simple outil destiné à créer le contexte propice à la décision politique ». C'est pourquoi « la faiblesse du cérémonial européen ne marque donc pas une indifférence en la matière, mais plutôt un mode de mise en représentation visant à insister sur sa modernité et sa fonctionnalité ». L'absence de codification trop précise des formes favorise la tradition de « diplomatie de l'intimité » mais ne signifie pas pour autant l'abandon total du protocole. Donnant la primauté au protocole national, le cérémonial européen demeure subordonné à la pratique des États d'accueil. C'est ainsi que les institutions européennes se plient aux règles du pays sur le territoire duquel elles sont implantées. Pour cette raison, les missions diplomatiques accréditées auprès de l'Union européenne et établies à Bruxelles sont censées arborer leur drapeau à l'occasion des fêtes nationales de la Belgique¹⁴⁰². « En somme, les missions permanentes des États tiers accréditées auprès de l'Union bénéficient d'un régime juridique semblable à celui dont elles bénéficieraient si elles étaient accréditées auprès de l'État belge »¹⁴⁰³.

2. Le rôle des délégations de l'UE : vers une représentation politique accrue

La structure et le rôle des délégations de l'UE dans le monde sont avant tout le fruit de l'histoire. Créées à partir des années 1950 en tant que simples bureaux d'information de la CECA, les délégations de la Commission se sont vues confier progressivement des fonctions de plus en plus importantes, d'abord dans le cadre de projets de développement dans les pays ACP, puis plus largement dans toutes les grandes politiques communautaires telles que le commerce, l'agriculture, l'aide au développement ou encore la pêche. Après la chute du communisme en Europe, elles ont joué aussi un rôle important dans la restructuration économique et le suivi de la réforme politique dans les pays d'Europe centrale engagés sur la voie d'intégration européenne¹⁴⁰⁴. Tel a été notamment le rôle de la représentation de la

¹⁴⁰² Les missions diplomatiques accréditées auprès de l'UE arborent leur drapeau national le 9 mai (Journée de l'Europe) ainsi que le 21 juillet (fête nationale de la Belgique) et le 15 novembre (fête de la Dynastie).

¹⁴⁰³ Arnaud Tournier, « Le droit de légation passif de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 243.

¹⁴⁰⁴ La chute du communisme en Europe et l'effondrement de l'Union soviétique ont donné une nouvelle impulsion au développement du réseau des délégations de la Commission à l'étranger. Jusqu'en 1988, la Commission européenne disposait d'un réseau de 70 délégations dans le monde, dont 64 dans les pays ACP et 6 dans les grands États partenaires tels que les États-Unis, le Canada et le Japon. Voir Michael Bruther, *art. cit.*, p. 184.

Commission européenne à Varsovie depuis son installation en septembre 1990 jusqu'à l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne¹⁴⁰⁵. En dépit de ce rôle de gestion et d'exécution des politiques de l'UE dans les États tiers, les délégations ont eu « un double handicap » jusqu'à la mise en place du SEAE : elles représentaient officiellement uniquement la Commission « même s'il ne fait pas de doute qu'elles ne pouvaient pas être considérées comme de simples émanations de cette institution »¹⁴⁰⁶ et n'avaient pas de compétence en matière de PESC qui demeurait une politique intergouvernementale. La Commission n'avait qu'un rôle très limité dans ce domaine : elle pouvait soumettre des propositions et contrôlait son budget. Depuis le traité de Lisbonne, ce handicap a disparu et les délégations assurent la représentation de l'Union dans son ensemble¹⁴⁰⁷. Conformément aux dispositions du traité, cette représentation concerne toutes les questions touchant à la PESC, ainsi que tous les domaines relevant des compétences de l'Union¹⁴⁰⁸.

Avec ce rôle de représentation accru, les délégations de l'Union se rapprochent des missions diplomatiques des États non seulement par leur statut diplomatique, mais également par leurs fonctions. Si l'on se réfère à l'article 3 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, on constate que les délégations de l'Union exercent des fonctions similaires à celles d'une mission diplomatique d'État. En effet, la Convention de 1961 identifie cinq fonctions d'une mission diplomatique : la représentation auprès de l'État accréditaire, la protection de ses intérêts dans l'État accréditaire, la négociation avec le gouvernement de l'État hôte, l'information de l'État d'envoi sur l'évolution des événements dans l'État d'accueil, ainsi que la promotion et le développement des relations bilatérales, notamment dans les domaines de l'économie, de la culture et de la science. Telles sont également les principales fonctions d'une délégation de l'Union dans un États tiers.

En effet, le rôle politique des délégations de l'Union est de plus en plus important. Dans leur fonction de représentation de l'UE à l'étranger, les délégations assurent de nombreuses tâches : elles organisent et président des réunions de coordination internes autrefois assurées par la présidence tournante semestrielle du Conseil et sont aussi

¹⁴⁰⁵ La Pologne a établi des relations diplomatiques avec la Communauté économique européenne en septembre 1988. En juillet 1989, la Pologne a ouvert sa représentation auprès des Communautés européennes à Bruxelles. En septembre 1990, la Commission européenne a ouvert sa représentation à Varsovie. Dans les années 1992-2002 elle s'est trouvée d'abord au Palais *Pod Karczochem* (al. *Ujazdowskich 14*) et ensuite au Centre financier de Varsovie (*Warsaw Financial Center - ul. Emilii Plater 53*).

¹⁴⁰⁶ Eglantine Cujo, Erika Hennequet, « Le droit de légation actif », *op. cit.*, p. 251.

¹⁴⁰⁷ Les délégations de l'Union sont également en mesure de représenter la Communauté européenne de l'énergie atomique.

¹⁴⁰⁸ Le traité de Lisbonne consacre trois dispositions aux délégations de l'Union : art. 32 et 35 TUE et art. 221 TFUE.

responsables de la transmission d'information et des contacts politiques entre le siège et les autorités locales¹⁴⁰⁹. Placées sous l'autorité d'un chef de délégation au rang d'ambassadeur, lui-même directement responsable devant le Haut Représentant de l'Union, elles sont chargées des démarches auprès des autorités des pays tiers. Dans l'exercice de leurs fonctions, les délégations sont placées sous l'autorité du SEAE et sont censées travailler en étroite collaboration avec les États membres sur les questions relevant de la PESC. Pour toutes les autres questions, elles doivent baser leur action sur les instructions de la Commission européenne¹⁴¹⁰. Elles informent la centrale de l'évolution de la situation politique et économique de l'État accréditaire. Cette analyse constitue une base pour la définition des politiques de l'Union à l'égard des États tiers. Les délégations de l'Union sont aussi chargées « de la transmission aux États tiers ou aux organisations internationales des notes verbales établies là encore sous l'autorité de la Commission ou du SEAE selon les domaines concernés »¹⁴¹¹. Elles apportent un appui logistique lors des visites des différentes autorités de l'UE à l'étranger. Conformément à la décision sur le fonctionnement du SEAE, « les délégations de l'Union sont en mesure de répondre aux besoins d'autres institutions de l'Union, en particulier le Parlement européen, dans leurs contacts avec les organisations internationales ou les pays tiers auprès desquels les délégations sont accréditées » (art. 5 § 7 de la décision sur le SEAE du 26 juillet 2010). Toutefois, en ce qui concerne la fonction classique d'une mission diplomatique, c'est-à-dire assurer la protection diplomatique et consulaire de ses ressortissants, elle revient aux missions des États membres. Les délégations de l'Union ne jouent qu'un rôle très marginal dans ce domaine grâce au mécanisme de protection consulaire croisée¹⁴¹² qui prévoit la possibilité d'assistance consulaire pour

¹⁴⁰⁹ Sur la fonction de coordination des politiques extérieures de l'Union par les délégations de l'Union, voir l'étude de la Commission des affaires étrangères du Parlement européen : *The Organisation and Functioning of the European External Action Service : Achievements, Challenges and Opportunities, Study*, Directorate-General for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department, AFET, European Parliament, février 2013, p. 62-82, , disponible sur le site Internet du Parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu/delegations/es/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=90650>

¹⁴¹⁰ Les articles 5.2 et 5.3 de la décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du SEAE. Sur les aspects juridiques de la représentation politique de l'Union par les délégations de l'Union au service de la Commission européenne, voir Bart Van Vooren et Ramses A. Wessel, « External Representation and the European External Action Service : Selected Legal Challenges », in Steven Blockmans et Ramses A. Wessel (dir.), *Principles and Practices of EU External Representation*, Centre for the Law of EU External Relations, Working Papers, 2012/5, p. 59-82.

¹⁴¹¹ Eglantine Cujo et Erika Hennequet, « Le droit de légation actif », *op. cit.*, p. 253.

¹⁴¹² *Ibid.* Sur la protection diplomatique et consulaire de l'UE, voir Sébastien Touzé, « Le régime de la protection diplomatique et consulaire des citoyens de l'Union européenne », *Aktuelle Juristische Praxis / Pratique juridique actuelle*, 2005, n° 4, p. 834-885 ; Voir le résumé de la conférence-débat sur le rôle du SEAE dans la protection consulaire des citoyens de l'UE organisée le 9 janvier 2013 à Bruxelles par la Commission des affaires étrangères du Parlement européen : *The Role of the European External Action Service in consular protection*

protéger les citoyens de l'Union en cas de crises naturelles, sanitaires ou politiques. Les délégations ne peuvent cependant intervenir qu'à la demande d'un État membre¹⁴¹³. En effet, leur rôle n'est pas de remplacer les ambassades des États membres : les fonctions des missions nationales sont loin d'être assurées par les délégations de l'Union, les affaires consulaires en sont la preuve. L'objectif est tout à fait différent : mettre en réseau toutes les missions diplomatiques des États membres sous l'autorité politique des délégations de l'Union pour agir en faveur des intérêts européens¹⁴¹⁴.

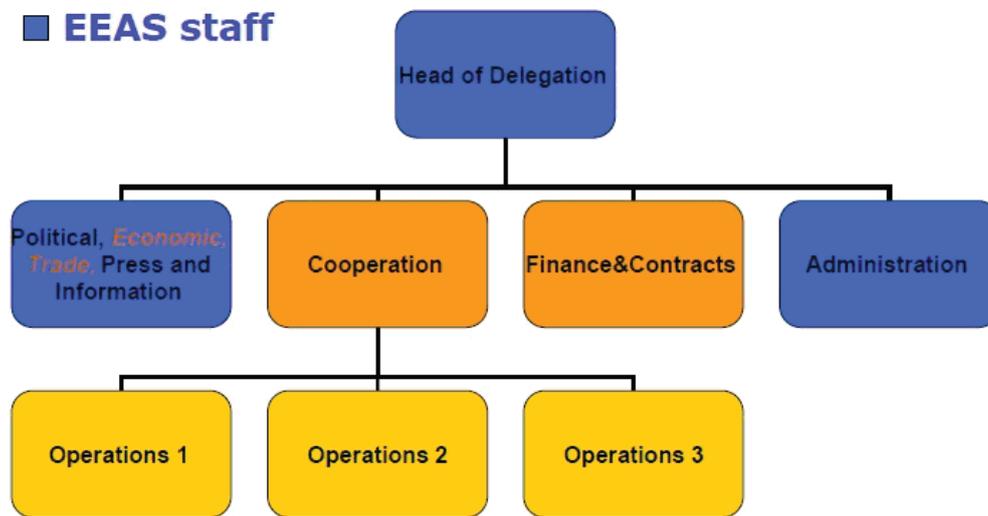
La représentation de l'ensemble des politiques de l'Union, y compris de la PESC, par les délégations de l'Union s'est traduite aussi par leur nouvelle structure d'organisation interne. Jusqu'à la mise en place du SEAE, les délégations reflétaient l'organisation-même de la Commission européenne. Elles intègrent désormais une section d'affaires politiques avec le bureau de presse et d'information, ainsi qu'une section d'administration dont le personnel vient directement du SEAE. Leur organisation est semblable à celle des ambassades des États. À côté des sections responsables des relations politiques, d'autres sont chargées des relations économiques, commerciales ou encore culturelles. Il peut y avoir de petites différences entre certaines délégations de l'Union en fonction de leur spécificité et de la nature des relations que l'Union entretient avec le pays ou la région concernée. En règle générale, il y a au moins quatre sections distinctes responsables des affaires politiques et de l'information, des politiques sectorielles qui sont de la compétence de la Commission européenne (sections opérationnelles), de la gestion des finances et des contrats, de l'administration. Parfois accompagnées d'un organigramme, les informations détaillées sur l'organisation interne de chaque délégation de l'Union figurent sur le site Internet de chaque mission.

and services for EU citizens, Workshop summary, Directorate-General for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department, AFET, janvier 2013.

¹⁴¹³ Art. 5 § 10 de la décision du Conseil du 26 juillet 2010 sur l'organisation et le fonctionnement du SEAE.

¹⁴¹⁴ Sur les perspectives de la complémentarité des rôles des ambassades des États membres de l'UE et les délégations de l'Union sur l'exemple des deux pays de la région d'Asie-Pacifique, à savoir Singapour et la Nouvelle-Zélande, voir Serena Kelly, « Great Expectations ? Perspectives from the EU Asia-Pacific Diplomatic Community on the EEAS », *EU External Affairs Review*, vol. 2, n° 1, juillet 2012, p. 19-33.

Organigramme 10. La structure d'une délégation de l'UE après la mise en place du SEAE



Source : Présentation multimédia de Koos Richelle, Directeur général d'EuropeAid, EuropeAid: The Future of European Development Cooperation, Francfort, 16 septembre 2010, p. 20, disponible sur le site Internet : http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/presentations-speeches/documents/kfw_frankfurt_en.pdf

À la tête de cette structure, se situe toujours un chef de délégation parfois épaulé par un adjoint (ayant rang de ministre-conseiller). Conformément à la décision sur le SEAE, il coordonne toutes les actions de l'Union dans l'État d'accréditation, gère l'ensemble des travaux de la délégation (art. 5 § 2) et met en œuvre des crédits opérationnels liés aux projets de l'Union (art. 5 § 4). Il exerce son autorité sur tous les membres du personnel, aussi bien celui du SEAE que celui de la Commission. Concrètement, il s'agit de gérer une équipe de 40-50 personnes en moyenne (par exemple le personnel de la délégation de l'Union en Tunisie compte 50 personnes)¹⁴¹⁵, voire d'une centaine de personnes pour les plus grandes (par exemple la délégation de l'Union aux États-Unis compte 90 personnes, dont un tiers a le statut diplomatique)¹⁴¹⁶. Le chef de délégation reçoit des instructions du Haut Représentant et de la centrale du SEAE. Il est personnellement responsable de leur exécution (art. 5 § 3). Son rôle politique est primordial dans la représentation de l'Union à l'étranger. Il travaille en collaboration avec les ambassadeurs des États membres présents dans le pays hôte en essayant de rendre l'action européenne plus cohérente sur le terrain¹⁴¹⁷. En effet, c'est lui qui a le

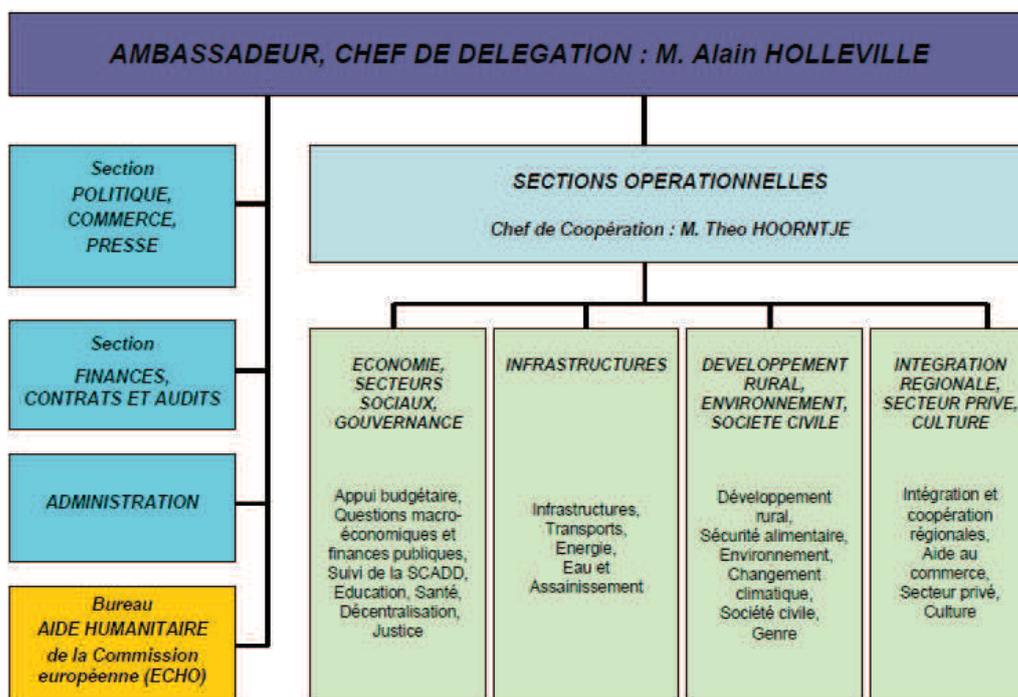
¹⁴¹⁵ Site de la délégation de l'Union en Tunisie : http://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/index_fr.htm.

¹⁴¹⁶ Site de la délégation de l'Union aux États-Unis : <http://www.euintheus.org/who-we-are/meet-our-staff/>.

¹⁴¹⁷ Sur l'aspect juridique de la cohérence de l'action extérieure de l'UE, voir Christophe Hillion, « Cohérence et action extérieure de l'Union européenne », *EUI Working Paper*, LAW 2012/14, European University Institute,

pouvoir de conclure des contrats et d'ester en justice dans le pays d'accueil (art. 5 § 8). Le chef de délégation est le véritable trait d'union local entre l'Union européenne et les autorités nationales. Cette fonction est particulièrement mise en valeur dans les pays ACP où l'ambassadeur de l'Union collabore étroitement avec « l'ordonnateur national »¹⁴¹⁸, c'est-à-dire une personne (souvent un ministre) qui, en vertu des conventions de Lomé puis de l'accord de Cotonou, est désignée par le gouvernement de l'État d'accueil pour assurer la mise en place d'aide européenne venant du Fonds européen de développement (FED). Cette mission s'inscrit dans la décentralisation des tâches vers les délégations de l'Union voulue par le traité de Lisbonne et mise en place avec le SEAE. Enfin le fonctionnement de chaque délégation est périodiquement évalué par le secrétaire général exécutif du SEAE. Des mesures internes sont également prévues pour lutter contre la fraude et la corruption au sein de la diplomatie européenne (art. 5 § 5)¹⁴¹⁹.

Organigramme 11. La délégation de l'Union européenne au Burkina Faso



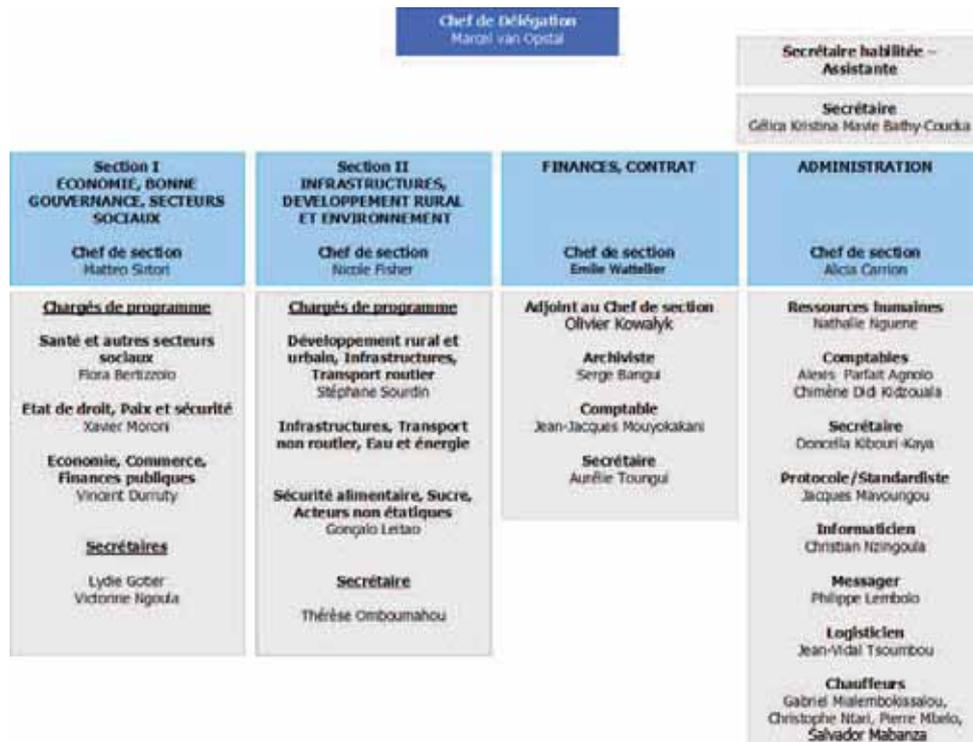
Source : Organigramme disponible sur le site Internet de la Délégation de l'Union européenne au Burkina Faso : http://eeas.europa.eu/delegations/burkina_faso/documents/about_us/20110920_organigram.pdf

Florence, disponible sur le site Internet : http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/22354/LAW_2012_14_Hillion_FINAL.pdf

¹⁴¹⁸ Voir le rôle d'un ordonnateur national sur le site Internet de l'Ordonnateur national du FED au Cameroun : http://www.caonfed.org/fr/index.php?file=Page&name=role_on

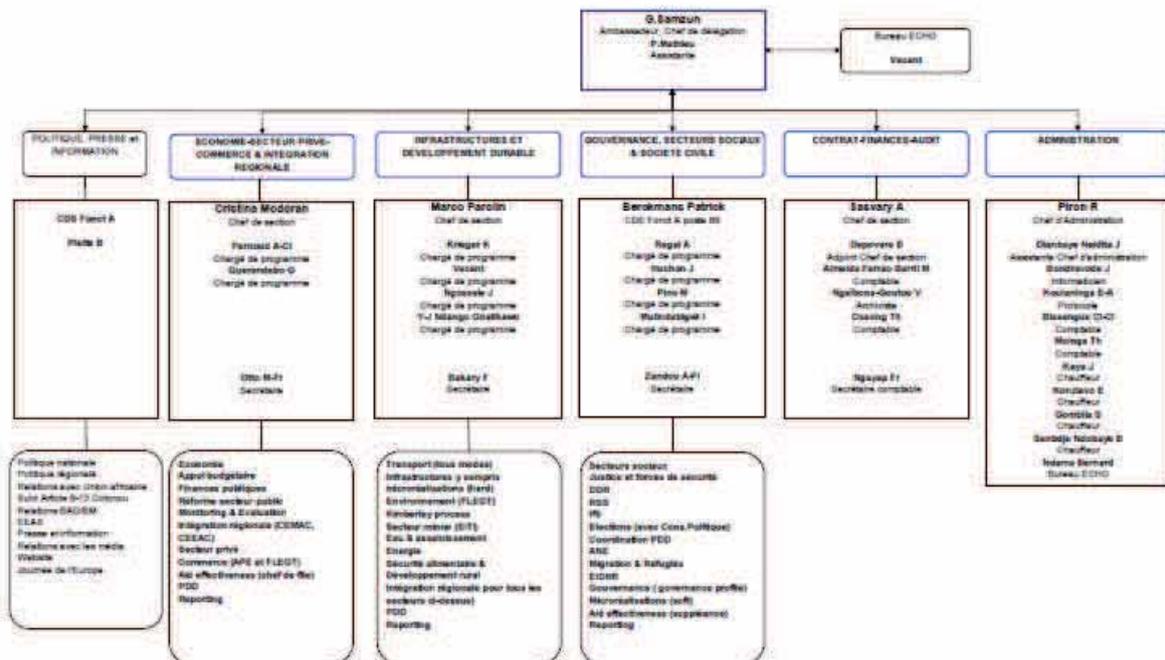
¹⁴¹⁹ Outre les mesures internes prévues par le SEAE, le pouvoir d'enquête sur les fraudes et la corruption au sein des délégations de l'Union revient à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

Organigramme 12. La délégation de l'Union européenne en République du Congo



Source : Organigramme disponible sur le site Internet de la Délégation de l'UE en République du Congo (Brazzaville) : http://eeas.europa.eu/delegations/congo/about_us/internal_organisation/index_fr.htm

Organigramme 13. La délégation de l'Union européenne en République centrafricaine



Source : Organigramme disponible sur le site Internet de la Délégation de l'Union européenne en République centrafricaine : http://eeas.europa.eu/delegations/central_africa/documents/about_us/organigramme_fr.pdf

Conclusion

La mise en place du SEAE est une étape décisive de la création d'une diplomatie européenne. Elle résulte d'un jeu de pouvoirs entre différents acteurs de la politique étrangère européenne. Le SEAE est ainsi le fruit à la fois d'un compromis institutionnel ayant précédé l'adoption du traité de Lisbonne et de la négociation qui l'a suivie et qui a eu pour l'objectif de fixer son organisation interne et son mode de fonctionnement. Cependant un rééquilibrage entre toutes ses composantes semble inévitable dans la pratique pour que le SEAE se forge sa propre position au sein de l'architecture institutionnelle de l'UE. La mise en place du SEAE montre aussi que des solutions en apparence techniques peuvent révéler d'importants enjeux stratégiques. En effet, l'objectif a été d'« armer » l'UE d'un instrument d'influence sur le monde. Pour les États membres de l'UE, le SEAE présente aussi un intérêt à la fois stratégique et pratique : il est d'une part un moyen de multiplication de leur influence dans l'arène internationale, complémentaire par rapport à leur action diplomatique nationale, et d'autre part un moyen d'optimisation et de rationalisation de leurs diplomaties nationales grâce à l'étendue du réseau des délégations de l'UE dans les pays tiers.

CHAPITRE 2.

**Le regard de la Pologne sur la
diplomatie européenne**

La présente étude montre le processus qui a mené à la création du SEAE sous le regard polonais. Cependant, si nous nous sommes intéressés jusqu'à présent à la Pologne, c'est bien souvent en marge de la problématique générale ou pour illustrer les cas où la diplomatie européenne a pu prouver sa valeur ajoutée. En effet, le rôle de Varsovie durant cette longue marche vers la création d'une diplomatie européenne a été limité, réduit à la contribution d'un membre passif ou au mieux d'un apprenti essayant de trouver sa place parmi des acteurs ayant une position affirmée sur l'échiquier diplomatique européen.

Dans ce dernier chapitre, nous allons resituer la Pologne au cœur de notre réflexion en mettant le contexte général en arrière-plan. Si le regard polonais sur la diplomatie européenne mérite d'être mis en avant, c'est parce que la Pologne est devenue au début des années 2010 l'un des membres les plus actifs de l'UE sur la scène internationale. Sa présidence au Conseil de l'UE au second semestre 2011 s'est voulue « assistante » pour le Haut Représentant de l'Union et a montré l'habileté de Varsovie à assurer la représentation extérieure de l'UE en coopération avec le SEAE. Le contexte du printemps arabe et la volonté de renforcer le Partenariat oriental sont des éléments qui ont activé encore davantage la diplomatie polonaise.

À tort trop souvent négligée, cette dernière a su en effet se placer à l'avant-garde de la diplomatie du XXI^{ème} siècle grâce à la modernisation de son service diplomatique en amont de la réforme de l'appareil diplomatique européen. Certaines innovations polonaises visant à consolider sa diplomatie et à la rendre à la fois plus professionnelle et plus réactive aux changements de la situation internationale, y compris en raison du progrès technique, peuvent être considérées comme précurseurs pour les autres diplomaties. Il suffit de noter la popularisation par la Pologne de l'idée des ambassades communes des États membres de l'UE ou encore de la mise en place d'une diplomatie de réseaux. Pour cette raison, le regard polonais sur le fonctionnement du SEAE peut jeter une nouvelle lumière sur l'avenir de la diplomatie européenne. Par ailleurs, il peut dévoiler le véritable jeu de pouvoirs entre différents États membres au sein de la diplomatie de l'UE, notamment à travers une lecture nationale de la politique de recrutement des diplomates du SEAE. Dans le contexte international marqué par une rivalité de puissances traditionnelles comme la Russie ou les États-Unis et de type nouveau comme l'UE, notamment dans le voisinage oriental de l'UE, il semble que la position de la Pologne dans le jeu géopolitique et son rôle sur l'échiquier diplomatique européen vont encore croître davantage.

I. Le regard de la Pologne sur le fonctionnement du SEAE

Les premières années d'existence du SEAE sont sans doute un temps d'apprentissage durant lequel les nouvelles pratiques se mettent en place. La politique de recrutement, la présence des diplomates nationaux dans toutes les structures du SEAE, l'exercice de l'influence sont des enjeux majeurs pour les États membres à l'égard du SEAE. Depuis le traité de Lisbonne, ce sont aussi le rôle et la place de la présidence tournante du Conseil de l'UE qui sont redéfinis. La présidence polonaise dans le deuxième semestre 2011 a été une occasion d'établir de nouveaux rapports entre les représentants de la Pologne et le Haut Représentant Catherine Ashton, ainsi qu'avec le SEAE. Peut-elle être considérée comme un modèle de présidence tournante au service de la représentation extérieure de l'Union ?

A. La politique de recrutement : les diplomates polonais au sein du SEAE - entre présence et influence

La Pologne, on l'a vu, a manifesté son grand intérêt pour le SEAE tout au long des négociations sur sa mise en place. Elle a d'ailleurs été très alarmiste sur les premières nominations puisque très peu de diplomates des nouveaux États membres de l'Union se sont vus confier des postes importants dans le nouveau service. À part Maciej Popowski au poste de Secrétaire général adjoint pour les affaires interinstitutionnelles, aucun Polonais n'est entré dans une fonction de haut niveau. Cette inquiétude polonaise a atteint son apogée lorsqu'aucun diplomate polonais n'a été nommé chef de délégation de l'Union à l'étranger. Il n'est donc pas surprenant que Varsovie ait suivi de très près les premières nominations des ambassadeurs. Le gouvernement polonais a essayé d'influencer Catherine Ashton sur ces nominations en jouant la carte de la parité géographique et en arguant notamment qu'il fallait privilégier les candidatures venant des nouveaux pays de l'Union pour atténuer leur faible représentation. Conséquence historique ou faute d'influence réelle, la Pologne a cherché à obtenir gain de cause en s'appuyant sur les positions du Parlement européen qui ne cessait de critiquer les démarches du Haut Représentant en lui rappelant ses engagements.

Depuis la création du SEAE, deux rapports de l'Institut polonais des Affaires internationales se sont penchés sur la question de la représentation des diplomates nationaux, tout particulièrement polonais, au sein du service diplomatique de l'Union européenne. Le

premier¹⁴²⁰, très alarmiste, est sorti à la veille du « démarrage » du service, en août 2010 ; le second¹⁴²¹ a été présenté en décembre 2012 et présente une étude détaillée sur la politique de recrutement à tous les niveaux du SEAE. À travers cette lecture se dégage une vision précise et détaillée de la présence polonaise dans le SEAE dans la période 2010-2012. Elle mérite d'être analysée plus précisément afin de répondre à la question concernant d'une part la présence de la Pologne et d'autre part son influence dans la nouvelle architecture diplomatique de l'Union. Pour mieux cibler les enjeux de l'échiquier géographique présents durant la mise en place du SEAE, nous allons diviser les États membres de l'UE en deux groupes : les quinze « anciens » États membres et les douze « nouveaux » États membres ayant adhéré à l'Union européenne à partir de 2004. Cette distinction apparaît aussi dans les deux études de l'Institut polonais des affaires internationales. Le dernier rapport du PISM constate que les disproportions flagrantes qui existaient au début ont été progressivement atténuées mais n'ont pas pour autant disparu complètement.

1. La sous-représentation de la Pologne : un héritage du passé

À la veille de la mise en place du Service européen pour l'action extérieure inauguré officiellement le 1^{er} décembre 2010, sa composition est loin d'être celle envisagée dans le traité de Lisbonne, sans parler d'équilibre géographique ou de parité hommes-femmes. Regarder les chiffres permet de mieux comprendre le point de départ. À l'été 2010, sur 115 chefs de délégations de l'Union, seuls deux sont issus des nouveaux États membres (Hongrie et Lituanie), alors même que parmi les quinze anciens pays seuls le Danemark et le Luxembourg n'ont pas d'ambassadeur¹⁴²². En 2012, déjà 19 chefs de délégation (sur 126 postes) viennent des douze nouveaux États membres. Quant à la Pologne, seuls trois de ses diplomates entrant dans la catégorie des fonctionnaires du SEAE figurent en novembre 2010 dans le rapport annuel du ministère des Affaires étrangères sur l'état d'emploi des citoyens polonais dans les institutions et agences de l'UE : le Secrétaire général adjoint et deux chefs

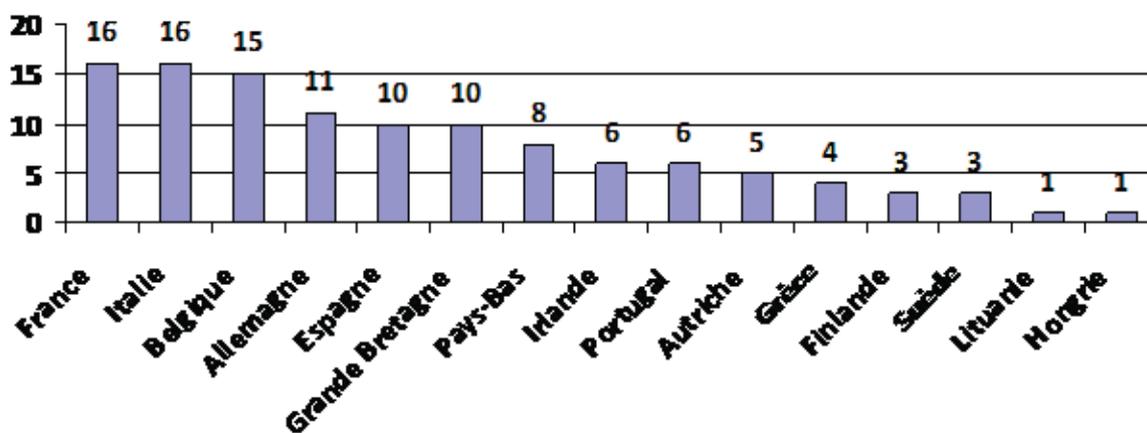
¹⁴²⁰ Ryszarda Formuszewicz et Jakub Kumoch, *op. cit.*

¹⁴²¹ Ryszarda Formuszewicz et Dorota Liszczyk, *op. cit.*

¹⁴²² Ryszarda Formuszewicz et Jakub Kumoch, *op. cit.*, p. 7. En ce qui concerne les deux ambassadeurs venant des nouveaux États membres, le diplomate hongrois János Herman a été nommé au printemps 2009 chef de délégation de l'UE en Norvège, et l'ancien ministre des Affaires étrangères de la Lituanie Vygaudas Ušackas a été envoyé en mars 2010 en Afghanistan en tant que Représentant spécial de l'UE et chef de délégation de l'UE.

de délégation de l'Union¹⁴²³. Dans le rapport de mai 2011, le SEAE compte déjà 54 Polonais, dont 46 dans la centrale à Bruxelles et 8 dans les délégations¹⁴²⁴.

**Graphique 3. La citoyenneté des chefs de délégation de l'UE
(état au 14 juin 2010)**



Source : Ryszarda Formuszewicz et Jakub Kumoch, « Analiza obsady stanowisk szefów delegatur Unii Europejskiej w przededniu powołania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych [L'Analyse sur la distribution des postes des chefs de délégation de l'Union européenne à la veille de la création du Service européen d'action extérieure] », Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Varsovie, août 2010, p. 8.

Cette inégalité géographique trouve une première explication d'ordre historique. La faible représentation des douze nouveaux pays, y compris des diplomates polonais, dans le SEAE naissant est le reflet du bas niveau d'emploi des fonctionnaires venant de ces pays dans la DG RELEX et dans son service extérieur RELEX DEL. Avant la mise en place du SEAE, 92% du personnel, et jusqu'à 95% dans les délégations de la Commission, provenait des quinze anciens États membres. Seuls 36 Polonais (sur 1701 personnes) étaient embauchés dans ces structures, alors que les Belges (295 personnes) et les Français (231 personnes) y étaient les plus nombreux¹⁴²⁵. Le taux de représentation des fonctionnaires venant des douze

¹⁴²³ Informacja na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE [Information sur l'état de recrutement des citoyens polonais dans les institutions et les agences de l'UE], Ministère des Affaires étrangères, Varsovie, 12 novembre 2010, p. 10.

¹⁴²⁴ Informacja na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE [Information sur l'état de recrutement des citoyens polonais dans les institutions et les agences de l'UE], Ministère des Affaires étrangères, Varsovie, 30 mai 2011, p. 3., disponible sur le site Internet : https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/Zatrudnienie/Informacja_stan_zatrudnienia_KSE_I_polrocze_2011.doc

¹⁴²⁵ Répartition des fonctionnaires et agents temporaires par direction générale et nationalité (tous budgets)/Distribution of officials and temporary agents by Directorate General and nationality (all budgets), disponible sur le site Internet de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/civil_service/docs/europa_sp2_bs_nat_x_dg_en.pdf

nouveaux États membres et embauchés à durée déterminée dans la DG RELEX s'élevait à 12,7%, et à seulement 4,8% dans les délégations. On constate une disproportion prononcée entre le niveau de représentation au sein de la Commission européenne et le niveau de représentation à l'intérieur de la DG RELEX. Tous les nouveaux États membres étaient concernés par cette disproportion : par exemple les Roumains, constituant 2,27% de l'ensemble des fonctionnaires de la Commission, ne représentaient que 0,71% du personnel de la DG RELEX, les Bulgares respectivement 1,49% et 0,53%. Pour la Pologne, ces taux de représentation s'élevaient à 4,77% pour la Commission et seulement 2,12% pour la DG RELEX¹⁴²⁶.

Tableau 8. Le niveau de représentation des douze nouveaux États membres au sein de la Commission européenne et dans la DG RELEX et les délégations de l'Union (en %)

Pays	Commission européenne	DG RELEX et délégations de l'Union européenne
Pologne	4,77	2,12
Hongrie	2,40	1,35
Roumanie	2,27	0,71
République tchèque	1,78	1,29
Bulgarie	1,49	0,53
Slovaquie	1,30	0,41
Lituanie	1,15	0,47
Slovénie	0,92	0,24
Lettonie	0,78	0,18
Estonie	0,74	0,35
Malte	0,55	0,06
Chypre	0,45	0,12

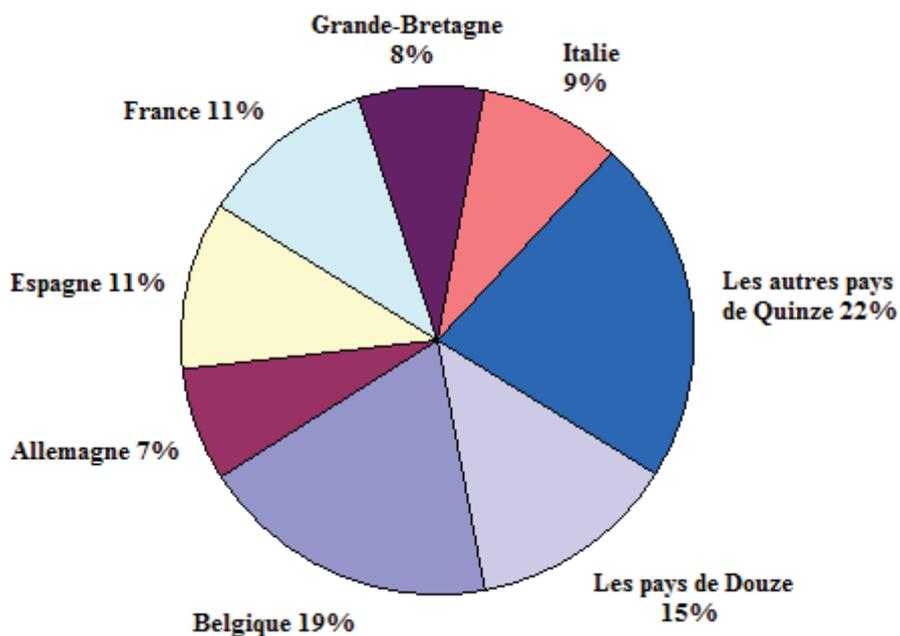
Source : Ryszarda Formuszewicz et Jakub Kumoch, *op. cit.*, p. 10.

Le même graphique peut être établi pour les délégations de l'UE (état pour août 2010). Comme sur le graphique précédent, on y observe une forte présence de citoyens belges dans les structures de la Commission transférées au SEAE, due indéniablement à l'installation du siège du service à Bruxelles. Si l'on prenait cependant le critère du taux de population de chaque État membre, on constaterait que onze pays sont surreprésentés dans ces structures. Seize pays sont de même sous-représentés, parmi lesquels la Pologne¹⁴²⁷.

¹⁴²⁶ Ryszarda Formuszewicz et Jakub Kumoch, *op. cit.*, p. 9.

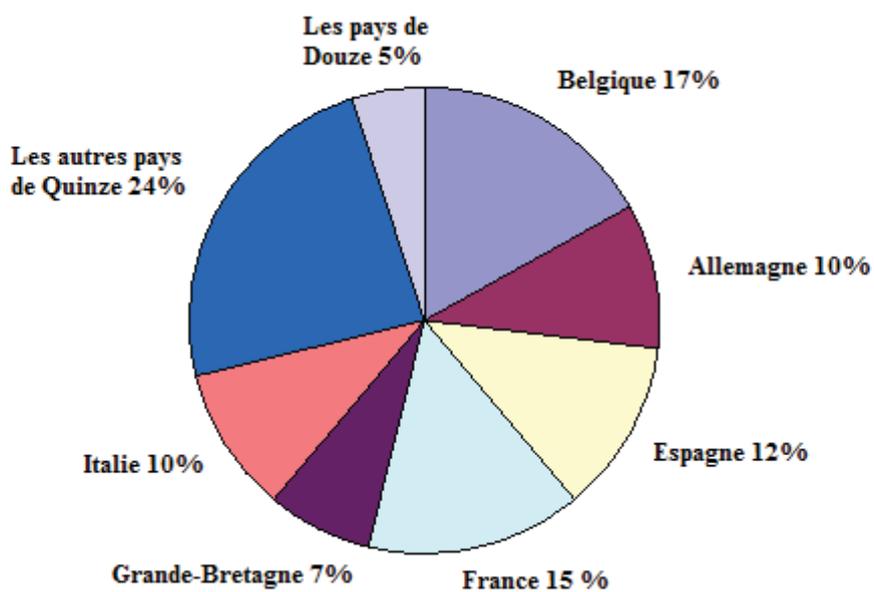
¹⁴²⁷ Ryszarda Formuszewicz et Jakub Kumoch, *op. cit.*, p. 12.

Graphique 4. Le niveau de représentation par État membre dans la DG RELEX



Source : Ryszarda Formuszewicz et Jakub Kumoch, *op. cit.*, p. 9.

Graphique 5. Le niveau de représentation par État membre dans les délégations de l'UE



Source : Ryszarda Formuszewicz et Jakub Kumoch, *op. cit.*, p. 10.

Après cette première explication, il faut encore observer la qualité de la présence des diplomates nationaux au sein des délégations de l'Union européenne en fonction des liens historiques entre les pays d'origine et les pays d'accueil. Une telle analyse permet d'établir une autre image de la diplomatie européenne où les relations bilatérales historiques sont mises en avant, loin de l'image si souvent affichée d'un service supranational où les intérêts nationaux n'auraient plus raison d'être. En effet, démontrer un tel lien constitue pour la diplomatie polonaise un argument supplémentaire pour défendre sa politique vis-à-vis des voisins orientaux et soutenir ouvertement les candidatures polonaises pour les postes influents dans les pays avec lesquels la Pologne avait un lien historique privilégié.

Après une analyse détaillée de la citoyenneté des chefs de délégations de l'UE dans les pays tiers (en référence à l'état de 2010), on a pu constater qu'un lien direct existe dans certaines régions du monde entre la nationalité du chef de délégation et le pays d'envoi. Ainsi en Afrique et en Amérique latine, à part quelques exceptions, le chef de délégation venait du pays qui était autrefois le pays colonisateur. Une telle situation est moins fréquente en Asie et en Océanie et n'est pas établie pour les pays de l'Europe de l'Est et de l'Asie centrale. Sur 44 délégations de l'UE en Afrique, dans seulement trois pays le chef de délégation venait d'un pays européen n'ayant jamais été la puissance colonisatrice. Ainsi par exemple les Français étaient chargés de représenter l'UE au Bénin, au Burundi, au Tchad, au Gabon, en Guinée équatoriale, à Sao Tomé-et-Principe, en Sierra Leone, en Côte d'Ivoire, au Sénégal ou encore au Liban ; les Portugais en Angola et au Cameroun en Afrique et au Brésil et au Venezuela en Amérique latine. Même l'argument tiré de ce que le diplomate en chef représentant l'UE dans un État tiers ne devait pas venir du pays voisin n'était pas valable. En effet, les Autrichiens dirigeaient les délégations en Suisse et au Lichtenstein, et les Espagnols en Algérie et au Maroc. « On peut alors supposer que, comme en France il y a de nombreux spécialistes de l'Afrique, de même manière en Estonie, Lituanie, Lettonie, Pologne, Roumanie ou en Bulgarie il y a beaucoup de cadres ayant une connaissance approfondie des pays de l'Est ou, comme dans le cas de la Slovaquie ou Bulgarie, des Balkans »¹⁴²⁸. C'est pourquoi une vague de mécontentement passe parmi les douze nouveaux États membres, notamment en Pologne, après les premières nominations de Catherine Ashton sur les postes de chef de délégation en Europe de l'Est et en Asie centrale lorsqu'un Espagnol devient chef de délégation de l'Union à Moscou, un Portugais à Kiev, un Italien à Erevan et un Belge à Bakou, sans parler qu'aucun

¹⁴²⁸ Ryszarda Formuszewicz et Jakub Kumoch, *op. cit.*, p. 24.

de ces diplomates ne parle la langue locale¹⁴²⁹, que ce soit le russe, l'ukrainien ou une autre langue¹⁴³⁰. La critique est tout d'abord adressée à Catherine Ashton et à sa politique de recrutement visant à privilégier les candidatures venant des anciens États membres et de la Commission européenne. Cependant, selon certains commentateurs¹⁴³¹, le gouvernement polonais et le Secrétaire d'État au MAE ont aussi leur part de responsabilité, les diplomates polonais ne pouvant pas compter sur le même soutien politique que leurs collègues occidentaux. Le Premier ministre Donald Tusk déclare lui-même en mars 2010 : « Je ne suis pas une agence d'emploi. Mon objectif n'est pas de trouver du travail au maximum de fonctionnaires »¹⁴³². Le résultat est que la Pologne, dont la population représente 7,6% de celle de l'Union européenne, n'a que 1,7% de chefs de délégation de l'Union. Lorsque Catherine Ashton nomme 25 nouveaux ambassadeurs de l'UE en août 2011 selon le principe de rotation diplomatique annuelle, un tiers des postes est confié aux diplomates français (7 chefs de délégation, dont deux dans les anciennes colonies françaises : Burkina Faso et Cambodge) et aucun candidat polonais ne reçoit la confiance du Haut Représentant¹⁴³³.

Il est évident que huit ans après son adhésion à l'Union, Varsovie mériterait une représentation appropriée, alors même que l'Espagne, pays de taille et de population comparables à celles de la Pologne, a douze fois plus de fonctionnaires de niveau moyen (y compris les chefs de département) à la Commission européenne et quatre fois plus de directeurs¹⁴³⁴. L'autosatisfaction du ministre des Affaires étrangères Radosław Sikorski sur la présence polonaise au SEAE ne peut changer en rien la réalité du terrain : les diplomates

¹⁴²⁹ Seuls quatre diplomates de moyen ou bas rang ont déclaré connaître la langue russe (Caucase du Sud, Moldavie).

¹⁴³⁰ *Ibid.*, p. 16.

¹⁴³¹ Zbigniew Pisarski, « Polacy w służbie dyplomatycznej Unii Europejskiej [Les Polonais dans le service diplomatique de l'Union européenne] », *Stanowisko Pułaskiego*, 25 août 2010, disponible sur le site Internet de la Fondation Casimir Pulaski : http://www.pulaski.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=243%3Apolacy-w-subie-dyplomatycznej-unii-europejskiej&catid=20%3Astanowisko-puaskiego&Itemid=63&lang=pl. L'auteur est le président de la Fondation Casimir Pulaski (Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego), un *think tank* polonais spécialisé dans les relations internationales et la promotion de la démocratie. La Fondation est le partenaire du Conseil de l'Europe.

¹⁴³² Dans l'original : „Nie jestem biurem pośrednictwa. Nie jest moim zadaniem znalezienie miejsc pracy dla maksymalnej liczby urzędników”. Voir Anna Słojewska, « Stanowiska nie dla Polaków [Les Polonais sans postes] », *Rzeczpospolita*, 30 avril 2012.

¹⁴³³ Michał Potocki, « Co trzeci z nominowanych unijnych ambasadorów to Francuz, Polaków brak [Un ambassadeur de l'Union sur trois est Français, aucune nomination de Polonais] », *Dziennik Gazeta Prawna*, 5 août 2011.

¹⁴³⁴ Selon les données de 2011-2012 à la Commission européenne, 709 postes de moyen niveau sont occupés par les Espagnols et seulement 56 par des Polonais. Au niveau des directeurs, il y a 58 Espagnols et seulement 14 Polonais. Au sommet de l'échelle, il y a 4 Espagnols et seulement un Polonais. Voir Anna Słojewska, « Stanowiska nie dla Polaków [Les Polonais sans postes] », art. cit.

polonais sont toujours très peu présents dans la centrale du service. D'après le ministre, « 4 Polonais sur 57 postes, cela représente presque 10%, c'est-à-dire un peu au-dessus de la part de notre population dans l'UE »¹⁴³⁵. Mais ce chiffre se réfère au nombre de postes soumis à la rotation depuis 2010, alors que l'Union dispose d'un réseau de 126 délégations. Mais la situation s'améliore puisqu'à la fin de l'année 2012, le SEAE compte 65 Polonais : 47 au siège et 18 dans les délégations.

Il faut noter que l'arrivée des nouveaux pays de l'UE dans les structures du SEAE est limitée selon le principe d'économie budgétaire et de rationalisation afin de supprimer des doublons entre les bureaux de la DG RELEX à la Commission et de la DG E du Secrétariat du Conseil. Le service diplomatique européen devait initialement compter environ 1500 postes d'administrateurs (dont 70 % en centrale), cela faisant 3000 personnes avec les personnels d'exécution et jusqu'à 6000 avec les délégations de l'Union. Au départ, la moitié des postes d'administrateurs a été pourvue par des fonctionnaires de la Commission, une centaine de postes a été créée en 2010 (80 en délégations) et 350 supplémentaires devaient être créés jusqu'à 2013. Pour arriver progressivement à un tiers de diplomates nationaux à tous les postes du SEAE, notamment dans les délégations de l'Union, il fallait organiser le recrutement selon une parité géographique. À la mise en place du SEAE, les diplomates des États membres ne représentent que 10 % des 125 postes de chefs de délégation. Cette situation a suscité un certain mécontentement des hauts fonctionnaires européens qui « voient ainsi se boucher leurs perspectives de carrière »¹⁴³⁶. À cela s'ajoutait la question de la représentation des diplomates venant des nouveaux pays évoquée par la Pologne. À la fin de l'année 2010, ils représentent moins de 10 % des hauts fonctionnaires pour 20 % de la population (par exemple 6 chefs de délégation sur 136). Cette situation ne devait pas changer rapidement car conformément à la décision mettant en place le SEAE (art. 7 § 2)¹⁴³⁷, le système de rotation valable pour les délégations de la Commission devait être maintenu durant la phase de transformation en délégation de l'Union.

Enfin, selon l'interprétation de Catherine Ashton, la faible représentation des douze nouveaux pays dans les structures du SEAE, que ce soit au siège à Bruxelles ou dans les

¹⁴³⁵ « UE : Tombiński i Kułach nowymi ambasadorami UE [Tombiński et Kułach sont devenus les nouveaux ambassadeurs de l'UE] », *Fakty*, 16 mai 2012, disponible sur le site Internet : <http://fakty.interia.pl/swiat/news-ue-tombinski-i-kulach-nowymi-ambasadorami-ue,nld,916608>

¹⁴³⁶ Christophe Hillon et Maxime Lefebvre, art. cit., p. 6.

¹⁴³⁷ L'article 7 § 2 de la décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du SEAE dispose : « Les procédures de recrutement déjà en cours à la date d'entrée en vigueur de la présente décision pour pourvoir des postes transférés au SEAE demeurent valables : elles sont suivies et menées à leur terme sous l'autorité du haut représentant, conformément aux avis de vacance et aux règles applicables du statut et du RAA ».

délégations, serait la conséquence du fait que ces pays rivalisent souvent pour les mêmes postes¹⁴³⁸. Il est cependant difficile de faire une analyse détaillée de ce phénomène. Il est vrai que certains postes sont plus particulièrement sollicités par les nouveaux États membres, mais le même problème touche également les autres pays. D'après le rapport de 2012 sur le personnel du SEAE, on a pu voir que dans la plupart des cas, presque la moitié des candidatures émane des nouveaux États membres bien que les candidats des quinze anciens l'emportent dans la majorité des cas¹⁴³⁹. Toutefois, on peut effectivement noter quelques cas où le poste a été disputé dans la dernière phase de recrutement entre deux ou plusieurs candidats des pays entrés dans l'UE en 2004 et 2007. Telle a été notamment la situation lors du choix du chef de délégation en Afghanistan et en Biélorussie. Vivement intéressée par les deux postes, la Pologne a proposé deux candidats qui ont finalement perdu face à un Lituanien pour le poste à Kaboul et contre une Lettone pour le poste à Minsk¹⁴⁴⁰.

2. Les diplomates polonais dans la centrale du SEAE

Une analyse du personnel du SEAE en fonction de sa provenance pourrait apporter un éclairage sur la place de la Pologne dans cette structure. Cela n'est cependant pas aisé en raison du manque de transparence sur la provenance des diplomates (pays d'origine, institution d'origine) des moyen et bas niveaux hiérarchiques. En effet, le Haut Représentant n'informe publiquement dans les communiqués que des nominations sur de plus hauts postes. Il est vrai que toutes les nominations des membres des *Corporate and Policy Boards*¹⁴⁴¹ et de la plupart des directeurs de département ont été annoncées personnellement par Catherine Ashton. Un organigramme officiel contenant les noms des fonctionnaires du SEAE est actualisé également sur le site Internet du SEAE¹⁴⁴². Toutefois, contrairement à la Commission européenne, le SEAE n'a aucune politique d'information sur la structure de ses

¹⁴³⁸ Andrew Rettman, « Ashton justifies low intake from new EU countries », *EUobserver*, 22 septembre 2010, disponible sur le site Internet : <http://euobserver.com/institutional/30871>.

¹⁴³⁹ Selon « 2012 EEAS Staff Report » pour la rotation 2012, il y avait 1769 candidatures, dont 882 candidatures de diplomates nationaux, y compris 310 venant des douze pays entrés dans l'UE en 2004 et 2007. Sur 72 candidats nationaux présélectionnés pour les postes de direction, 34 venaient des nouveaux États membres.

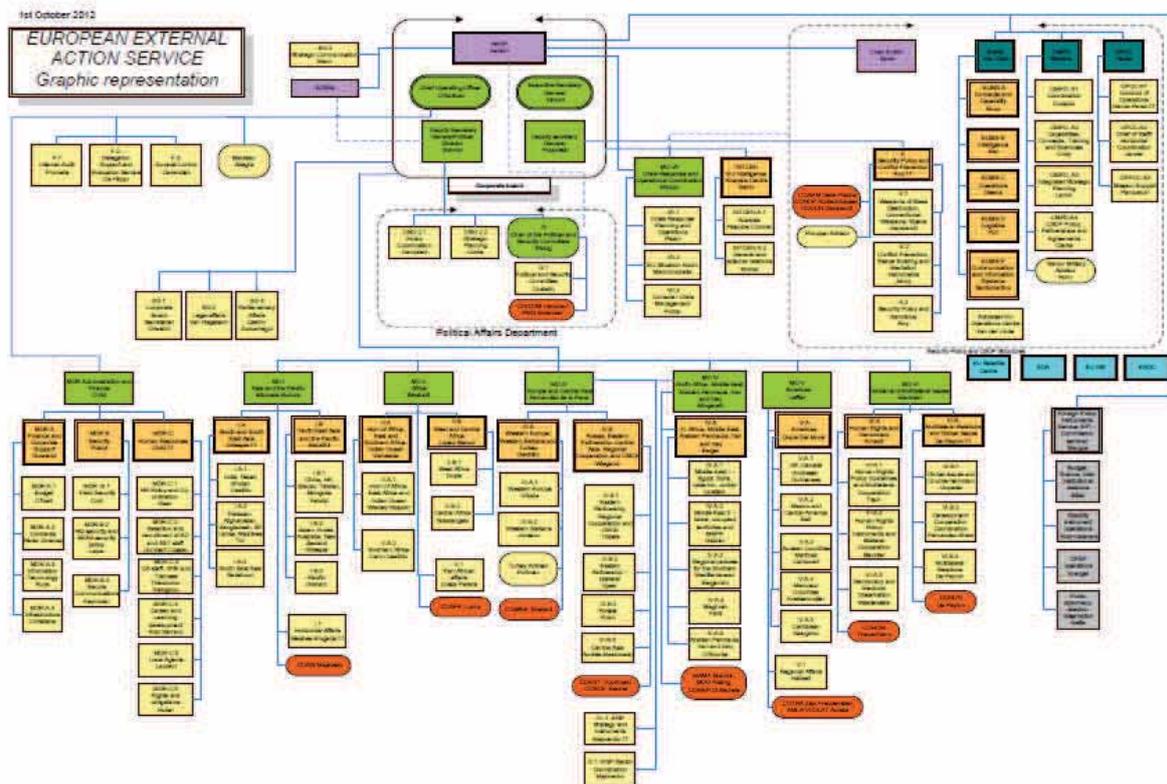
¹⁴⁴⁰ Andrzej Ananicz, directeur de l'Académie diplomatique de l'Institut polonais des affaires internationales (depuis 2008), ancien chef de l'Agence de renseignements extérieurs (*Agencja Wywiadu*) dans les années 2004-2005, ancien ambassadeur de la Pologne en Turquie (2001-2004), a été le candidat polonais au poste de chef de délégation de l'Union en Afghanistan. Quant au poste à Minsk, le candidat de Varsovie a été éliminé sur l'état d'établissement de *shortlist* des candidats. Voir « Stara Unia stawia na swoich [La vieille Union favorise les siens] », *Forsal.pl*, 12 février 2011, disponible sur le site Internet : http://forsal.pl/artykuly/486534,stara_unia_stawia_na_swoich.html.

¹⁴⁴¹ La seule exception a été la nomination du directeur administratif et des finances (*Managing Director for Administration and Finance*) qui n'a pas été annoncée par le Haut Représentant.

¹⁴⁴² L'organigramme du SEAE d'avril 2014 est disponible en annexe 16.

cadres. Les seules informations dont nous disposons proviennent des rapports annuels du Haut Représentant qu'il adresse au Parlement européen et au Conseil (art. 6 § 9 de la décision établissant le SEAE)¹⁴⁴³.

Organigramme 14. La structure du SEAE (octobre 2012)



Source : Site Internet du SEAE : http://eeas.europa.eu/background/organisation/index_fr.htm

L'un des principaux critères permettant de mesurer la place et l'influence d'un pays dans le fonctionnement du SEAE est son niveau de représentation au sein de ce qui constitue une sorte de conseil de gestion et de politique (*Corporate and Policy Boards*) et qui est le plus important cercle de prise de décision. Mise à part une question de prestige, c'est avant tout le reflet de l'importance politique de chaque État membre sur l'échiquier diplomatique européen. En effet, même si un fonctionnaire du SEAE n'est pas censé représenter les intérêts d'un État membre, il est évident que leur choix est motivé en premier lieu par leur provenance, qu'elle soit géographique ou institutionnelle, et seulement en deuxième lieu par leur mérite. À côté de ce conseil de gestion (*Corporate Board*) composé du Haut Représentant de l'Union, de son Secrétaire général exécutif, du directeur opérationnel et des deux

¹⁴⁴³ L'article 6 § 9 de la décision du 26 juillet 2010 dispose : « Chaque année, le haut représentant présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'occupation des postes au sein du SEAE ».

Secrétaires généraux adjoints, le sommet du SEAE est formé par le conseil politique (*Policy Board*). En plus du chef du Comité politique et de sécurité, il se compose des huit directeurs ayant rang de *Managing Director* qui sont à la tête des départements suivants : Asie et Pacifique ; Afrique ; Europe et Asie centrale ; Afrique du Nord, Proche-Orient, Péninsule arabe, Iran et Irak ; Amériques ; questions globales et multilatérales ; gestion des crises et coordination opérationnelle ; administration et finances. En tout, ce cercle politique et décisionnel de haut niveau est formé de 13 personnes, en plus du Haut Représentant. Il faut souligner que parmi les pays ayant adhéré après 2004, seule la Roumanie a réussi à obtenir un poste dans ce cercle d'influence, mise à part la Pologne qui a pu introduire Maciej Popowski au poste de Secrétaire général adjoint pour les questions interinstitutionnelles. Tous les autres postes au sein du *Corporate and Policy Boards* ont été répartis entre les anciens pays de l'UE. La Grande-Bretagne a ainsi obtenu 3 postes dans le service, dont celui de Haut Représentant, la France et la Suède deux chacune, et cinq autres pays un poste.

**Tableau 9. La représentation des États membres au sein du
*Corporate and Policy Boards***

A	B	B	C	C	D	D	E	E	E	F	F	H	I	I	L	L	L	M	N	P	P	R	S	S	S	U
T	E	G	Y	Z	E	K	E	L	S	I	R	U	E	T	V	T	U	T	L	L	T	O	I	K	E	K
-	-	-	-	-	1	-	-	1	1	-	2	-	1	1	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	2	3

Source : Ryszarda Formuszewicz et Dorota Liszczyk, *op. cit.*, p. 13.

Parmi les directeurs des départements géographiques, des questions multilatérales et globales et des questions financières et administratives, la situation n'est pas meilleure. Seuls deux nouveaux pays membres y sont représentés : la Pologne et la Lettonie. Dans cette catégorie qui compte une quinzaine de postes, on observe une présence remarquable des Allemands (4 postes) et des Français (2 postes). Le Polonais Jacek Bylica¹⁴⁴⁴ occupe le poste de conseiller principal et d'envoyé spécial pour la non-prolifération et le désarmement (*Principal Adviser and Special Envoy for Non-proliferation and Disarmament*). Cette

¹⁴⁴⁴ Jacek Bylica a commencé sa carrière diplomatique en 1988 dans le service diplomatique de la Pologne. Dans les années 2000-2002, il a été le directeur du Département d'Asie, d'Australie et d'Amérique latine au MAE à Varsovie. Dans les années 2002-2003, il a dirigé le secrétariat du ministre des Affaires étrangères. Entre 2003 et 2004, il a été le directeur du Département de la politique de sécurité. Dans les années 2004-2008, il a été l'ambassadeur de la Pologne auprès de l'OSCE à Vienne. Depuis 2008, il occupait le poste de directeur du Centre de l'OTAN pour la non-prolifération des armes de destruction massive (*Weapons of Mass Destruction Centre – WMDC*) à Bruxelles. Il parle anglais, russe et chinois.

nomination en novembre 2012 a été reçue en Pologne comme la preuve que les candidatures des diplomates polonais attirent l'attention du Haut Représentant qui semble vouloir établir une représentation équilibrée des diplomates venant des nouveaux pays de l'Union¹⁴⁴⁵.

Tableau 10. La représentation des États membres sur les postes de directeurs de département

A	B	B	C	C	D	D	E	E	E	F	F	H	I	I	L	L	L	M	N	P	P	R	S	S	S	U
T	E	G	Y	Z	E	K	E	L	S	I	R	U	E	T	V	T	U	T	L	L	T	O	I	K	E	K
1	1	-	-	-	4	-	-	-	-	-	2	-	-	1	1	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	1

Source : Ryszarda Formuszewicz et Dorota Liszczyk, *op. cit.*, p. 14.

La troisième catégorie de postes importants au sein de la centrale du SEAE est celle des chefs des groupes de travail du Conseil « Affaires étrangères ». Nommés par le Haut Représentant, ils occupent une place particulière dans l'architecture diplomatique européenne en raison du caractère intergouvernemental de la PESC : à côté du Haut Représentant qui préside le Conseil « Affaires étrangères » depuis le traité de Lisbonne, ce sont eux qui sont chargés de présider les différents groupes de travail et comités du Conseil de l'UE au nom du Haut Représentant. Il s'agit de groupes de travail géographiques et thématiques, entre autres du Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises (CIVCOM) et du groupe « Nicolaidis »¹⁴⁴⁶. Leur rôle consiste à assurer la cohérence de l'ensemble des dossiers de la politique étrangère de l'Union, car « ce sont dans ces enceintes que se débattent, s'ébauchent la plupart des décisions importantes en matière de politique étrangère et de défense commune. Là que les points de blocage se découvrent, les compromis s'esquissent et des accords se trouvent. Des comités qui fonctionnent encore sous le sceau de la discrétion et du secret »¹⁴⁴⁷.

¹⁴⁴⁵ Voir le communiqué du ministère des Affaires étrangères de la République de Pologne : *Jacek Bylica specjalnym przedstawicielem UE ds. nierozprzestrzenia broni oraz rozbrojenia [Jacek Bylica nommé Représentant spécial de l'UE pour la non-prolifération et le désarmement]*, Varsovie, 12 novembre 2012, disponible sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères : http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/jacek_bylica_specjalnym_przedstawicielem_ue_ds_nierozprzestrzenia_broni_oraz_rozbrojenia

¹⁴⁴⁶ Ce groupe prépare les réunions du groupe « PESC ». À la veille de la réunion du groupe « PESC », il passe en revue son ordre du jour et l'organisation de ses discussions et en identifie les principaux points des réunions à venir du groupe « PESC ». Ce groupe correspond ainsi aux groupes Antici et Mertens, lesquels préparent les réunions du Coreper. Les États membres y sont représentés par de proches collaborateurs des ambassadeurs « PESC ». Ce groupe, créé en mars 2003 pendant la présidence grecque de l'Union, porte le nom de son premier président. Le groupe « Nicolaidis » se rencontre deux fois par semaine, toujours la veille d'une rencontre du groupe « PESC ».

¹⁴⁴⁷ Nicolas Gros-Verheyde, « Ashton nomme ses représentants dans les groupes de travail », *blog Bruxelles2*, 22 décembre 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/les-noms-des-presidents-des-groupes-de-travail-affaires-etrangeres-et-defense.html>

Dans cette catégorie qui compte 17 chefs de groupe de travail, trois postes sont occupés par des ressortissants des douze États membres entrés dans l'UE après 2004 : deux Slovènes et un Polonais. Ce dernier est Bogusław Majewski¹⁴⁴⁸ qui a la double casquette de diplomate polonais et de fonctionnaire du Conseil de l'UE et qui a pris la présidence du groupe de travail Asie/Océanie (COASI). On note ici une présence remarquable des Italiens (3 chefs), suivis des Suédois qui occupent deux postes comme les Slovènes.

Tableau 11. La représentation des États membres parmi les chefs des groupes de travail

A	B	B	C	C	D	D	E	E	E	F	F	H	I	I	L	L	L	M	N	P	P	R	S	S	S	U
T	E	G	Y	Z	E	K	E	L	S	I	R	U	E	T	V	T	U	T	L	L	T	O	I	K	E	K
1	-	-	-	-	1	1	-	-	1	1	1	-	1	3	-	-	-	-	1	1	-	-	2	-	2	-

Source : Ryszarda Formuszewicz et Dorota Liszczyk, *op. cit.*, p. 14.

Parmi le personnel du SEAE, il y a encore une catégorie à part : celle des experts nationaux détachés qui jouent un rôle important au sein du service. Provenant des différentes administrations nationales, ils apportent leur expertise et forment ainsi un réseau d'influence à différents niveaux hiérarchiques, que ce soit dans la centrale ou dans les délégations. Il faut noter que la plupart des END travaillent dans les structures de gestion des crises : 189 dans l'état-major, 9 au Centre d'opération de l'UE, 20 dans la Capacité civile de planification et de conduite, 20 dans la direction « Gestion des crises et planification » et 21 au Centre de situation de l'UE. La Pologne a délégué 20 experts de ce genre : 18 au siège et 2 dans les délégations. 23% des experts proviennent des pays des douze nouveaux États membres. Les pays qui délèguent le plus d'END sont l'Allemagne, la France et l'Italie.

Tableau 12. Les experts nationaux détachés par État membre

A	B	B	C	C	D	D	E	E	E	F	F	H	I	I	L	L	L	M	N	P	P	R	S	S	S	U
T	E	G	Y	Z	E	K	E	L	S	I	R	U	E	T	V	T	U	T	L	L	T	O	I	K	E	K
9	1	8	1	1	3	7	1	6	2	1	3	6	6	3	2	2	1	1	2	2	7	1	4	4	2	2
	1			3	7				3	4	6			0					6	0		6			3	2

Source : Ryszarda Formuszewicz et Dorota Liszczyk, *op. cit.*, p. 17.

¹⁴⁴⁸ Bogusław Majewski est à la fois journaliste et diplomate. Après des études de journalisme, il a exercé à la télévision polonaise dans les années 1984-1989. Il entre au ministère des Affaires étrangères en 1989, notamment comme chargé des relations avec la presse à Varsovie (il est deux fois porte-parole du ministère) et à Washington. Il a été ambassadeur à Singapour entre 2004 et 2008. Puis il est entré au Conseil de l'Union européenne à la Task Force "Asie" de l'Unité politique et comme chef d'unité Asie à la DG Extérieure du Conseil de l'UE.

Le tableau ci-dessous présente la structure du personnel du SEAE (état au 1^{er} juin 2012). Il situe la présence des diplomates polonais en fonction de leur classement et par rapport à l'ensemble des postes du service, que ce soit dans l'administration centrale ou dans les délégations de l'Union.

Tableau 13. La structure du personnel du SEAE

Personnel du SEAE	Centrale	Délégations	Total	Pologne (centrale/délégations)
Administrateurs AD	544	341	885	36 (27/9)
Assistants AST	459	187	646	21 (20/1)
Personnel contractuel	136	182	318	3 (3/-)
Agents locaux	-	1129	1129	-
Experts nationaux détachés	306	30	336	20 (18/2)
« Jeunes experts en délégations » ¹⁴⁴⁹	-	34	34	-
Total	1443	1903	3346	80

Source : Ryszarda Formuszewicz et Dorota Liszczyk, *op. cit.*, p. 17.

3. Les diplomates polonais dans les délégations de l'Union

Il a déjà été question de la faible représentation des ressortissants des douze nouveaux États membres parmi les chefs de délégation de l'Union. Il est vrai que les nominations des ambassadeurs sont très suivies à Varsovie et que chaque nomination d'un diplomate polonais à la tête d'une délégation est reçue comme un grand succès de la Pologne. En janvier 2013, il y a ainsi quatre ambassadeurs polonais de l'Union européenne : en Arabie Saoudite, en Jordanie, en Corée du Sud et en Ukraine. Les deux premières nominations sont survenues pour la rotation de 2010 et les deux dernières, dont celle pour le poste à Kiev, si importante et prestigieuse pour la diplomatie polonaise, ont été annoncées en mai 2012. Il faut noter que la rotation de 2012 a été favorable aux nouveaux membres de l'Union qui ont obtenu cinq postes

¹⁴⁴⁹ Le programme « Jeunes experts en délégations » (JED) a été créé en 1984 pour permettre aux jeunes diplômés d'acquérir une expérience de travail dans les délégations de la Commission. Suite à la suppression progressive du programme (terminé le 31 décembre 2012), un nouveau programme « Jeunes professionnels en délégations » (JPD) a été établi conjointement par le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et la Commission européenne à partir de 2013 afin de continuer à attirer des jeunes professionnels hautement qualifiés des États membres dans les délégations de l'Union européenne. En juin 2012, des jeunes de 20 États membres ont participé au programme JED, dont les représentants des pays ayant adhéré en 2004 et 2007 : la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie et la Slovénie.

sur les quinze prévus pour cette rotation : à part la Pologne qui en a eu deux, c'est la République tchèque, la Slovénie et la Bulgarie qui ont obtenu chacune un poste de chef de délégation. Suite aux nominations de 2012, le nombre d'États sans chef de délégation s'est réduit à un seul pays : Chypre. En 2010, ils étaient douze à ne pas avoir de chef de délégation, et plus que trois en 2011. Les décisions de Catherine Ashton concernant le choix des personnes pour les postes clés dans les délégations de l'Union ont eu pour but la correction de la sous-représentation des nouveaux États membres. À cet égard, la rotation 2011 est manifeste car la Slovénie, l'Estonie et Malte rejoignent alors le groupe des États ayant l'un des leurs dans cette catégorie de diplomates. Il est toutefois significatif que la plupart de ces postes ont été confiés aux diplomates délégués des services nationaux, ce qui signifie que la correction de l'équilibre géographique a été possible grâce au recrutement en dehors de la Commission européenne et du Secrétariat général du Conseil. Dans les communiqués officiels du SEAE a été souligné le fait que 21 postes d'encadrement dans les délégations sont occupés par des ressortissants de pays ayant adhéré à l'Union en 2004 et en 2007, soit 15 % du nombre total, les Douze représentant 18% de la population de l'Union¹⁴⁵⁰. Il est cependant évident qu'à l'avenir le maintien d'une parfaite parité géographique où chacun des États membres aurait au moins un chef de délégation de l'Union dans le monde sera très difficile, voire impossible. En effet, le Service européen pour l'action extérieure et son réseau dans le monde est censé fonctionner comme tout autre appareil diplomatique national. Les statistiques changent avec chaque rotation. Malgré toutes les critiques justifiées à l'égard de la sous-représentation de certains pays, notamment des nouveaux États membres, il faut reconnaître que le rôle du Haut Représentant en matière de nominations est un vrai casse-tête géopolitique.

Tableau 14. La représentation des États membres parmi les chefs de délégation de l'UE

A	B	B	C	C	D	D	E	E	E	F	F	H	I	I	L	L	L	M	N	P	P	R	S	S	S	U
T	E	G	Y	Z	E	K	E	L	S	I	R	U	E	T	V	T	U	T	L	L	T	O	I	K	E	K
4	1	1	-	4	1	3	1	5	1	1	1	2	4	1	1	1	1	1	7	4	7	1	2	1	2	1
	6				0				0		6			0												0

Source : Ryszarda Formuszewicz et Dorota Liszczyk, *op. cit.*, p. 16.

¹⁴⁵⁰ Voir Catherine Ashton, Haute Représentante de l'UE et vice-présidente de la Commission, nomme vingt-cinq nouveaux chefs de délégation de l'UE, Communiqué de presse, A 309/11, Bruxelles, 3 août 2011.

4. La Pologne face au problème de la faible représentation féminine

Lorsque la question de la parité hommes-femmes s'ajoute sur cet échiquier géographique, l'image devient encore plus complexe. Il faut noter en effet que le Haut Représentant est censé garantir l'équilibre non seulement entre toutes les composantes du service et entre les États, mais aussi entre les sexes. Cette tâche est d'autant plus difficile que le déséquilibre homme-femme est encore plus chronique que celui existant entre les capitales européennes. En outre, l'attractivité de certains postes exposés, surtout dans les pays en crise, est limitée pour un bon nombre de femmes diplomates¹⁴⁵¹. En août 2011, Catherine Ashton a elle-même appelé à la mobilisation des candidatures féminines : « J'accorde également beaucoup d'importance à la réalisation de nos objectifs en matière d'équilibre entre hommes et femmes. Dans le groupe des personnes nommées cette année, il y a plus de femmes que l'an dernier, mais leur nombre n'est toujours pas suffisant. Je lance donc un nouvel appel aux femmes qualifiées pour qu'elles posent leur candidature à des postes dans ce service »¹⁴⁵².

Selon les données de 2012, les femmes occupaient 24 postes de chefs de délégation (sur 126) et 7 postes de chefs de délégation adjoints (sur 27). Depuis la mise en place du SEAE, les femmes ont pris la tête de 7 délégations en 2010, 8 en 2011 et 3 en 2012, ce qui a augmenté leur représentation dans cette catégorie à 19% contre seulement 10% en 2010¹⁴⁵³. Pour la rotation 2012, malgré l'appel de Catherine Ashton, seules 12,1% des candidatures pour les postes de direction et 24,8% pour les autres postes ont été celles de femmes¹⁴⁵⁴. Il faut noter que la présence des femmes dans les services diplomatiques nationaux est beaucoup plus importante, et pour un bon nombre de pays elle est bien supérieure à la moitié du personnel : la Lettonie est au sommet (70% de femmes dans son service), suivie des autres pays baltes et scandinaves (Finlande - 65%, Estonie - 64%, Suède - 59 %, Lituanie - 55%, Danemark - 54%). La France s'est aussi située dans ce groupe avec 52% de femmes travaillant dans les structures du Quai d'Orsay. La Pologne s'est classée aux environs de la 20^{ème} place avec 42,95% de femmes dans son service, mais toujours bien au-dessus de la moyenne européenne pour la DG RELEX et son réseau de délégations dans le monde qui

¹⁴⁵¹ Sur les conditions de travail des femmes dans la diplomatie, voir Jean-Robert Leguey-Feilleux, *The Dynamics of Diplomacy*, Boulder, Londres, Lynne Rienner Publishers, 2009, p. 144 ; Ryszarda Formuszewicz et Jakub Kumoch, *op. cit.*, p. 18.

¹⁴⁵² Communiqué de presse, A 309/11, Catherine Ashton, Haute Représentante de l'UE et vice-présidente de la Commission, nomme vingt-cinq nouveaux chefs de délégation de l'UE, Bruxelles, le 3 août 2011.

¹⁴⁵³ Ryszarda Formuszewicz et Dorota Liszczyk, *op. cit.*, p. 29.

¹⁴⁵⁴ 2012 EEAS Staff Report, 24 juillet 2012, p. 7.

s'élève à 37%¹⁴⁵⁵. Cependant, quant au nombre de femmes à de plus hauts postes, la Pologne s'est trouvée dans le haut du tableau (18%), dépassant la France (13%) et plus encore la moyenne pour les délégations de l'Union (anciennement de la Commission) étant de l'ordre de 9,5%. Comme pour l'autre indice, deux pays scandinaves ont le plus grand nombre de femmes à de hauts postes dans la diplomatie : la Finlande (33%) et la Suède (29%). La représentation féminine est la plus faible pour l'Allemagne (7%) et l'Italie (6%). Il faut remarquer que la faible présence féminine dans les structures du SEAE, et anciennement de la DG RELEX, contraste avec le pourcentage total des femmes travaillant dans la Commission qui était de 51,6% pour 2010. En effet, les femmes sont plus présentes sur des postes de moyen et de bas niveau (inférieurs à AD 14)¹⁴⁵⁶. La situation est diamétralement différente quant à la présence des femmes sur des postes AST où elles représentent 70% du personnel¹⁴⁵⁷. Ce visible déséquilibre entre les sexes a entraîné la réaction politique de six députés européens¹⁴⁵⁸ : dans une lettre datée du 18 janvier 2011 et adressée à Catherine Ashton, ils expriment leur mécontentement, se disant « profondément déçus par le nombre particulièrement bas de femmes à des postes de direction »¹⁴⁵⁹. En effet, le Parlement européen a demandé à plusieurs reprises de corriger « ce déséquilibre intenable »¹⁴⁶⁰. Il est intéressant d'observer que certains diplomates proches de Catherine Ashton donnent une explication complémentaire pour expliquer la disproportion entre hommes et femmes, surtout dans son entourage proche, mettant en avant « les difficultés relationnelles rencontrées par Mme Ashton avec des personnes du même sexe »¹⁴⁶¹. Cependant, du point de vue historique, la faible présence des femmes au sein du SEAE est surtout le prolongement direct de la situation héritée de la DG RELEX.

¹⁴⁵⁵ Ryszarda Formuszewicz et Jakub Kumoch, *op. cit.*, p. 21.

¹⁴⁵⁶ Les femmes représentent 29% des fonctionnaires de la catégorie AD dans la centrale du SEAE et 24,3% dans les délégations (selon les données pour 2012 de *EEAS staff Report*).

¹⁴⁵⁷ Dans la catégorie AST, les femmes représentent 73% des postes dans la centrale et 62,6% dans les délégations de l'Union (selon les données pour 2012 de *EEAS Staff Report*).

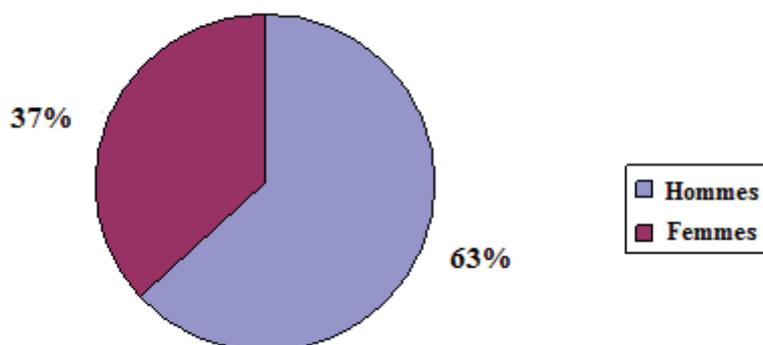
¹⁴⁵⁸ Il s'agit de Franziska Brantner, Elmar Brok, Roberto Gualtieri, Andrey Kovatchev, Alexander Graf Lambsdorff et Guy Verhofstadt.

¹⁴⁵⁹ Cité par Sandra Lesteven, *op. cit.*, p. 22. La lettre en version originale est disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2011/01/letter-HRVP.pdf>

¹⁴⁶⁰ Nicolas Gros-Verheyde, « Les députés européens rappellent Cathy Ashton à ses promesses », *blog Bruxelles2*, 18 janvier 2011, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/les-deputes-europeens-rappellent-cathy-ashton-a-ses-promesses.html>.

¹⁴⁶¹ Sandra Lesteven, *op. cit.*, p. 22.

Graphique 6. Le personnel de la DG RELEX et RELEX DEL selon le sexe



Source : Ryszarda Formuszewicz et Jakub Kumoch, *op. cit.*, p. 20.

Parmi les femmes chargées des délégations de l'Union, les plus nombreuses sont les Françaises et les Italiennes. Quatre femmes viennent des pays de l'Europe centrale et orientale (la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la Lettonie). Experte du monde arabe, la diplomate polonaise Joanna Wronecka a obtenu le poste de chef de délégation en Jordanie en septembre 2010¹⁴⁶². La Lettone Maira Mora a été nommée ambassadeur de l'Union à Minsk où les pays de l'Europe centrale souhaitent faire changer la donne conformément à leurs intérêts, notamment par le biais du Partenariat oriental. Il faut noter ici que les femmes ont été également envoyées dans des pays sensibles, comme en Irak où l'Union est représentée par la Tchèque Jana Hybášková. Cette nomination a été particulièrement importante car l'Union possède dans ce pays une mission civile de formation à l'État de droit. Il s'agit d'« EUJUST LEX », une première de ce genre destinée à renforcer le système pénal en Irak et lancée en 2005. Comme celle de Joanna Wronecka, cette candidature venant d'un des douze nouveaux États membres laisse penser que les pays sous-représentés dans les structures du SEAE ont une tendance plus grande à présenter des candidatures féminines, une tactique pour augmenter leur présence dans les délégations de l'Union. Les recommandations du rapport de l'Institut polonais des Affaires internationales de décembre 2012 vont aussi dans ce sens¹⁴⁶³.

¹⁴⁶² Avant de devenir chef de délégation de l'Union en Jordanie, Joanna Wronecka a été l'ambassadeur de la Pologne au Maroc. Née en 1958, elle est spécialiste de l'Islam et de la culture arabo-musulmane. Elle est diplômée de philologie arabe de l'Université de Varsovie (1981) et docteur en philosophie arabo-musulmane (1985). Elle a publié plusieurs ouvrages dont un sur le mouvement soufi et Ibn Arabi. Elle a bénéficié de bourses universitaires en Algérie, en Égypte et en France. En 1993, elle a intégré le service diplomatique polonais : au département des Nations-Unies (1996-1998) puis Afrique et Moyen-Orient (1998-1999), avant de partir au Caire comme ambassadeur (1999-2003) puis à Rabat (2005-2010). Dans l'intermède, elle a dirigé le secrétariat du Ministre (2003-2005).

¹⁴⁶³ Ryszarda Formuszewicz et Dorota Liszczyk, *op. cit.*, p. 32.

Tableau 15. La représentation des femmes sur les postes de direction au siège du SEAE et dans les délégations de l'Union selon leur nationalité (sans groupes de travail)

A	B	B	C	C	D	D	E	E	E	F	F	H	I	I	L	L	L	M	N	P	P	R	S	S	S	U
T	E	G	Y	Z	E	K	E	L	S	I	R	U	E	T	V	T	U	T	L	L	T	O	I	K	E	K
1	3	-	-	1	3	-	-	2	1	-	6	1	-	4	1	-	-	-	2	1	2	-	-	-	-	2

Source : Ryszarda Formuszewicz et Dorota Liszczyk, *op. cit.*, p. 29.

5. La présence qualitative des diplomates polonais dans le SEAE

Après avoir étudié la présence quantitative des diplomates nationaux, en particulier polonais, au sein du SEAE, c'est la qualité de cette présence qui sera analysée. Il sera intéressant d'observer si les États membres ont une stratégie concernant l'envoi de leurs diplomates dans les structures du SEAE et si cette présence a un impact sur le réseau d'influence de chaque pays.

Les trois premières années de fonctionnement du SEAE ont montré que le nouveau service est une structure complexe où se croisent des logiques différentes : communautaire et intergouvernementale. L'organigramme, modifié plusieurs fois depuis le lancement du service en 2010, témoigne déjà de cette complexité. À côté des départements géographiques et thématiques existant dans les structures diplomatiques nationales, il existe des unités autonomes attachées directement au Haut Représentant. De même, l'influence de chaque État varie en fonction de la diversification de la présence de ses diplomates à tous les niveaux hiérarchiques et en fonction de l'intérêt que l'État porte aux domaines où il exerce cette présence. L'influence des États dépend encore d'un autre facteur : l'intégration des diplomates nationaux dans les structures européennes. On constate que cette intégration se fait plus rapidement dans les délégations de l'Union que dans l'administration centrale où les fonctionnaires venant de la Commission et du Secrétariat général du Conseil sont plus nombreux. En effet, la représentation extérieure où le principe de rotation s'applique davantage et où l'expérience diplomatique est fortement valorisée favorise l'arrivée des diplomates nationaux. Ainsi les États contribuent aussi à la professionnalisation de la diplomatie européenne. Cependant l'intégration des diplomates nationaux dans l'administration centrale du service est plus lente en raison d'un nombre restreint de postes, déjà réservés principalement aux transferts interinstitutionnels selon le principe d'économie budgétaire. L'accès à ces postes est aussi plus difficile en raison du mérite qui privilégie de

fait les fonctionnaires européens déjà introduits dans les institutions européennes. On constate la prédominance des fonctionnaires venant de la Commission aux niveaux des directeurs et des chefs d'unité où ce monopole est presque total. La structure du SEAE, qui se base essentiellement sur celle de la DG RELEX où les relations avec les pays ACP étaient bien développés, favorise l'emploi des experts ayant une grande connaissance de ces dossiers, et parmi eux les spécialistes issus de la DG Développement (en particulier de la direction en charge de l'Afrique). Il est naturellement plus rare que de tels experts viennent de l'Europe de l'Est. Bien évidemment, une telle situation est jugée par les analystes occidentaux comme un signal positif pour le jeune service diplomatique : « il pourra s'appuyer sur son personnel déjà aguerri, ce qui devrait grandement faciliter non seulement le démarrage réel du service et son suivi des dossiers régionaux, mais aussi la mise sur pied d'une véritable politique extérieure, fondée sur des cadres stratégiques définis par un personnel compétent, comme c'était le cas lorsque ces services dépendaient de la Commission et des stratégies pluriannuelles étaient établies par zone géographique »¹⁴⁶⁴. Cependant il faudrait encore permettre aux nouveaux arrivants d'intégrer les structures du SEAE, surtout dans les domaines qui leurs sont proches par intérêt stratégique ou histoire vécue, car le risque est que la rotation se fasse essentiellement à l'intérieur du service après 2013, la préférence pour les diplomates nationaux ne s'appliquant plus.

Pour la Pologne, cela signifie que le partage de son expertise, par exemple en matière de relations avec les pays de l'Europe de l'Est ou encore de l'Asie centrale, pourrait être restreint¹⁴⁶⁵. On observe déjà la mainmise des trois grands États de l'Union sur le SEAE : la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne. Toutefois il faut remarquer que la Pologne a déjà signifié sa volonté de rejoindre ce cercle des grands en menant un lobbying pour obtenir un poste proche de Catherine Ashton. Le poids de la présence des trois grands et de la Pologne est cependant très disproportionné : cette dernière est toujours loin d'atteindre une représentation équivalente par exemple à celle de l'Espagne qui lui correspond par son poids géographique et démographique. Bien que sa sous-représentation ait nettement diminué, comme celle d'autres nouveaux États membres, elle est davantage l'effet de la création de nouveaux postes dans le réseau diplomatique de l'Union qu'une preuve de conquête du terrain déjà partagé par les anciens grands acteurs de la politique étrangère de l'Union. C'est pour cela qu'il est non seulement opportun de mesurer l'équilibre entre les États de manière quantitative, mais aussi d'apprécier la qualité de leur présence. Avec le temps, le critère

¹⁴⁶⁴ Sandra Lesteven, *op. cit.*, p. 24.

¹⁴⁶⁵ Voir Ryszarda Formuszewicz et Dorota Liszczyk, *op. cit.*, p. 21.

qualitatif prendra indéniablement de l'importance. C'est pourquoi Varsovie a intérêt à envoyer ses diplomates sur des postes prioritaires de son point de vue, pour ne citer que le Partenariat oriental. Pour les pays comme la Pologne, qui ont l'ambition de façonner la politique étrangère de l'Union, il est important d'avoir des experts dans les cercles décisionnels au siège du SEAE à Bruxelles, notamment dans les départements clés du point de vue de leurs intérêts. En effet, l'objectif n'est pas d'être un simple exécutant d'une politique décidée par les autres, mais d'en être le co-concepteur. C'est pourquoi il faudrait éviter le piège que représente une concentration de l'attention uniquement sur les nominations des chefs de délégation. L'idée des quotas, soutenue par la Pologne lors des négociations sur le SEAE mais finalement abandonnée, pourrait être de ce point de vue une arme à double tranchant. En effet, il ne serait pas souhaitable pour Varsovie que l'accès aux postes influents soit bloqué une fois la parité atteinte. La Pologne a plutôt intérêt à jouer sur le fait que le recours aux spécialistes venant de tous les pays peut enrichir le SEAE. Le respect rigoureux de l'article 50b du règlement de travail qui prévoit le détachement des diplomates nationaux pour 4 ans est dans l'intérêt de la Pologne. Il est crucial que le SEAE garde son caractère dynamique permettant l'échange régulier entre les services nationaux et Bruxelles.

La mise en place du SEAE revêt une importance stratégique pour les grands pays. Ce service peut constituer un instrument d'influence dans les mains de leurs diplomates nationales, tout en menaçant néanmoins de leur faire de l'ombre. Pour la France et la Grande-Bretagne qui disposent des plus grands réseaux diplomatiques, l'enjeu est de modeler la diplomatie européenne selon leur propre vision. La conception britannique est proche de la vision libre-échangiste : « être présent est encore le meilleur moyen de s'assurer que l'envergure de la politique étrangère de l'Union reste limitée »¹⁴⁶⁶. La France manifeste davantage une volonté de transformer l'Union en puissance politique à l'échelle universelle à condition qu'elle garde son statut de *primus inter pares*. Elle a milité pour une structure administrative propre, avec un Secrétaire général exécutif à sa tête. Paris a obtenu satisfaction avec la nomination de Pierre Vimont à ce poste qui a néanmoins été contrecarré par la création d'une fonction se rapprochant de la vision anglo-saxonne : celle de *Chief Operating Officer*, « sorte d'électron libre placé par l'organigramme au même niveau hiérarchique que le Secrétaire général exécutif et qui, en ce sens, est un concurrent potentiel »¹⁴⁶⁷. Beaucoup plus discrète dans les négociations, l'Allemagne a surtout mis l'accent sur l'influence économique. La nomination du diplomate allemand Markus Ederer au poste de chef de délégation à Pékin

¹⁴⁶⁶ Sandra Lesteven, *op. cit.*, p. 30.

¹⁴⁶⁷ *Ibid.*, p. 31.

en témoigne. La Pologne a souhaité avant tout affirmer son rôle de puissance régionale tout en voulant sortir de ce cadre géographiquement limité. Les nominations de diplomates polonais à des postes dans les pays arabes où en Asie témoignent de cet intérêt croissant de la Pologne pour les pays émergents. En effet, Varsovie développe de plus en plus ses relations avec ces pays pour des raisons économiques lorsqu'il s'agit d'attirer les investisseurs étrangers en Pologne (la Chine, le Japon, la Corée du Sud, la Thaïlande, l'Arabie Saoudite, le Koweït, l'Inde, le Brésil)¹⁴⁶⁸, mais aussi pour apporter son expertise en matière de transformation démocratique. Cela est très visible lorsque la Pologne se présente à des pays d'Afrique du Nord et du Proche-Orient suite au « printemps arabe » de 2011, mais aussi à divers pays d'Asie (Afghanistan, Myanmar ou Kirghizstan) comme étant un exemple d'une transformation à la fois démocratique et économique réussie. C'est pourquoi l'influence de la Pologne au sein du SEAE doit être mesurée par la présence des diplomates polonais dans les structures responsables du développement des relations avec les pays émergents et de la transformation démocratique, surtout dans le voisinage proche de l'UE.

Si l'on prend en compte les intérêts polonais, la présence des diplomates polonais dans les structures du SEAE semble correspondre aux attentes de Varsovie, malgré la sous-représentation incontestable. Tout d'abord, la Pologne est représentée dans le *Corporate Board* par Maciej Popowski, le Secrétaire général adjoint en charge des affaires inter-institutionnelles. C'est un réel moyen d'influencer l'action du Haut Représentant de l'Union. Son rôle consiste à entretenir des relations avec le Parlement européen et la Commission européenne. Il a donc pour mission de coordonner l'action du SEAE avec les autres volets de l'action extérieure de l'UE, notamment en ce qui concerne la programmation conjointe qui a pour objectif d'augmenter l'impact et la visibilité de l'UE et dans le même temps de rendre son aide « plus transparente et prévisible et beaucoup moins fragmentée »¹⁴⁶⁹.

Les premières nominations de diplomates polonais à la tête des délégations de l'Union ont aussi donné la preuve de la diversification de son rayonnement international. Le poste à Amman attribué à Joanna Wronecka témoigne de l'intérêt culturel et politique croissant de la

¹⁴⁶⁸ Voir « Donald Tusk w Azji: rozmowy z premierami Tajlandii, Japonii, Chin i Korei [Donal Tusk en Asie : les discussions avec les premiers ministres de la Thaïlande, du Japon, de la Chine et de la Corée] », 5 novembre 2012, disponible sur le site Internet de la chancellerie du Premier ministre de la Pologne : <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/tusk-w-azji-rozmowy-z-premierami-tajlandii-i-japonii.html>. Sur les visites à l'étranger du premier ministre Donald Tusk, voir : http://pl.wikipedia.org/wiki/Wizyty_zagraniczne_premiera_Donalda_Tuska

¹⁴⁶⁹ Intervention de Maciej Popowski, Secrétaire général adjoint du SEAE, lors du Séminaire de haut niveau sur la programmation conjointe : « La réponse de l'Union européenne pour accroître l'impact de l'aide », Représentation permanente de la France auprès de l'UE, Bruxelles, 8 novembre 2012, disponible sur le site Internet : http://www.rpfrance.eu/Seminaire_programmation_conjointe/dl/09-Intervention-M.-Popowski.pdf

Pologne pour les pays arabes. Egalement présente militairement dans la région (Liban, Irak), Varsovie est vivement intéressée par la stabilisation de toute la région et prête à apporter son expertise sur la transformation démocratique. Contrairement aux idées reçues, l'histoire des relations diplomatiques de la Pologne avec ces pays est riche¹⁴⁷⁰: établies à partir des années 1930 (par exemple avec l'Irak en 1932 ou avec le Liban en 1933), elles se sont développées pendant la guerre froide dans le cadre du bloc des pays socialistes, notamment avec l'Irak, la Libye, le Yémen ou encore avec la Syrie et l'Égypte, mais un peu moins avec l'Algérie. Cette direction est confirmée en mai 2012 par la désignation de l'ancien ambassadeur polonais en Arabie Saoudite, Adam Kułach¹⁴⁷¹, à la tête de la délégation à Riyad. La nomination de ce diplomate polonais parlant arabe a été reçue à Varsovie comme la reconnaissance du rôle joué par la présidence polonaise pendant le printemps arabe. Elle est d'autant plus importante que le chef de la délégation en Arabie Saoudite est également accrédité dans les autres pays du Golfe : Bahreïn, Koweït, Oman, Qatar et aux Émirats arabes unis. D'un autre côté, le fait que le poste de Séoul ait été confié à Tomasz Kozłowski correspond au caractère de plus en plus économique de l'action diplomatique de la Pologne. Il s'agit surtout de développer les échanges commerciaux entre la Pologne et les pays d'Asie de l'Est qui connaissent une forte croissance de leur PIB. Bien évidemment, la présence des diplomates polonais à la tête des délégations de l'Union dans le monde n'est pas garant de la réussite de la diplomatie polonaise. Elle laisse simplement espérer qu'elle peut être un moyen d'influence et d'amplification de cette coopération économique et politique.

Toutefois, l'appréciation de l'influence de la Pologne sur la politique étrangère de l'Union ne peut se faire sans la prise en compte de la présence des diplomates polonais dans les structures responsables de la Politique européenne de voisinage et du Partenariat oriental qui font désormais partie du champ d'action du SEAE. Pendant longtemps, Catherine Ashton a semblé demeurer sourde aux revendications des pays de l'Europe centrale et orientale qui souhaitent être davantage intégrés dans ces structures, alors même qu'il s'agissait du leitmotiv de leur soutien à la création du SEAE. Dans le contexte du printemps arabe, le risque que toute l'attention de l'Union et la majeure partie de ses instruments financiers aillent

¹⁴⁷⁰ Voir Aleksandra Dzisiów-Szuszczkiewicz, « Bliski Wschód – wyzwanie dla polskiej polityki zagranicznej? [Proche Orient – défi pour la politique étrangère polonaise ?] », *Bezpieczeństwo Narodowe*, 2008, vol. I-II, n° 7-8, p. 145-182.

¹⁴⁷¹ Adam Kułach a commencé sa carrière diplomatique dans le ministère des Affaires étrangères de la Pologne en 1992. Il s'occupait notamment des relations avec les pays d'Afrique et du Moyen-Orient. Entre 2004 et 2010, il a été l'ambassadeur de la Pologne à Riyad. Dans les années 2010-2012, il a été responsable des relations avec les pays arabes et l'Iran au MAE à Varsovie. En février 2012, il a été nommé directeur du Département de l'Afrique et du Moyen-Orient, avant de rejoindre en octobre 2012 son poste de chef de délégation de l'Union européenne en Arabie Saoudite.

vers le volet sud de la PEV, notamment dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée, a suscité beaucoup d'inquiétude en Pologne et dans d'autres pays de la région¹⁴⁷². Le fait qu'aucun diplomate polonais n'ait été envoyé dans les pays de l'Europe de l'Est a pu être considéré comme la preuve d'un échec de la diplomatie polonaise. Ce jugement très sévère a seulement été atténué après la désignation de Jan Tombiński à la tête de la délégation à Kiev en mars 2012. Le poste en Ukraine, voisine de la Pologne et dont Varsovie prétend être l'avocat à Bruxelles, a une importance cruciale pour le prestige et l'influence réelle de la diplomatie polonaise au sein du SEAE. Cette nomination peut être considérée également comme une reconnaissance tardive de l'engagement de la Pologne en Ukraine lors de la « révolution orange » (2004-2005). Il est cependant intéressant de remarquer que pour la rotation 2012, quatre autres diplomates polonais ont postulé pour les postes de chef de délégation de l'Union : trois dans les pays du Partenariat oriental (Arménie, Biélorussie, Géorgie) et un en Afghanistan où la Pologne est engagée militairement depuis 2002. Si aucune de ces quatre candidatures n'a obtenu l'approbation finale¹⁴⁷³, elles témoignent cependant de l'intérêt de la Pologne pour les pays concernés. Les diplomates polonais ont participé aussi aux concours prévus par la rotation 2013 dans 32 pays, en particulier en Russie, dans les Balkans et en Asie centrale.

L'image de cette influence polonaise dans le SEAE doit être complétée par une analyse de la présence des fonctionnaires polonais dans la centrale du service, notamment dans les directions directement responsables du Partenariat oriental. En effet, après le traité de Lisbonne, le SEAE a intégré toutes les questions bilatérales et horizontales relatives aux relations avec les voisins orientaux de l'UE. Le Partenariat oriental dépend de deux sections qui se trouvent à la Direction générale « Russie, Partenariat oriental et Balkans occidentaux » : il s'agit de la division « Partenariat oriental, coopération régionale et OSCE » pour des questions multilatérales et de la division « Partenariat oriental – relations bilatérales ». Il convient de constater que ces structures n'ont pas beaucoup évolué depuis leur transfert de la Commission européenne et que le personnel est resté le même, mis à part les postes de direction. Suite aux restrictions budgétaires, le renouvellement des cadres par des fonctionnaires venant des nouveaux États membres est quasiment inexistant. Aucun service

¹⁴⁷² Voir Szymon Ananicz, « Przeciąganie liny o unijną politykę wobec sąsiadów [Tir à la corde dans la politique de voisinage de l'Union] », *Komentarze OSW*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, n° 49, 9 mars 2011, disponible sur le site Internet: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2011-03-09/przeciaganie-liny-o-unijna-polityke-wobec-sasiadow>

¹⁴⁷³ Ryszard Czarnecki, « Jan Tombiński ambasadorem UE w Kijowie [Jan Tombiński nommé ambassadeur de l'UE à Kiev] », *wPolityce.pl*, 21 mars 2012, disponible sur le site Internet : <http://wpolityce.pl/dzienniki/blog-ryszarda-czarneckiego/25199-jan-tombinski-ambasadorem-ue-w-kijowie>

dans ce département n'a été confié à un diplomate polonais. La Pologne y a seulement envoyé un expert national, alors que la délégation d'END et leur financement par les budgets nationaux sont dans une telle situation la seule solution permettant d'accroître leur influence sur le Partenariat oriental¹⁴⁷⁴. L'impact polonais sur la définition de la dimension orientale du voisinage de l'Union pourrait paraître nul s'il n'y avait la présence de diplomates polonais au niveau de la gestion d'aide au processus démocratique. En effet, la Direction générale « Affaires globales et multilatérales » joue un rôle très important dans le développement des relations avec les pays du Partenariat oriental car c'est elle qui dispose des instruments destinés aux droits de l'homme et à l'observation des élections. Deux Polonais se trouvent sur l'organigramme : Marek Grela, conseiller principal au Département des relations multilatérales et des affaires globales, ainsi que Małgorzata Wasilewska qui est à la tête de la division « Démocratie et observation électorale ». L'allocation des fonds pour chacun des pays du voisinage oriental dépend désormais de l'expertise de ces structures qui ont contribué à forger l'approche « plus de fonds pour plus de réformes ». En mai 2011, Catherine Ashton a déclaré à ce sujet : « Nous mettrons des fonds à la disposition des pays de notre voisinage pour soutenir les réformes politiques et économiques qu'ils entendent mener, au rythme qu'ils auront choisi. Notre soutien est fondé sur le partenariat et non sur l'imposition de notre volonté. Notre relation repose sur le principe de la responsabilité mutuelle, qui est à double sens, chaque partie devant rendre compte à l'autre de son état d'avancement au regard des objectifs fixés »¹⁴⁷⁵.

En prenant en compte l'ensemble des critères ayant un impact sur l'influence de chaque État membre dans le SEAE, on peut constater que la place de la Pologne est encore sous-évaluée par rapport au rôle qu'elle aimerait jouer dans la diplomatie européenne. Malgré une grande ambition, Varsovie a toujours du mal à développer une stratégie cohérente de promotion des candidatures de diplomates polonais pour les postes influents au SEAE. La Pologne pourrait s'inspirer de la méthode française consistant en une ouverture interministérielle et une liberté de candidature. En effet, par le biais de son ministère des Affaires étrangères et européennes et du secrétariat général des Affaires étrangères, Paris a élaboré en janvier 2011 une série de mesures visant à accroître la présence française dans les

¹⁴⁷⁴ Voir Elżbieta Kaca et Monika Sus, « Trudne początki. Nowa unijna dyplomacja a Partnerstwo Wschodnie [La nouvelle diplomatie de l'Union et le Partenariat oriental] », *Analizy i Opinie*, Instytut Spraw Publicznych, Varsovie, n° 120, mai 2011, p. 4-7.

¹⁴⁷⁵ Communiqué de Catherine Ashton, Haut Représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité et de Stefan Füle, membre de la Commission chargée de l'élargissement et de la PEV : *Une politique européenne de voisinage nouvelle et ambitieuse*, Commission européenne, IP/11/643, Bruxelles, 25 mai 2011, disponible sur le site Internet : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-643_fr.htm.

structures du SEAE : « Pour présenter les meilleurs candidats possibles aux postes offerts, les autorités françaises ont choisi de miser sur une information interministérielle large concernant les fiches de postes du SEAE, et sur la possibilité pour des agents qui ne sont pas diplomates de carrière, mais qui disposent d'une expérience internationale, d'obtenir l'attestation de diplomate nationale »¹⁴⁷⁶. Une politique de promotion des candidatures polonaises est d'autant plus nécessaire que, comme le remarque Maciej Popowski, « la logique de corporation »¹⁴⁷⁷ héritée de la DG RELEX est toujours très forte au SEAE. Selon Jerzy Buzek, ancien président du Parlement européen et ancien Premier ministre polonais, un programme de promotion supervisé par le MAE et la Représentation permanente auprès de l'UE est nécessaire : « Il faut viser les postes de moyen niveau. Nous avons besoin d'une représentation forte, pour promouvoir à l'avenir les nôtres aux plus hauts postes »¹⁴⁷⁸. Sans l'élaboration d'un tel mécanisme, la Pologne risque de demeurer « un grand pays » du SEAE, avec quelques postes de prestige mais avec une portée politique limitée et un petit réseau d'influence dépourvu de contenu technique et logistique. Il reste à espérer que la création à l'automne 2012 d'un groupe pour la promotion des candidatures polonaises dans les organisations et les institutions internationales (*Zespół do spraw promocji zatrudnienia obywateli polskich w organizacjach i instytucjach międzynarodowych*) permette de recenser les meilleures candidatures polonaises afin de bien cibler les concours européens. La mise en place d'un groupe interministériel et l'élaboration de recommandations sur la présence des fonctionnaires polonais dans les structures internationales sont également à l'ordre du jour¹⁴⁷⁹.

B. La présidence polonaise du Conseil de l'UE : une présidence qui s'est voulue assistante dans la représentation extérieure de l'Union européenne

Le rôle de la présidence tournante dans la représentation extérieure de l'Union a été redéfini avec la mise en place du SEAE. Le traité de Lisbonne a confié la présidence du

¹⁴⁷⁶ Cité par Sandra Lesteven, *op. cit.*, p. 36.

¹⁴⁷⁷ « Stara Unia Europejska wciąż broni się przed nową – stanowiska w Brukseli dla dawnej „15” [La vieille Union européenne se défend toujours contre la nouvelle – les postes à Bruxelles pour les anciens "15"] », *EurActiv*, 04 mai 2012, disponible sur le site Internet: <http://www.euractiv.pl/politykawewnetrzna/artykul/stara-unia-europejska-wci-broni-si-przed-now--stanowiska-w-brukseli-raczej-dla-dawnej-15-003570>

¹⁴⁷⁸ Interview avec Jerzy Buzek, ancien président du Parlement européen : Anna Słojewska, « Trzeba zabiegać o średni szczebel [Il faut viser les postes de moyen niveau] », *Rzeczpospolita*, 30 avril 2012.

¹⁴⁷⁹ Information présentée par le Sous-secrétaire d'État au MAE, Grażyna Bernatowicz, devant la Commission des Affaires étrangères de la Diète polonaise, le 22 novembre 2012 : *Informacja o posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych*, 23 novembre 2012, disponible sur le site Internet de la Diète polonaise : <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=F7714ABC67ACB8E6C1257ABF00515191>

Conseil de l'Union dans le format « Affaires étrangères » au Haut Représentant. Ses représentants président la plupart des groupes de travail du Conseil compétents pour la PESC et la PSDC¹⁴⁸⁰. Le Conseil européen a aussi été doté d'un président stable. De même, la présidence tournante a perdu le pouvoir de représentation à l'étranger, celui-ci appartenant désormais aux délégations de l'Union (les États représentent l'Union seulement dans les pays où elle n'a pas de représentation propre). Elle est assurée également dans le cadre d'une troïka et d'un programme commun défini pour dix-huit mois. Dans ce contexte, les États membres en charge de la présidence ont dû réinventer leur rôle sur le plan international, tâche d'autant plus difficile que les intérêts et les ambitions étatiques ne disparaissent pas avec la suppression de certaines compétences permettant d'orienter la politique étrangère de l'Union. L'élaboration d'un nouveau « code de travail » entre les autorités nationales s'est imposée, notamment entre le ministre des Affaires étrangères de l'État exerçant la présidence et le Haut Représentant, ainsi qu'entre les services diplomatiques nationaux et les délégations de l'Union. Au-delà des textes juridiques, il s'agissait avant tout d'établir une nouvelle pratique¹⁴⁸¹.

L'exercice de la présidence tournante a toujours été pour les États une occasion d'introduire dans l'agenda de l'Union les questions importantes du point de vue des intérêts nationaux. Au-delà de la gestion des affaires courantes de l'Union, la présidence a toujours signifié symboliquement « nous gouvernons l'Europe »¹⁴⁸². Cette dimension a notamment été mise en valeur par les États membres qui ont exercé la présidence tournante pour la première fois depuis leur adhésion¹⁴⁸³. Pour la Pologne, la présidence du Conseil de l'UE dans le deuxième semestre 2011 (juillet-décembre) devient une opportunité pour se montrer « bon

¹⁴⁸⁰ Les représentants du Haut Représentant président toutes les instances préparatoires du Conseil « Affaires étrangères », y compris le Comité politique et de sécurité, à l'exception toutefois de six groupes dont les travaux sont menés par un représentant de la présidence semestrielle : le Groupe des conseillers pour les relations extérieures (RELEX), le Groupe « Terrorisme (aspects internationaux) » (COTER), le Groupe « Application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme » (COCOP), le Groupe « Affaires consulaires » (COCON), le Groupe « Droit international public » (COJUR) et le Groupe « Droit de la mer » (COMAR).

¹⁴⁸¹ Sur les enjeux de la nouvelle « présidence hybride » dans les relations extérieures de l'UE, voir Jan Barcz et Paweł Świeboda, « Prezydencja rotacyjna a stosunki zewnętrzne UE w świetle reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony. Wyzwania dla polskiej Prezydencji [Présidence tournante et les relations extérieures de l'UE à la lumière de la réforme du traité de Lisbonne. Les enjeux pour la présidence polonaise] », *Policy Paper*, Centrum Strategii Europejskiej Demos Europa, 21 octobre 2010, http://www.demoseuropa.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=515&Itemid=95&lang=pl

¹⁴⁸² Voir Piotr Szewo, « Programme de la présidence polonaise de l'UE », *Revue de l'Union européenne*, n° 555, février 2012, p. 102.

¹⁴⁸³ La Slovénie a été le premier État ayant adhéré après 2004 à exercer la présidence tournante du Conseil (janvier-juin 2008). Avant la Pologne, deux autres pays de l'Europe centrale ont été chargés de présider le Conseil de l'UE : la République tchèque (janvier-juin 2009) et la Hongrie (janvier-juin 2011).

élève » de l'Union européenne et pour mettre en avant la réussite de sa transformation démocratique et économique. C'est aussi une occasion de s'intéresser davantage au rôle et à la place de la Pologne dans la politique étrangère de l'Union. Ouvrant la deuxième présidence tripartite, Varsovie a cherché à développer un nouveau modèle de présidence dite « d'assistance » (*prezydencja wspomagająca*). A-t-elle réussi à assurer la représentation extérieure de l'Union à côté du Haut Représentant et de son service, à établir des rapports de coopération et d'assistance mutuelle entre les autorités nationales et européennes, à relever les priorités de sa politique étrangère au rang de l'intérêt européen ? Comment a-t-elle répondu aux problèmes du moment dans le voisinage européen, face aux révolutions dans le monde arabe et à la régression démocratique en Europe de l'Est ? Peut-on parler d'une présidence modèle dans le cadre des dispositifs du traité de Lisbonne ? Voici quelques questions qui sont au cœur de notre réflexion sur la contribution de la Pologne à la mise en place du SEAE dans ses premières années de fonctionnement, notamment pendant la présidence polonaise du Conseil de l'UE.

Cette dernière débute le 1^{er} juillet 2011. Elle succède à la Hongrie, comme le premier pays de la nouvelle présidence tripartite avec le Danemark et Chypre. C'est déjà le deuxième triplé qui fonctionne selon le dispositif du traité de Lisbonne après celui formé par l'Espagne, la Belgique et la Hongrie. Après la présidence espagnole encore très marquée par le manque de collaboration¹⁴⁸⁴ entre le Haut Représentant et les autorités espagnoles, les présidences belge et hongroise ont déjà le caractère d'« un commun accord »¹⁴⁸⁵. En effet, la Belgique a mis son service diplomatique à la disposition de Catherine Ashton afin d'assurer la transition de la représentation extérieure pendant la mise en place du Service européen pour l'action extérieure. En accord avec le Haut Représentant, les deux présidences belge et hongroise prennent le relais pour le représenter au Parlement européen et dans d'autres organisations internationales. Elles ont commencé également à préparer les réunions Gymnich, conjointement avec Catherine Ashton. La présidence hongroise a coopéré étroitement avec le chef de la diplomatie européenne pour faire face au conflit en Libye : en lien avec le SEAE, l'ambassade de Hongrie à Tripoli a ainsi coordonné l'évacuation des ressortissants de l'UE en Libye. À l'initiative de la Hongrie, le mécanisme de protection civile de l'UE a également été

¹⁴⁸⁴ La présidence espagnole, malgré ses déclarations sur la volonté de collaboration avec Catherine Ashton et Herman van Rompuy, marquait souvent sa propre initiative, faisant des déclarations unilatérales par la voix de son ministre des Affaires étrangères Miguel Angel Moratinos, notamment sur la levée de l'embargo sur les armes à destination de la Chine ainsi que sur la normalisation des relations avec Cuba.

¹⁴⁸⁵ Agata Gostyńska et Dorota Liszczyk, « Polska prezydencja wspomaga Catherine Ashton [La présidence polonaise assiste Catherine Ashton] », *Gazeta Wyborcza*, 28 novembre 2011.

déclenché¹⁴⁸⁶. Une coopération avec la Commission européenne a été établie, notamment en matière d'aide humanitaire et de gestion de crises. C'est pour ces raisons que l'on a commencé à parler de la « présidence assistante »¹⁴⁸⁷. Ce modèle a paru optimal dans le contexte du traité de Lisbonne et attractif pour l'ensemble des acteurs européens. Il permet à l'État exerçant la présidence de marquer sa présence sur la scène internationale. Il s'inscrit dans la logique de la complémentarité d'action entre la présidence tournante et les responsables européens. Il ouvre aussi la voie à l'approfondissement de cette coopération en donnant la possibilité à l'État exerçant la présidence de prendre la responsabilité de certains domaines que l'UE ne couvre pas. Cela se vérifie notamment pour la coopération consulaire où un État membre peut devenir un « État pilote » afin d'assurer la protection consulaire des ressortissants de l'ensemble des pays de l'Union. Lancé en 2006 sous l'impulsion franco-britannique¹⁴⁸⁸, ce concept laisse une place à la présidence tournante, en raison d'un faible intérêt des autres États pour exercer un tel rôle¹⁴⁸⁹. La Pologne a donc décidé de saisir cette chance lorsqu'elle a présidé le Conseil de l'UE.

Le programme de la présidence polonaise est très ambitieux¹⁴⁹⁰. Il reflète à la fois l'intérêt européen et national. Les priorités sont regroupées autour de trois axes : la croissance économique (définition du cadre financier 2014-2020), la sécurité de l'Europe (PSDC, sécurité énergétique) et l'ouverture de l'UE (élargissement, Partenariat oriental, soutien à la transformation démocratique dans les pays arabes). Quant aux priorités pour l'action extérieure, Varsovie veut surtout accélérer l'intégration des Balkans dans l'UE et donner une nouvelle dynamique à la politique de voisinage. La finalisation des négociations d'adhésion avec la Croatie est prévue pendant la présidence polonaise. Le gouvernement de Donald Tusk

¹⁴⁸⁶ Il a été établi par la décision du Conseil du 23 octobre 2001. Depuis sa création, le mécanisme a été activé plus de 150 fois pour des catastrophes de tous types. Parmi les grandes catastrophes qui ont requis une assistance, on compte le tsunami en Asie du Sud (2004-2005), les ouragans Katrina et Rita aux États-Unis (2005), les tremblements de terre en Chine (2008), en Haïti (2010) et au Japon (2011), les inondations dans les Balkans (2010), les incendies de forêt en Grèce (2007, 2012), les troubles civils en Libye (2011) ainsi que l'explosion sur une base navale à Chypre (2011).

¹⁴⁸⁷ Agata Gostyńska et Dorota Liszczyk, « „Prezydencja wspomagająca” jako model funkcjonowania prezydencji rotacyjnej w zakresie działań zewnętrznych UE [« Présidence assistante » en tant que modèle du fonctionnement de la présidence tournante en matière d'action extérieure de l'UE] », *Biuletyn, PISM*, n° 56 (805), 31 mai 2011, p. 2456-2457.

¹⁴⁸⁸ Le 12 juin 2006, le Conseil « Affaires générales et relations extérieures » de l'Union européenne, sous présidence autrichienne, a adopté une nouvelle version des lignes directrices en matière de protection consulaire des ressortissants de l'UE dans les pays tiers. La première version du document remontait à 2001.

¹⁴⁸⁹ Le concept d'État pilote en matière de protection consulaire a été validé par le Conseil de l'Union européenne le 12 juin 2007. Par exemple, la France est devenue État pilote dans sept États tiers (République centrafricaine, Comores, Djibouti, Madagascar, Tchad, Togo et Vanuatu), de même que le Royaume-Uni dans sept autres pays (Barbade, Belize, Gambie, Sierra Léone, Sainte-Lucie, Fidji et Malawi).

¹⁴⁹⁰ Voir Piotr Szewo, art. cit., p. 101-107.

veut aussi utiliser le cadre du Partenariat oriental (lancé par la Pologne et la Suède en mai 2009) pour rapprocher l'UE de ses voisins orientaux (visas, accord d'association avec l'Ukraine et la République de Moldova). Enfin la plus importante priorité pour la présidence polonaise, liée à l'actualité, est le soutien à la transition démocratique dans les pays d'Afrique du Nord, du Proche-Orient et en Biélorussie¹⁴⁹¹ : cette orientation politique est confirmée lors du sommet des dirigeants d'Europe centrale et orientale organisé à Varsovie en mai 2011. Cependant le contexte général n'est pas favorable à leur réalisation¹⁴⁹² : une crise économique dominée par la lutte pour la survie de la zone euro (dont la Pologne ne fait pas partie) ou encore le bouleversement géopolitique dans le voisinage européen sous les vents d'espérance venant du Sud et de déception venant de l'Est sont autant de raisons pour ne pas être à la hauteur.

1. Les relations du ministre polonais des Affaires étrangères avec le Haut Représentant de l'Union : une collaboration organisée

La réussite de la présidence polonaise ne pouvait se faire sans une préparation en amont et une coopération étroite avec le Haut Représentant de l'Union. Les préparatifs commencent dès 2007. En juillet 2008, le gouvernement polonais désigne le représentant plénipotentiaire du gouvernement pour la préparation de la présidence (*Pełnomocnika Rządu do spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*) afin de coordonner le travail de l'administration centrale. Cette fonction est confiée à Mikołaj Dowgiewlewicz, secrétaire du Comité de l'intégration européenne (*Urząd Komitetu Integracji Europejskiej*, créé en octobre 1996) et Président directeur-adjoint du Comité européen du Conseil des ministres. La préparation stratégique et logistique de la présidence polonaise est confiée aux deux départements du Comité d'intégration européenne : le Département de la coordination

¹⁴⁹¹ Jacek Pawlicki, « Arabska prezydencja Polski [La présidence arabe de la Pologne] », *Gazeta Wyborcza*, 11 mars 2011.

¹⁴⁹² Sur le contexte géopolitique de la présidence polonaise au Conseil de l'UE, voir *Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji [Présidence de la Pologne au Conseil de l'Union européenne. Rapport final de la préparation et de l'exercice de la présidence]*, Varsovie, avril 2012, p. 10-12, disponible sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères : <https://www.msz.gov.pl/resource/cca83422-8661-4b6e-9e32-f94e9bc3db4b:JCR>

(*Departament Koordynacji Przygotowan i Obsługi Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej*) et le Département d'analyse stratégique (*Departament Analiz i Strategii*)¹⁴⁹³.

Dans le cadre des préparatifs, un accord sur la représentation de l'Union à l'étranger est également conclu en mars 2011 entre le ministre des Affaires étrangères Radosław Sikorski et le Haut Représentant Catherine Ashton. Il est convenu que le ministre polonais représentera le Haut Représentant dans tous les pays voisins de l'UE, ainsi que dans certains pays d'Asie (Afghanistan, Pakistan, Inde)¹⁴⁹⁴. Cet accord permet pour la première fois à une telle échelle que Catherine Ashton soit remplacée par des fonctionnaires polonais au sein des organisations internationales, dans les contacts avec les pays tiers (présidant les délégations diplomatiques envoyées par l'UE) et devant le Parlement européen et sa Commission des Affaires étrangères. À ce titre, Radosław Sikorski se rend notamment en Libye le 11 mai 2011, c'est-à-dire avant le commencement de la présidence, comme premier représentant officiel de l'UE depuis le début de la révolution (février 2011). Au nom de Catherine Ashton, il y exprime le soutien de l'Union au Conseil national de transition : « Je suis ici, en accord avec le Haut Représentant de l'Union européenne afin de transmettre que nous considérons le Conseil comme l'interlocuteur légitime pour l'UE. La seule solution pour la Libye est le départ du pouvoir du colonel Kadhafi et le début du processus constitutionnel conduisant à la démocratisation de la Libye »¹⁴⁹⁵. La Pologne est d'ailleurs le premier pays à transférer temporairement son ambassade à Benghazi où le Conseil national de transition a installé son siège. Catherine Ashton s'y rend personnellement dix jours plus tard, le 22 mai, et y inaugure le bureau de liaison technique de l'UE. Le ministre Radosław Sikorski retourne encore à Tripoli en octobre 2011 en tant que représentant de l'État exerçant la présidence du Conseil de l'UE. Ayant toutefois une double casquette, il en profite avant tout pour obtenir de nouveaux contrats pour les entreprises polonaises et restaurer un bon climat dans les relations polono-libyennes tout en exprimant le souhait qu'elles puissent être aussi bonnes que dans les années 1970-1980 où plus de 130 000 ouvriers polonais travaillaient alors sous contrat en Libye¹⁴⁹⁶. En parallèle, le Secrétaire d'État Mikołaj Dowgiewlecz remplace Catherine Ashton devant le

¹⁴⁹³ Après la fusion du Comité d'intégration européenne avec le ministère des Affaires étrangères en janvier 2010, les deux départements en question ont changé de nom. Ils s'appelaient respectivement *Departament Koordynacji Przewodnictwa Polski w Radzie Unii Europejskiej* et *Departament Polityki Ekonomicznej*.

¹⁴⁹⁴ « Sikorski zastąpi Catherine Ashton [Sikorski remplacera Catherine Ashton] », *Rzeczpospolita*, 5 mai 2011 ; « Sikorski znów zastąpi Ashton. Na początek w Indiach [Sikorski remplacera encore Ashton. D'abord en Inde] », *Dziennik*, 8 juillet 2011.

¹⁴⁹⁵ « Radosław Sikorski u libijskich powstańców w Bengazi [Radosław Sikorski chez les insurgés libyens à Benghazi] », *Rzeczpospolita*, 11 mai 2011.

¹⁴⁹⁶ Robert Stefanicki, « Sikorski w Libii bez Kaddafiego [Sikorski en Libye sans Kadhafi] », *Gazeta Wyborcza*, 24 octobre 2011.

Parlement européen à Strasbourg lors de la session plénière de septembre 2011 où il présente une information sur la situation en Syrie, en Libye et au Proche-Orient. Le cas libyen donne un exemple de la coordination réussie entre le MAE de Varsovie et le service du Haut Représentant, de laquelle la Pologne a su tirer profit pour la réalisation de ses intérêts nationaux.

Avant l'inauguration officielle de la présidence, le ministre polonais des Affaires étrangères a présidé au nom de Catherine Ashton le Conseil de coopération UE-Kazakhstan. La Pologne a aussi remplacé le Haut Représentant à la présidence des conseils de coopération de l'Union avec l'Albanie, le Chili, l'Ouzbékistan, l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Radosław Sikorski a représenté l'Union européenne lors de ses déplacements en Afghanistan et au Pakistan, dont il a une connaissance très approfondie en tant qu'ancien reporter de la presse britannique¹⁴⁹⁷ pendant la guerre en Afghanistan dans les années 1980, puis en tant que ministre polonais de la Défense nationale (2005-2007) dans les gouvernements de Kazimierz Marcinkiewicz et de Jarosław Kaczyński. En effet, d'après sa propre déclaration, il veut être « un bon adjoint » de Catherine Ashton : « C'est une position pragmatique permettant de rendre plus efficace et cohérente notre politique étrangère commune. Et cette position est tout à fait en ligne avec la ligne de notre présidence qui veut pousser à démocratisation de notre voisinage ». Par ailleurs, il a estimé que l'agenda du Haut Représentant est « impossible » à tenir avec « le portfolio de deux commissaires ». Il propose pour cela de mieux utiliser la troïka ministérielle, « même si ce n'est pas prévu dans le Traité Lisbonne », pour épauler la chef de la diplomatie européenne dans les domaines qu'elle considère « précieux »¹⁴⁹⁸.

Toutefois, il faut noter que cette coopération avec le Haut Représentant n'a pas été automatique. En effet, la Pologne a pris part à la critique générale de l'action de Catherine Ashton. Le chef de la diplomatie européenne a fait l'objet de nombreuses objections, notamment au sujet de sa faible visibilité internationale et de la relance de la Politique de sécurité et de défense commune, dans un échange de lettres avec le ministre français des

¹⁴⁹⁷ Radosław Sikorski est né en 1963 à Bydgoszcz en Pologne. En mars 1981, alors qu'il achève ses études secondaires dans sa ville natale, il prend la tête du comité de grève des étudiants dans le cadre des « événements de Bydgoszcz ». Au mois de juin suivant, il quitte son pays et se rend en Grande-Bretagne où il reçoit l'asile politique en 1982. Il fait des études à l'université d'Oxford. Entre 1986 et 1989, il est pigiste pour des journaux tels que *The Spectator* et *The Observer*. Il a également couvert la guerre d'Afghanistan pour *The Sunday Telegraph*, et a remporté le prix *World Press Photo* en 1987 dans la catégorie photos d'information.

¹⁴⁹⁸ Cité par Nicolas Gros-Verheyde, « Sikorski veut être un bon adjoint de Lady Ashton », *blog Bruxelles2*, 1 juillet 2011, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/haut-representant/sikorski-veut-etre-un-bon-adjoint-de-lady-ashton.html>.

Affaires étrangères Bernard Kouchner (fin août-début septembre 2010)¹⁴⁹⁹, dans une lettre du ministre belge de la Défense Pieter de Crem (octobre 2010)¹⁵⁰⁰, dans un appel conjoint germano-suédois à l'intensification de la coopération militaire (novembre 2010)¹⁵⁰¹, et enfin dans une lettre du Triangle de Weimar signée en décembre 2010 par les ministres des Affaires étrangères et les ministres de la Défense (Radosław Sikorski et Bogdan Klich pour la Pologne, Michèle Alliot-Marie et Alain Juppé pour la France, Guido Westerwelle et Karl-Theodor zu Guttenberg pour l'Allemagne)¹⁵⁰². Nous y reviendrons. Le Haut Représentant a aussi été une cible permanente de critiques venant du Parlement européen qui lui reprochait surtout de ne pas être suffisamment présent et réactif sur le dossier des « révolutions arabes »¹⁵⁰³. Dans ce climat de reproches réciproques, l'établissement de bonnes relations professionnelles entre la principale intéressée et la présidence polonaise n'a pas été chose facile. Des rencontres et des visites fréquentes ont précédé la présidence (Catherine Ashton s'est notamment rendue en Pologne en mai 2010 et en avril 2011)¹⁵⁰⁴ et ont toutefois permis de partager les responsabilités liées à la représentation extérieure. Varsovie a cherché à occuper l'espace vide

¹⁴⁹⁹ Bernard Kouchner a reproché à Catherine Ashton d'être absente sur le dossier du Moyen-Orient, notamment au moment de l'ouverture des discussions directes entre Israël et l'Autonomie de la Palestine sous l'égide de l'administration américaine qui a eu lieu le 2 septembre 2010. Ashton a répliqué qu'elle devait choisir entre le déplacement en Chine prévu de longue date et le dossier du Moyen-Orient où l'UE sera de toute façon représentée à Washington par Tony Blair au sein du Quartet. Voir Nicolas Gros-Verheyde, « Nouvel échange de lettres entre Cathy et ce "cher Bernard" », *blog Bruxelles2*, 29 août 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/haut-representant/nouvel-echange-de-lettres-entre-cathy-et-ce-cher-bernard.html>.

¹⁵⁰⁰ Nicolas Gros-Verheyde, « Pieter de Crem écrit à cette "Chère Cathy", une vraie feuille de route », *blog Bruxelles2*, 20 octobre 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-doctrine-politique/pieter-de-crem-ecrit-a-cette-cher-cathy-une-vraie-feuille-de-route.html>.

¹⁵⁰¹ Nicolas Gros-Verheyde, « Allemands et Suédois prennent l'initiative », *blog Bruxelles2*, 30 novembre 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/capacites-milit/allemands-et-suedois-prennent-linitiative.html>.

¹⁵⁰² Nicolas Gros-Verheyde, « Les États reprennent l'initiative. Paris, Berlin, Varsovie écrivent à Cathy... », *blog Bruxelles2*, 14 décembre 2010, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/defense-ue/defense-ue-doctrine-politique/les-etats-reprennent-linitiative-paris-berlin-varsovie-ecrivent-a-cathy.html>.

¹⁵⁰³ En février 2011, Joseph Daul, président du Parti populaire européen, a déclaré que le choix de Catherine Ashton au poste de Haut Représentant de l'Union était « un problème de casting ». En mai 2011, Daniel Cohn-Bendit, co-président du groupe des Verts/ALE au Parlement européen, déclarait : « Moi, je crois que le problème, c'est que Madame Ashton se comprend comme coordinatrice, et moi je dis qu'elle doit animer, donc elle doit prendre position. Elle doit même, si c'est nécessaire, critiquer les États membres parce que le problème de la politique étrangère, c'est l'unanimité, et avec cette histoire de l'unanimité, on n'avancera jamais ». Voir « Catherine Ashton sous le feu des critiques au Parlement européen », *Le Monde*, 3 février 2011.

¹⁵⁰⁴ Sikorski z Ashton o unijnej służbie dyplomatycznej i relacjach z Rosją [Sikorski avec Ashton sur le service diplomatique de l'Union et sur les relations avec la Russie], *Gazeta.pl*, 31 mai 2010, disponible sur le site Internet : <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,7956674.html> ; « Trzy wizyty Catherine Ashton w Polsce [Trois visites de Catherine Ashton en Pologne] », *Gazeta.pl*, 22 mars 2010, disponible sur le site Internet : http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,7689767,Trzy_wizyty_Catherine_Ashton_w_Polsce.html

ou à remplacer le Haut Représentant lorsque son agenda était trop chargé et qu'une telle présence était bienvenue, de manière à ne pas empiéter sur son champ de compétences.

2. La Pologne à l'avant-garde de la diplomatie européenne

La présidence polonaise n'a pas empêché Varsovie de garder l'œil critique sur le fonctionnement du SEAE. À la fin de la présidence, mi-décembre 2011, Radosław Sikorski et onze autres ministres¹⁵⁰⁵ signent une lettre adressée à Catherine Ashton pour réclamer la révision du mode de fonctionnement du service et de ses délégations. Des lignes directrices visant à appuyer certaines réformes déjà engagées ou à combler certaines lacunes récurrentes y sont identifiées. Les douze États, y compris la Pologne, demandent notamment une meilleure préparation des Conseils des ministres (agenda annuel, envoi des documents aux États membres beaucoup plus tôt) et une meilleure coordination avec la Commission qui a déjà manifesté une certaine méfiance à l'égard du SEAE. Une révision des procédures internes est proposée. Les États souhaitent doter les délégations de l'Union de nouvelles compétences, proposant de donner la possibilité aux chefs de délégation de déléguer leurs pouvoirs aux autres diplomates. Les capitales européennes attendent avant tout le renforcement de la coopération et de la coordination avec leurs ambassades, de même que celui du rôle du SEAE en matière de protection consulaire. Enfin une publication de tous les postes à tous les niveaux et la révision des procédures de recrutement sont demandées¹⁵⁰⁶.

L'affirmation de cette volonté de développer la politique étrangère de l'Union trouve aussi son reflet dans la proposition de la Pologne pour que les réunions informelles des ministres des Affaires étrangères Gymnich tiennent compte à la fois des priorités européennes et de la présidence. Le programme de la réunion de Sopot (2 et 3 septembre 2011) répond à cette attente polonaise : tandis que le premier jour est consacré à la situation au Proche-Orient (notamment à la question de l'adhésion de la Palestine à l'ONU et à la guerre en Syrie), c'est l'avenir du Partenariat oriental qui est discuté le deuxième jour. Par ailleurs, un nouveau modèle de Gymnich est envisagé selon la formule « 27+1 » avec un partenaire stratégique une

¹⁵⁰⁵ La lettre a été rédigée à l'initiative de l'Allemagne. Elle a été signée par les douze ministres des Affaires étrangères représentant l'Allemagne, la Belgique, l'Estonie, la Finlande, la France, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Pologne, les Pays-Bas et la Suède.

¹⁵⁰⁶ Voir *Courrier du SEAE/EEAS Courrier*, Regroupement syndical USHU et U4U, janvier 2012, disponible sur le site Internet : <http://www.eurotradeunion.eu/documents/Courrier4.pdf>

fois par semestre¹⁵⁰⁷. L'objectif est de passer à l'exercice concret en matière de partenariats stratégiques, en premier lieu avec la Russie. Le mot « concret » décrit bien ici la démarche de la Pologne. Le gouvernement de Donald Tusk a cherché à obtenir des résultats très matériels et visibles de sa politique étrangère. Telle devait être aussi l'action européenne. L'organisation de *Sopot meetings* est une des deux principales propositions faites par la Pologne pour renforcer la politique étrangère de l'Union¹⁵⁰⁸. La création d'un Fonds européen pour la démocratie est la seconde. Ce fonds était destiné à soutenir financièrement les acteurs du changement démocratique (journalistes, blogueurs, ONG non enregistrées, mouvements et partis politiques, y compris en exil ou de la diaspora, etc.), en particulier dans les pays couverts par la Politique européenne du voisinage. La Pologne a voulu ainsi aider notamment l'opposition démocratique en Biélorussie qui faisait face à une nouvelle vague de persécution par le régime, après la réélection du président Alexander Loukachenko en 2010. Il faut noter que le Fonds européen pour la démocratie est mis en place en novembre 2012 après plusieurs mois de discussions et avec un budget de 6 millions d'euros¹⁵⁰⁹, son statut ayant été adopté en juin 2012 sur la base des propositions préparées par un groupe de travail supervisé par le SEAE¹⁵¹⁰. Dans ce cas comme dans d'autres, la Pologne a souhaité mettre en place des instruments techniques permettant la réalisation des objectifs recherchés à court et moyen termes. Selon Varsovie, ces mesures doivent s'adresser avant tout à la société civile pour rendre la politique étrangère de l'Union plus crédible. Cependant cette recherche de résultats très mesurables n'a pas toujours porté de fruits, ce dont témoigne le cas de la Biélorussie. La stratégie du bâton et de la carotte appliquée par l'Union vis-à-vis du régime de Loukachenko n'a pas été efficace¹⁵¹¹. Malgré les divers signes envoyés par Bruxelles sur une possible normalisation des relations avec Minsk (une délégation polono-allemande constituée des deux ministres des Affaires étrangères Radosław Sikorski et Guido Westerwelle s'est rendue à Minsk en novembre 2010 à la veille de l'élection présidentielle), le résultat obtenu a été

¹⁵⁰⁷ Nicolas Gros-Verheyde, « 27+1, un nouveau modèle de Gymnich », *blog Bruxelles2*, 3 septembre 2011, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/?s=27%2B1%2C+un+nouveau+mod%C3%A8le+de+Gymnich>.

¹⁵⁰⁸ Agata Gostyńska et Dorota Liszczyk, « Polska prezydencja wspomaga Catherine Ashton [La présidence polonaise assiste Catherine Ashton] », art. cit.

¹⁵⁰⁹ *Le Fonds européen pour la démocratie - Soutenir ceux qui ne le sont pas*, Commission européenne, Communiqué de presse, IP/12/1199, 12 novembre 2012, disponible sur le site Internet : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1199_fr.htm

¹⁵¹⁰ Kinga Brudzińska, « Początki Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji [Les rudiments du Fonds européen pour la démocratie] », *Biuletyn*, PISM, n° 104 (969), 29 novembre 2012, p. 2784-2785.

¹⁵¹¹ Andrzej Potocki, « L'Union européenne et la Biélorussie : dans l'ombre de la Russie », rapport du Parti démocrate européen, disponible sur le site Internet du Parti Démocrate Européen : <http://www.pde-edp.eu/content/userfiles/files/wg2012-blr-fr.pdf>.

l'inverse de celui attendu. L'emprisonnement des principaux adversaires politiques du président Loukachenko, y compris des représentants de la minorité polonaise en Biélorussie, a poussé l'Union à adopter de nouvelles sanctions contre ce pays. Une telle décision n'est pas restée sans réponse puisque les ambassadeurs de la Pologne et de l'UE ont dû quitter Minsk en février 2012. Cette démarche a provoqué la réaction de Catherine Ashton et une réponse solidaire de tous les autres États membres décidant de convoquer leurs ambassadeurs¹⁵¹². Il faut remarquer que ce geste a été très apprécié par la Pologne qui réclame depuis toujours plus de solidarité, surtout s'il s'agit des intérêts stratégiques d'un État membre.

Quant à la réalisation des deux principaux axes de sa présidence que sont la sécurité de l'Europe et l'ouverture de l'UE, la Pologne s'est concentrée sur deux projets majeurs : le développement du Partenariat oriental et la relance de la Politique de sécurité et de défense commune.

a. Le renforcement du Partenariat oriental, projet phare de la Pologne

L'une des priorités de la présidence polonaise, sinon la plus importante, est la dynamisation du Partenariat oriental. En effet, ce partenariat inauguré le 7 mai 2009 à Prague est une initiative polono-suédoise et se fonde sur une approche pragmatique visant à privilégier l'intégration politique et économique de l'UE avec six anciennes républiques soviétiques situées à l'Est de l'Union (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldavie, Ukraine et Biélorussie). Conduit dans le cadre de la Politique européenne de voisinage, il doit donner une nouvelle dimension au voisinage oriental de l'Union. Il répond ainsi directement aux intérêts stratégiques que la Pologne a essayé d'introduire dans la politique étrangère de l'Union dès son adhésion en 2004. Après quelques années d'apprentissage des règles du jeu de la diplomatie européenne marquées par un certain manque de capacité d'influence et d'élaboration du consensus autour de ses propositions (il s'agit surtout des années 2004-2007)¹⁵¹³, la Pologne a réussi à faire converger les intérêts de plusieurs États de la région à l'égard des voisins orientaux de l'UE. Un rôle tout particulier revient ici au groupe de

¹⁵¹² Andrzej Poczobut, « Białoruś. Po wyrzuceniu polskiego i unijnego ambasadora kraje UE wycofują swoich [Biélorussie. Après l'expulsion des ambassadeurs de la Pologne et de l'Union, les pays de l'UE retirent les leurs] », *Gazeta Wyborcza*, 28 février 2012.

¹⁵¹³ Voir Katarzyna Pisarska, « Wpływ Polski i nowych krajów członkowskich na politykę wschodnią Unii Europejskiej w latach 2004-2007 – ocena unijnych urzędników i dyplomatów [Rôle de la Pologne et des nouveaux États membres dans le développement de la dimension orientale de l'Union européenne dans les années 2004-2007 - perceptions des diplomates et fonctionnaires européens] », *Raport Pułaskiego*, n° 1, Varsovie, septembre 2008, 55 p.

Visegrad pour lequel le voisinage oriental devient « une niche de spécialité »¹⁵¹⁴. De même, le Partenariat oriental constitue « la marque de fabrique »¹⁵¹⁵ des pays d'Europe centrale au sein de la PESC. Pour la Pologne, il s'agit d'affirmer son *leadership* dans l'UE sur la dimension orientale¹⁵¹⁶. Varsovie veut ainsi amplifier l'impact de ses propres initiatives bilatérales entreprises avec les pays de l'Europe de l'Est. Il s'agit avant tout de rapprocher ces pays de Bruxelles, même si, contrairement à la politique d'élargissement, le Partenariat oriental n'inclut pas automatiquement la perspective d'adhésion à l'UE. Pour la Pologne, sans déterminer préalablement la fin de ce projet, il est question de créer des liens de fait avec ces pays par des mesures concrètes. C'est une question de stratégie à long terme. Pour Varsovie, c'est un enjeu géopolitique. Les relations avec Kiev revêtent dans cette perspective une importance toute particulière. En effet, la Pologne souhaite dès lors construire un « partenariat stratégique »¹⁵¹⁷ avec l'Ukraine à l'image du couple franco-allemand, en espérant qu'il pourra se traduire un jour à l'échelle européenne. Il suffit de mentionner dans ce contexte la question de la sécurité énergétique en Europe. Il faut toutefois noter que les États participant au Partenariat oriental nourrissent eux-mêmes des sentiments très différents à l'égard de l'Union. « Un accueil assez froid lui a été réservé justement en Ukraine, où les élites ont accusé le Partenariat d'avoir bloqué son adhésion à l'UE »¹⁵¹⁸. C'est pourquoi il importe de plus en plus d'adopter une approche différenciée au sein de ce projet, et d'offrir des propositions à la mesure des progrès réalisés. La présidence polonaise a voulu relever ce défi, malgré un contexte général défavorable : d'une part la crise de la zone euro et le printemps arabe absorbant toute l'attention des grands États occidentaux de l'UE, notamment la France et l'Italie, au prix d'un désintérêt manifeste pour le voisinage oriental ; d'autre part une situation politique inquiétante dans les pays du Partenariat, marquée par l'arrestation des opposants au

¹⁵¹⁴ David Cadier, art. cit., p. 581.

¹⁵¹⁵ *Ibid.*, p. 582.

¹⁵¹⁶ Voir Łukasz Adamski, « Partnerstwo Wschodnie a polska prezydencja : modernizacja jako wyzwanie dla Europy Wschodniej [Partenariat oriental et présidence polonaise : la modernisation comme défi pour l'Europe de l'Est] », *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, n° 1 (59), janvier-mars 2011, p. 17-30.

¹⁵¹⁷ Le terme « partenariat stratégique » dans le contexte des relations polono-ukrainiennes a été évoqué plusieurs fois dans les informations du gouvernement polonais et du ministre des Affaires étrangères sur l'état de la politique étrangère de la Pologne pour les années 2003, 2006, 2007 et 2011. Ces informations sont disponibles sur le site Internet du MAE de la Pologne : <http://www.msz.gov.pl/pl/> ; Il a été également question du partenariat stratégique dans deux documents établissant une feuille de route de la coopération entre la Pologne et l'Ukraine (*Mapa Drogowa Współpracy Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy*) pour les années 2009-2010 signé le 7 septembre 2009 par les présidents Lech Kaczyński et Viktor Iouchtchenko, et pour les années 2011-2012 signé le 3 février 2011 par les présidents Bronisław Komorowski et Viktor Ianoukovytsch. Ces documents sont disponibles sur le site Internet du président de la République de Pologne : <http://www.prezydent.pl/>

¹⁵¹⁸ Stanisław Parzymies, « L'Ukraine dans la politique de voisinage de l'Union européenne », *AFRI*, 2012, vol. XIII, p. 121.

régime du président Alexandre Loukachenko en Biélorussie et l'affaire de Ioulia Tymochenko en Ukraine.

C'est dans ce climat assombri que la présidence polonaise prépare le deuxième sommet du Partenariat oriental. Organisé en grande pompe à Varsovie les 29 et 30 septembre 2011, c'est l'événement diplomatique majeur de la présidence. Il réunit 32 pays représentés pour la plupart par leur chef d'État ou de gouvernement, ainsi que les plus hauts représentants des institutions européennes, notamment Catherine Ashton. Le président du Conseil européen, Herman van Rompuy, en assure la présidence. Le sommet de Varsovie devait donner un nouvel élan politique au Partenariat oriental et le rendre plus concret. Autant le second objectif était possible à atteindre, autant le premier a été voué dès le départ à l'échec malgré les efforts de la diplomatie polonaise, pour des raisons à la fois extérieures (le contexte politique, les abstentions) et intérieures (le manque d'une vision politique commune du Partenariat) à l'organisation du sommet. Tout d'abord le sommet de Varsovie est marqué par plusieurs abstentions majeures. Le premier grand absent est la Biélorussie qui a décidé de le boycotter. En effet, la Pologne a invité le ministre biélorusse des Affaires étrangères, Sergueï Martinov, le plus haut personnage de l'État à ne pas être frappé d'une interdiction de déplacement dans l'Union européenne, mais celui-ci a décliné l'invitation en considérant que le Partenariat est basé sur l'inégalité. Même l'ambassadeur biélorusse à Varsovie s'est finalement retiré du sommet, considérant que la décision de l'inviter uniquement à la deuxième journée du sommet est discriminatoire pour son pays. Par la voix de Marcin Bosacki, porte-parole du MAE, Varsovie a déploré ce boycottage : « Nous regrettons que le régime biélorusse isole une nation de dix millions de personnes d'une coopération avantageuse avec l'Europe »¹⁵¹⁹. Coté européen, il faut également remarquer l'absence de trois importants dirigeants occidentaux : celle du président français Nicolas Sarkozy, du Premier ministre britannique David Cameron et du Premier ministre italien Silvio Berlusconi. Cela « démontre en réalité le manque d'intérêt majeur des pays qu'ils représentent pour le projet du Partenariat oriental »¹⁵²⁰. D'après un observateur suédois du sommet à Varsovie, Claes Arvidsson, même l'Allemagne est « plus intéressée à faire affaires avec la Russie que par la démocratie dans les pays du Partenariat », alors que « la France et l'Espagne sont concentrées

¹⁵¹⁹ « Białoruś bojkotuje szczyt Partnerstwa Wschodniego. „Organizatorzy nas dyskryminują” [La Biélorussie boycotte le sommet du Partenariat oriental. „Les organisateurs nous discriminent”] », *Gazeta Wyborcza*, 30 septembre 2011.

¹⁵²⁰ Adam Dorywalski, « Szczyt Partnerstwa Wschodniego w Warszawie – przebieg i analiza [Le Sommet du Partenariat oriental à Varsovie – déroulement et analyse] », *Portal spraw zagranicznych psz.pl*, 4 novembre 2011, disponible sur le site Internet : <http://www.psz.pl/index.php?option=content&task=view&id=39784>

sur la situation en Afrique du Nord »¹⁵²¹. La deuxième raison pour laquelle on peut considérer le sommet de Varsovie comme un « fiasco diplomatique »¹⁵²² est le refus de tous les pays du Partenariat de signer la déclaration condamnant le régime biélorusse. Seuls les États membres de l'UE ont signé une « déclaration sur la situation en Biélorussie », déplorant la perpétuelle dégradation de la liberté de la presse dans le pays et appelant à la libération et à la réhabilitation immédiate de tous les prisonniers politiques. À Varsovie, ce refus a été reçu comme l'échec de la diplomatie polonaise qui n'a pas réussi à faire adopter une déclaration commune rassemblant tous les participants, après que la Biélorussie ait annoncé qu'elle quittait le Partenariat oriental. C'est avant tout un échec en termes d'image politique du Partenariat. Il est d'autant plus marquant que ni l'Ukraine ni la Géorgie, deux partenaires stratégiques de la Pologne dans la région, n'ont voulu se joindre à la déclaration : Kiev parce qu'elle-même avait beaucoup à se reprocher en matière de respect des droits de l'homme ; Tbilissi parce qu'elle ne voulait pas créer de discorde avec Minsk après que cette dernière eût refusé de reconnaître l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud après la guerre avec la Russie en 2008.

Le bilan général du sommet de Varsovie reste toutefois mitigé. La présidence polonaise a réussi à adopter une déclaration commune¹⁵²³ fixant les objectifs pour les deux années suivantes. Un certain nombre de mesures ont été prises pour donner une dimension concrète au Partenariat oriental et pour accélérer le processus d'association politique et d'intégration économique avec les voisins de l'Est de l'Union. Selon les attentes de la Pologne et malgré la crise de la zone euro, le financement consacré à la mise en œuvre du Partenariat (600 millions d'euros initialement) a pu être augmenté à hauteur de 1,9 milliards d'euros pour la période 2010-2013. Il a aussi été décidé d'élargir la coopération dans de nouveaux domaines tels que l'agriculture, l'énergie et l'économie verte. Des mesures permettant d'accroître la mobilité des citoyens ont été envisagées, notamment la libéralisation du régime des visas avec la Moldavie et l'Ukraine, ainsi que la réadmission et la simplification des procédures de visa avec la Géorgie. En outre, la création de l'Académie de l'administration publique du Partenariat oriental à Varsovie et du Centre du Partenariat

¹⁵²¹ « Szwedzki MSZ : Efekt szczytu Partnerstwa Wschodniego „gorszy niż oczekiwano” [MAE de la Suède : l'effet du sommet du Partenariat oriental est "moins bon qu'attendu"] », *EurActiv*, 3 octobre 2011, disponible sur le site Internet : <http://www.euractiv.pl/prezydencja/arttykul/szwedzki-msz-efekt-szczytu-partnerstwa-wschodniego-gorszy-ni-oczekiwano-002984>

¹⁵²² « Fiasco diplomatique au sommet de Varsovie », *EurActiv*, 3 octobre 2011, disponible sur le site Internet : <http://www.euractiv.com/fr/europe-est/fiasco-diplomatique-au-sommet-de-news-508082>

¹⁵²³ *Déclaration commune du Sommet du Partenariat oriental de Varsovie*, Varsovie, 29-30 septembre 2011, disponible sur le site Internet de la présidence polonaise : <http://pl2011.eu/fr/content/declaration-commune-du-sommet-du-partenariat-oriental-de-varsovie>

oriental en Estonie a été décidée lors du sommet. Enfin il a été confirmé que les accords d'association avec les pays du Partenariat déboucheraient sur la mise en place de la Zone de libre-échange complète et approfondie. L'ambition de la Pologne était notamment la signature de l'accord d'association avec l'Ukraine avant la fin de sa présidence, à l'occasion du sommet UE-Ukraine en décembre 2011. L'engagement des négociations avec la Géorgie et la Moldavie à la fin de l'année 2011 a été également envisagé. Il faut toutefois remarquer que l'Ukraine, leader du Partenariat à l'ouverture du sommet de Varsovie, a raté sa chance de confirmer son attachement à l'Union européenne. Suite au mauvais climat régnant autour de l'affaire de l'ancien Premier ministre ukrainien Ioulia Timochenko, Bruxelles a décidé de reporter la signature de l'accord d'association avec ce pays, malgré les efforts de la diplomatie polonaise qui a fait pression sur Kiev pour finaliser les négociations avec l'UE. Plusieurs rencontres au plus haut niveau politique ont eu lieu à ce sujet avec les autorités ukrainiennes, notamment entre le président polonais Bronisław Komorowski et son homologue ukrainien Viktor Ianoukovytch. D'après les observateurs, un mois après le sommet de Varsovie, ce sont la Géorgie et la Moldavie qui se sont placées dans le premier rang du Partenariat¹⁵²⁴. Cette dernière a été particulièrement félicitée par Bruxelles pour ses réformes démocratiques et sa nouvelle politique pro-européenne. En même temps, le rapprochement de l'UE avec l'Arménie et l'Azerbaïdjan a été plus déclaratoire qu'effectif, une raison de plus pour critiquer le manque de cohérence du Partenariat oriental. En effet, comme le remarque Tomasz Bielecki, journaliste de *Gazeta Wyborcza*, tout le projet du Partenariat revêtait une certaine hypocrisie lorsque l'UE condamnait le régime biélorusse sans rien dire à propos des régimes autoritaires d'Erevan et de Bakou. Pour Bielecki, le seul objectif lointain unissant les six pays du Partenariat était la suppression des visas avec l'UE, une politique risquant de vider ce projet de toute importance stratégique¹⁵²⁵.

Il est difficile aujourd'hui de répondre définitivement à la question de savoir si le Partenariat oriental est une fin ou un moyen d'intégration. Vu l'incohérence politique de ce projet et l'intérêt ou, paradoxalement, le désintérêt de certains États membres pour le voisinage oriental de l'Union¹⁵²⁶, il semble être plutôt un moyen qu'une fin en soi. Il relève du

¹⁵²⁴ Adam Dorywalski, art. cit.

¹⁵²⁵ Tomasz Bielecki, « Co załatwiliśmy na szczycie Partnerstwa Wschodniego [Qu'avons-nous obtenu au sommet du Partenariat oriental] », *Gazeta Wyborcza*, 5 octobre 2011.

¹⁵²⁶ Il faut toutefois noter que certains de ces pays, comme la France, ont fini par faire des gestes à l'égard du Partenariat oriental. En avril 2011, Paris a désigné Serge Smessow ambassadeur en charge du Partenariat oriental et de la mer Noire pour « confirmer le soutien constant apporté par la France au renforcement des relations de l'UE avec ses voisins orientaux ». L'intérêt croissant de la France pour le voisinage oriental de l'UE semble être le fruit d'une certaine réorientation de la politique étrangère française sous le mandat de Nicolas

jeu géopolitique qui a pour objectif de faire sortir de la curatelle de Moscou les six anciennes républiques soviétiques situées à l'Est de l'Union. Il doit répondre aux autres alternatives d'intégration des pays d'Europe de l'Est et du Caucase du Sud venant de la Russie, de la Turquie ou encore de l'Iran. Pour la Pologne, le Partenariat est un cadre privilégié d'intégration politique et économique avec son voisinage oriental. Ayant l'une des plus longues frontières extérieures de l'Union (1185 km), la Pologne est vivement intéressée par le renforcement de cette coopération pouvant aboutir à des formes plus poussées d'intégration, tels les accords d'association, voire même à l'adhésion de ces pays à l'UE qui reste l'objectif lointain de Varsovie. Le Partenariat oriental, malgré toute sa faiblesse, demeure la principale initiative polonaise réalisée dans le cadre de la politique extérieure de l'UE. Varsovie reste déterminée à renforcer et développer la dimension multilatérale de ce projet. La présidence lituanienne du Conseil de l'UE au second semestre 2013 devait s'inscrire dans la continuité de cette politique. Le gouvernement polonais soutient aussi à cet horizon « la feuille de route »¹⁵²⁷ adoptée par le Haut Représentant de l'Union en mai 2012 suite aux conclusions du sommet de Varsovie. Cette feuille de route établit trois principaux objectifs : association politique et intégration économique ; plus grande mobilité des citoyens dans un environnement sûr et bien géré ; renforcement de la coopération sectorielle. Pour cela ont été établis dans le cadre du Partenariat oriental des dialogues informels organisés deux fois par an entre les ministres des Affaires étrangères des pays partenaires, le Haut Représentant de l'UE et le commissaire chargé de la politique de voisinage. La feuille de route fait aussi le point sur le résultat politique du Partenariat. Après sa finalisation lors du sommet de décembre 2011, l'accord d'association de l'Ukraine avec l'UE a été paraphé le 30 mars 2012. Les deux parties ont convenu aussi que les résultats obtenus par l'Ukraine, en particulier en matière de respect des valeurs communes et de l'État de droit, détermineront le rythme de son association politique et économique avec l'UE. Des négociations relatives à des accords d'association ont été engagées également avec la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, tandis que la décision d'entamer des négociations avec la Géorgie et la Moldavie au sujet de

Sarkozy visant à renforcer les relations avec ses partenaires dans l'UE et l'OTAN. La relance du Triangle de Weimar est cruciale dans ce contexte. Voir Stanisław Parzymies, « L'Ukraine dans la politique de voisinage de l'Union européenne », art. cit., p. 128 ; Stanisław Parzymies, « Zmiana czy kontynuacja ? Polityka zagraniczna Francji Sarkozy'ego [Le changement ou la continuité ? La politique étrangère de la France de Sarkozy] », *Sprawy Międzynarodowe*, 2007, n° 3, p. 5-40.

¹⁵²⁷ *Partenariat oriental : une feuille de route pour le sommet de l'automne 2013*, Communication conjointe de la Haute représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Commission européenne, JOIN(2012) 13 final, Bruxelles, 15 mai 2012, disponible sur le site Internet : http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/enp_2012/1-en-act-part1-v7_fr.pdf

l'instauration de zones de libre-échange complet et approfondi a été prise en décembre 2011 et avec l'Arménie en février 2012. Certaines de ces négociations devaient aboutir lors du sommet du Partenariat oriental à Vilnius à l'automne 2013.

b. La relance de la défense européenne, une priorité polonaise

La présidence polonaise a mis au point un programme très ambitieux concernant la Politique de sécurité et de défense commune. Dès l'automne 2009, le gouvernement polonais présente sa vision du développement des capacités militaires de l'UE : « L'idée principale au cœur du projet polonais consistait à augmenter les possibilités de l'Union européenne de s'engager à la stabilisation des régions en situation de crise »¹⁵²⁸. La création d'un commandement opérationnel central est également envisagée. La présidence polonaise veut s'inscrire dans la lancée des réformes proposées par la France lors de sa présidence au second semestre 2008. Une déclaration commune est signée à ce sujet le 5 novembre 2009 lors du sommet franco-polonais. Peu de temps après, dans le cadre de la réactivation du Triangle de Weimar (avril 2010), c'est aussi l'Allemagne qui est intégrée dans ce débat sur la réforme de la défense européenne.

La Pologne affiche la volonté de multiplier les consultations avec d'autres États membres de l'UE, et en particulier avec le Haut Représentant qui est directement responsable de la PSDC. Elle propose notamment de nommer auprès de Catherine Ashton un adjoint responsable uniquement de la PSDC, assisté d'experts civils et militaires, et de créer dans le SEAE, « un département des affaires militaires et [d']installer des attachés militaires dans les délégations de l'UE à l'étranger »¹⁵²⁹. Varsovie s'inscrit ainsi dans le catalogue d'initiatives venant de différents pays d'Europe, notamment de la Belgique, de l'Allemagne et de la Suède, qui convergent vers cet impératif européen qu'est l'intensification de la coopération militaire en Europe¹⁵³⁰. À leur tour, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense du Triangle de Weimar prennent l'initiative d'écrire le 6 décembre 2010 à Catherine Ashton une lettre conjointe en faveur « d'une nouvelle impulsion de la politique européenne de sécurité et de

¹⁵²⁸ Stanisław Parzymies, « Relancer la politique de sécurité et de défense commune: un objectif prioritaire de la présidence polonaise de l'Union européenne », *Questions internationales*, n° 52, novembre-décembre 2011, p. 89.

¹⁵²⁹ Stanisław Parzymies, « Entre atlantisme et européisme : l'approche stratégique polonaise », art. cit., p. 75.

¹⁵³⁰ En novembre 2010, l'Allemagne et la Suède présentent conjointement au Comité militaire et au COPS un document intitulé « *European Imperative. Intensifying Military Cooperation in Europe* » que l'on peut traduire ainsi : « Un impératif européen : intensifier la coopération militaire en Europe ».

défense »¹⁵³¹. Ils invitent le Haut Représentant de l'Union à « lancer une réflexion dès que possible » en vue d'obtenir « des résultats concrets » en la matière « sous la présidence polonaise de l'UE durant le deuxième semestre de 2011 »¹⁵³². Ils jugent nécessaire d'améliorer les capacités de planification et de conduite des opérations civiles et militaires, de même que de renforcer la coopération entre les armées des États membres de l'UE « afin de créer des synergies dans un contexte où les ressources sont limitées, en prenant bien en compte la complémentarité avec les capacités de planification nationales et celles de l'OTAN »¹⁵³³. Trois axes d'action sont identifiés à ce sujet : stratégique, opérationnel et tactique. Bien évidemment cette réforme ne peut se faire sans l'amélioration de la coopération UE-OTAN. Il faut noter que cette initiative ne reste pas sans réponse de la part de Catherine Ashton. Par la suite, les trois pays, accompagnés cette fois-ci de l'Espagne et de l'Italie, lui écrivent à nouveau le 26 août 2011 pour qu'elle poursuive son travail de rationalisation des moyens (« faire plus avec moins ») et pour l'inviter notamment à faire des propositions sur la mise en place d'une capacité permanente de conduite et de planification des opérations. Les cinq indiquent attendre une réponse à l'automne, au cœur de la Présidence polonaise¹⁵³⁴.

Entre temps, le sommet du Triangle de Weimar qui s'est tenu à Varsovie le 7 février 2011 réaffirme cette détermination du trio à renforcer la PSDC par des mesures concrètes, « confirmant ainsi la volonté polonaise de jouer le jeu de la défense européenne »¹⁵³⁵. La constitution d'un groupement tactique « Weimar » avec l'Allemagne, la France et la Pologne à l'horizon de 2013 est décidée à cette occasion. L'ambition affichée est de créer une unité modèle pour l'avenir, pouvant devenir « l'embryon d'une réserve opérationnelle de l'Union européenne pour un engagement sur le terrain »¹⁵³⁶. Pour la Pologne, il s'agit surtout d'être au cœur de cette future défense européenne à géométrie variable. En effet, Varsovie s'est déjà lancée dans la création d'autres groupements tactiques de l'UE. En 2010, elle a été la nation-cadre du groupement tactique organisé conjointement avec l'Allemagne, la Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie. Il est également prévu qu'en 2016 un groupement tactique du groupe

¹⁵³¹ *Lettre des ministres des Affaires étrangères et de la Défense de la France, de l'Allemagne et de la Pologne à Catherine Ashton, Haute Représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité*, Paris, Berlin, Varsovie, 6 décembre 2010. Voir annexe 11.

¹⁵³² *Ibid.*

¹⁵³³ *Ibid.*

¹⁵³⁴ Voir les informations sur la Pologne dans l'UE au sujet de son « fort intérêt pour la PSDC » disponibles sur le site Internet du MAE de la France : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo/pologne/l-union-europeenne-et-la-pologne/article/politique-europeenne-de-la-pologne>

¹⁵³⁵ Jean-Christophe Romer, « Géométries européennes et perspectives du Triangle de Weimar », *Revue Défense nationale*, n° 6, juin 2011, p. 154-155.

¹⁵³⁶ Stanisław Parzymies, « Relancer la politique de sécurité et de défense commune: un objectif prioritaire de la présidence polonaise de l'Union européenne », art. cit., p. 93.

de Visegrad soit déployé en commun par la Pologne (comme nation-cadre), la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie et que l'Ukraine soit invitée à ce projet. C'est un signe de l'intérêt que la Pologne porte à l'évolution de la politique européenne de sécurité et à la coopération régionale.

Dans ce contexte, la présidence polonaise a regroupé ses priorités dans le domaine de la PSDC autour de cinq enjeux : la mise en place du concept de *pooling and sharing* qui prévoit le regroupement et l'exploitation en commun de certaines capacités militaires des États membres, le développement des groupements tactiques, le renforcement de la planification des missions civiles et militaires, la coopération avec les pays du Partenariat oriental dans le domaine de la sécurité et de la défense, l'amélioration de la coopération UE-OTAN. La Pologne a voulu obtenir des résultats concrets permettant de garantir la sécurité en Europe. Elle a notamment souhaité instaurer un commandement opérationnel destiné à superviser l'ensemble des missions civiles et militaires de l'UE. Toutefois ce projet « se heurte à l'opposition du Royaume-Uni qui y voit une duplication des fonctions de l'OTAN ». La proposition polonaise prévoyant l'établissement d'un commandement central est alors abandonnée au profit du renforcement des capacités de l'Union sur la base des structures existantes. Varsovie était également intéressée par l'approfondissement des relations de l'UE avec les pays du voisinage oriental en matière de PSDC. Elle souhaitait impliquer les six anciennes républiques soviétiques d'Europe et du Caucase dans certains éléments de cette politique, à savoir dans les opérations civilo-militaires de l'UE et la formation des cadres. La participation de certains pays du Partenariat oriental, notamment l'Ukraine, dans la création des groupements tactiques a été également envisagée. Enfin, la Pologne a souhaité renforcer la coopération entre l'UE et l'OTAN, considérant cette dernière comme le premier garant de la sécurité en Europe. Toutefois, la Pologne a soutenu et participé activement à toutes les initiatives rationnelles qui peuvent doter l'UE d'une force militaire efficace. Partant du principe que la plupart des États membres de l'UE fait partie de l'OTAN, Varsovie souhaitait que l'UE devienne un vrai partenaire militaire pour les États-Unis et qu'elle dispose d'une force armée autonome capable d'intervenir dans le voisinage européen proche. L'engagement de la Pologne dans les différentes missions militaires de l'UE, notamment au Tchad et au Congo, en dehors de sa zone d'intérêt géopolitique traditionnelle, témoigne de cette volonté. L'éclatement des conflits dans le voisinage méridional (Libye, Syrie, Yémen) à la veille et pendant la présidence a renforcé cette détermination polonaise à avancer dans le domaine de la PSDC.

La présidence polonaise obtient un compromis sur le développement de la PSDC au Conseil Affaires étrangères qui s'est tenu à Bruxelles le 1^{er} décembre 2011. Toutes les priorités polonaises dans ce domaine sont évoquées dès le 30 novembre lors de la réunion des ministres de la Défense. Les conclusions¹⁵³⁷ adoptées au Conseil constituent désormais une feuille de route pour le renforcement des capacités de planification et de conduite des opérations européennes sur la base des structures existantes. Selon le concept du *pooling and sharing*, les États membres doivent mettre en réseau leurs moyens militaires et civils. Le rôle de l'Agence européenne de défense dans ce domaine a été mis en avant. Le Conseil a aussi souligné l'urgence de la mise en place des groupements tactiques, comme celui du Triangle de Weimar, en remarquant toutefois qu'« au premier semestre 2012 seulement un groupement tactique sera prêt à être mobilisé (*stand-by*) »¹⁵³⁸. En effet, ces unités jamais déployées (les premières sont officiellement opérationnelles depuis 2007) n'ont pu avoir l'opportunité de démontrer leur valeur ajoutée : « À différentes reprises, l'Europe aurait pourtant été autorisée à les utiliser, mais à chaque fois que l'occasion s'est présentée, les États membres ont témoigné de leur manque de volonté politique commune »¹⁵³⁹. L'avenir dira si les efforts de la Pologne visant à développer la PSDC auront un impact sur la capacité de réaction militaire de l'UE face aux conflits qui surgissent dans son voisinage.

3. La représentation diplomatique et consulaire de l'UE par la présidence polonaise

La présidence tournante du Conseil signifie aussi la représentation de l'Union dans les pays tiers. Même si celle-ci est assurée désormais par le SEAE, une place reste encore à prendre par les États membres. Il s'agit surtout de mettre en réseau les ambassades de la présidence et les délégations de l'Union, mais aussi d'assurer cette représentation partout où l'Union n'a pas encore de délégation. Dans ce dernier cas, les représentants de l'État exerçant la présidence organisent et président les réunions de tous les ambassadeurs de l'UE dans le pays concerné (*Heads of Missions*). Pour Varsovie, cette coopération devait se traduire

¹⁵³⁷ Conseil de l'Union européenne, *Council conclusions on Common Security and Defence Policy, 3130th Foreign Affairs Council meeting*, Bruxelles, 1er décembre 2011, disponible sur le site Internet du Conseil de l'UE : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126504.pdf

¹⁵³⁸ *Ibid.*, p. 5.

¹⁵³⁹ Caroline Henrion, « Les groupements tactiques de l'Union européenne », Note d'Analyse du GRIP (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité), Bruxelles, 18 janvier 2010, p. 4-5, disponible sur le site Internet du GRIP : http://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES_ANALYSE/2010/NA_2010-01-18_FR_C-HENRION.pdf

notamment par la diplomatie publique et culturelle, afin de « renforcer le message politique de la présidence polonaise et promouvoir l'image positive de la Pologne »¹⁵⁴⁰.

L'aspect le plus intéressant de ce nouveau cadre de représentation diplomatique de l'Union dans les pays tiers est le partage des responsabilités entre l'Union et les États membres. En effet, le SEAE et son réseau diplomatique sont en phase d'expansion. Depuis la mise en place du service, de nouvelles délégations de l'Union à l'étranger ont été ouvertes. Lors de la présidence polonaise au second semestre 2011, les diplomates européens ont dû assurer la représentation de l'UE dans 128 pays sur 166 recensés (sur 194 États : 193 reconnus par l'ONU, y compris le Soudan du Sud devenu le 193^{ème} État membre de l'ONU le 14 juillet 2011, et le Saint Siège), soit dans 7 pays de plus qu'au premier semestre¹⁵⁴¹. L'UE est encore restée représentée par un de ses États membres dans 38 pays, bien qu'il existait déjà une délégation de l'UE dans la moitié de ces pays (17 exactement). Dans cinq d'entre eux (Biélorussie, Cambodge, Guatemala, Népal, Ouzbékistan), la délégation de l'UE devait prendre le relais dès que possible. La Pologne a assuré la « représentation locale » de l'UE dans dix pays où l'Union n'avait pas de représentant au rang d'ambassadeur, à savoir la Corée du Nord, Cuba, les Émirats arabes unis, l'Iran, le Koweït, la Nouvelle Zélande, l'Ouzbékistan, le Qatar, le Turkménistan et le Saint Siège. Elle a encore assuré ce rôle par la suite au Koweït et en Ouzbékistan¹⁵⁴² pendant la présidence danoise au premier semestre 2012. En même temps, pendant la présidence polonaise, l'Union a été représentée par la France en Birmanie, aux Comores, à Oman et au Surinam, par le Royaume-Uni à Brunei et aux Seychelles, par la République Tchèque en Mongolie ou encore par le Danemark au Népal. Il faut remarquer cependant que la délégation de l'UE était en première ligne dans la plupart des points chauds du globe en 2011 comme en Afghanistan, au Congo, en Syrie ou au Yémen. Cela n'enlève toutefois rien à la politique étrangère des États membres qui « demeurent libres de leur présence diplomatique (la fermeture des ambassades est davantage liée aux contraintes

¹⁵⁴⁰ *Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji [Présidence de la Pologne au Conseil de l'Union européenne. Rapport final de la préparation et de l'exercice de la présidence], op. cit., p. 26.*

¹⁵⁴¹ Nicolas Gros-Verheyde, « Qui représentera l'UE et où ? L'Europe passe à l'âge adulte dans 8 pays sur 10 », *blog Bruxelles2*, 21 juin 2011, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/lue-se-represente-toute-seule-dans-8-pays-sur-dix.html>

¹⁵⁴² *Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji [Présidence de la Pologne au Conseil de l'Union européenne. Rapport final de la préparation et de l'exercice de la présidence], op. cit., p. 45-46.*

budgétaires). Simplement, l'UE se montre ainsi en capacité de se représenter toute seule et non par l'intermédiaire d'un État membre »¹⁵⁴³.

Tableau 16. La liste des représentations diplomatiques de la République de Pologne dont le personnel a été renforcé pour la période de la présidence au Conseil de l'UE

Lieu de délégation	Nombre de délégués
Ambassade de la République de Pologne à Addis-Abeba	1
Ambassade de la République de Pologne à Pyongyang	1
Ambassade de la République de Pologne à Téhéran	1
Ambassade de la République de Pologne à Astana	1
Ambassade de la République de Pologne à Bakou	1
Ambassade de la République de Pologne à Erevan	2
Ambassade de la République de Pologne à Pékin	1
Ambassade de la République de Pologne à Pretoria	1
Ambassade de la République de Pologne à Rome	1
Ambassade de la République de Pologne à Skopje	1
Ambassade de la République de Pologne à Tachkent	1
Ambassade de la République de Pologne à Tirana	1
Représentation de la République de Pologne à Ramallah	1
Représentation permanente de la République de Pologne auprès de l'Office des Nations unies à Genève	13
Représentation permanente de la République de Pologne auprès de l'Office des Nations unies et de l'OSCE à Vienne	9
Représentation permanente de la République de Pologne auprès de l'OCDE à Paris	1
Représentation permanente de la République de Pologne auprès de l'ONU à New York	6
Représentation permanente de la République de Pologne auprès du Conseil de l'Europe à Strasbourg	1
Représentation permanente de la République de Pologne auprès de l'UE à Bruxelles	83
Représentation permanente de la République de Pologne auprès de l'UNESCO à Paris	2
TOTAL	129

Source : *Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji [Présidence de la Pologne au Conseil de l'Union européenne. Rapport final de la préparation et de l'exercice de la présidence]*, Varsovie, avril 2012, p. 75, disponible sur le site du ministère des Affaires étrangères : <https://www.msz.gov.pl/resource/cca83422-8661-4b6e-9e32-f94e9bc3db4b:JCR>.

En ce qui concerne la Pologne, elle a décidé de renforcer le personnel de ses ambassades dans les pays où elle assurait la représentation locale de l'Union et dans les pays

¹⁵⁴³ Nicolas Gros-Verheyde, « Qui représentera l'UE et où ? L'Europe passe à l'âge adulte dans 8 pays sur 10 », art. cit.

qui relevaient d'une importance particulière d'après son agenda de présidence, notamment ceux du Partenariat oriental. L'augmentation de l'effectif diplomatique a concerné aussi les représentations auprès des organisations internationales et, d'une manière tout à fait exceptionnelle, la Représentation permanente de la Pologne auprès de l'UE à Bruxelles. Il faut souligner ici le rôle clé de cette dernière tout au long de la présidence : préparation des réunions des groupes de travail, organisation des conférences, distribution des documents, coordination de la coopération avec le Secrétariat général du Conseil et la Commission européenne, coordination avec les présidences précédentes, agenda, traductions etc. Un groupe de coordination (*Meeting Planning Coordinator*) a été constitué à cet effet au sein de la Représentation permanente de la Pologne à Bruxelles. Enfin, un nouveau siège de la Représentation a été ouvert à la veille de la présidence, le 23 mai 2011, en présence du Premier ministre polonais Donald Tusk, du président du Parlement européen Jerzy Buzek, du président de la Commission José Manuel Barroso et du président du Conseil européen Herman van Rompuy. Cet effort polonais en matière de représentation extérieure de l'Union a été apprécié et reconnu aussi par le Haut Représentant Catherine Ashton qui a adressé à Radosław Sikorski en décembre 2011, à la fin de la présidence polonaise, une lettre de remerciement dans laquelle elle met en avant la qualité de cette représentation¹⁵⁴⁴.

Le deuxième aspect lié à la représentation extérieure de l'Union se rapporte à la matière consulaire. En effet, l'État qui exerce la présidence dirige en même temps deux groupes de travail du Conseil de l'UE responsables en matière de coopération consulaire (COCON) et de régime des visas (VISAS). À l'étranger, comme pour la représentation diplomatique, on parle de « représentation consulaire locale »¹⁵⁴⁵. Quant à la Pologne, elle a décidé de concentrer son action autour de trois axes : le développement du concept d'« État pilote », la coopération consulaire avec les États-Unis et la libéralisation de la politique des visas avec les pays du Partenariat oriental et avec la Russie. La présidence polonaise a mené à bien les travaux sur la définition du concept d'État pilote en matière de coopération consulaire : le texte officiel *Lead State concept – 2011 state of play and perspectives* est adopté le 9 septembre 2011 par le groupe COCON. Elle adopte aussi en décembre 2011 un document sur la réaction consulaire aux crises, auxquelles elle a dû par ailleurs répondre tout au long de sa présidence. La Pologne a coordonné l'évacuation de ressortissants européens

¹⁵⁴⁴ *Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji [Présidence de la Pologne au Conseil de l'Union européenne. Rapport final de la préparation et de l'exercice de la présidence], op. cit., p. 46.*

¹⁵⁴⁵ *Raport polskiej służby konsularnej za 2011 rok, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Departament Konsularny, Varsovie, avril 2012, p. 5.*

dans de nombreux pays d’Afrique du Nord et du Proche-Orient secoués par les révolutions arabes (Égypte, Israël, Syrie, Tunisie), ainsi que dans la région d’Asie du Sud-Est (Thaïlande) qui a connu de grandes inondations. À partir du 1^{er} juillet 2011, 86 consulats polonais ont assuré la représentation consulaire locale. Dans neuf pays, cette tâche a été confiée à la Pologne à partir du 1^{er} janvier 2011, à défaut de consulats hongrois (Achkhabad, Bagdad, Caracas, Kaliningrad, Lima, Mumbai, Pyongyang, Tachkent, Wellington)¹⁵⁴⁶. Le directeur du Département consulaire du MAE de la Pologne a aussi été à la tête de la délégation de l’UE dans le cadre du dialogue consulaire UE-USA en novembre 2011. La Pologne a également milité pour la libéralisation des visas avec les pays du Partenariat oriental et avec la Russie. Grâce à sa détermination, elle a réussi à obtenir à titre d’exception l’accord de la Commission européenne pour élargir à l’oblast de Kaliningrad la zone de libre circulation sans visas. Un accord bilatéral polono-russe sur le petit trafic frontalier est signé à Moscou le 14 décembre 2011 et entre en vigueur le 27 juillet 2012) : ce grand succès de la Pologne à la fin de sa présidence qui a montré que Varsovie est vivement intéressée par le développement des relations avec ses voisins orientaux de manière à faciliter les échanges entre les populations.

Carte 3. La zone couverte par le petit trafic frontalier entre la Pologne et l’oblast de Kaliningrad



Source : *Portal Regionalny Trójmiasto* (Gdańsk, Gdynia, Sopot), disponible sur le site Internet : <http://www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Trojmiasto-straci-na-ruchu-bezwizowym-z-Kaliningradem-n54807.html>

¹⁵⁴⁶ *Ibid.*, p. 7-8.

Pour conclure, la présidence polonaise du Conseil de l'UE s'est déroulée dans un contexte international difficile marqué par une crise économique à l'intérieur (la crise financière de la zone euro) et une crise politique à l'extérieur (les révolutions arabes dans le voisinage méridional et le fort déficit démocratique en Europe de l'Est). Son ampleur, sans précédent, a amené la Pologne à se détourner de ses objectifs prioritaires et à adopter une attitude réactive face aux événements. Le Conseil des Ministres a adopté le rapport final de la présidence polonaise du Conseil de l'UE le 17 avril 2012¹⁵⁴⁷. L'exemplarité de la Pologne dans la préparation de la présidence est remarquable, notamment en matière de représentation extérieure. Il semble aussi que Varsovie ait été la première capitale, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, à concerter de manière si complexe son agenda en matière de politique étrangère avec le SEAE. Si le résultat de toutes les initiatives entreprises par la Pologne, notamment pour développer le Partenariat oriental et la PSDC, est certes moins ambitieux qu'initialement prévu, il se défend toutefois par le fait qu'il « recèle de précieux exemples d'innovation et un dynamisme hors du commun, dont l'Union pourrait tirer quelques enseignements »¹⁵⁴⁸. C'est à ce titre que l'on peut parler d'une présidence tournante modèle.

II. La diplomatie polonaise : un réseau en mutation

Les délégations de l'UE dans les pays tiers n'ont pas vocation à faire disparaître les ambassades des États membres. Même si la question s'est posée dans plusieurs États (par exemple en France¹⁵⁴⁹), les intérêts corporatifs devraient prévaloir. La représentation diplomatique au niveau européen est loin de pouvoir remplacer la représentation nationale, du moins partout où les États ont des intérêts particuliers à défendre. Certes, le développement du réseau diplomatique de l'UE commence à avoir un impact sur la réorganisation des réseaux diplomatiques des États membres. Mais pour les États membres, il s'agit dans un premier temps de faire des économies par la fermeture de certaines ambassades et l'ouverture de

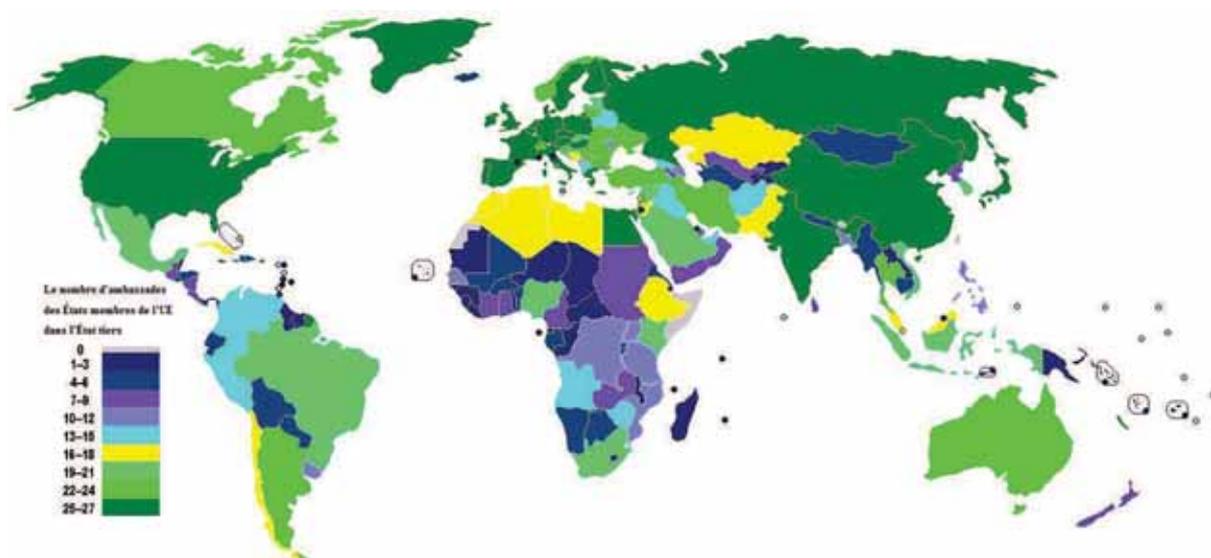
¹⁵⁴⁷ Voir *Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji [Présidence de la Pologne au Conseil de l'Union européenne. Rapport final de la préparation et de l'exercice de la présidence]*, op. cit.

¹⁵⁴⁸ « "La présidence polonaise de l'Union européenne : chances et défis" : Synthèse de la conférence internationale de Varsovie (5 décembre 2011) », *La lettre du CFA*, Centre franco-autrichien pour le rapprochement en Europe (CFA), n° 30, janvier 2012, p. 7, disponible sur le site Internet du CFA : <http://oefz.at/wp/downloads/la-lettre-30.pdf>

¹⁵⁴⁹ En France, on a pu observer l'existence des intérêts corporatifs au sein du corps diplomatique français lorsqu'en février 2011, un groupe connu sous le nom de « Marly » (du nom du café où ils se sont réunis pour la première fois) représentant différentes générations de diplomates d'obédiences politiques variées, a décidé de livrer son analyse critique de la politique extérieure de Paris sous Nicolas Sarkozy. Voir « "La voix de la France a disparu dans le monde" », *Le Monde*, 22 février 2011 ; « Des diplomates anonymes répliquent au groupe Marly », *Le Monde*, 24 février 2011.

nouvelles en fonction de leurs besoins et éventuellement en commun avec d'autres pays. De telles propositions ont été faites notamment par les États scandinaves, les États de la zone euro ou encore par les pays du groupe de Visegrad. La Pologne participe aussi à ce débat sur le rôle de l'appareil diplomatique national au XXI^{ème} siècle. En effet, le rôle politique des ambassades bilatérales a été remis en question par la diplomatie multilatérale. Dans le contexte de l'UE, il s'agit surtout des ambassades d'un État membre dans un autre pays de l'Union. Le premier rôle revient ici aux représentations permanentes auprès de l'UE à Bruxelles qui élaborent au quotidien la politique européenne. Avec la mise en place du SEAE, le rôle des ambassades des États membres de l'UE est aussi redéfini partout où l'Union possède ses propres délégations. On observe désormais une réorganisation du réseau diplomatique et consulaire. L'expérience polonaise est très intéressante de ce point de vue : la réforme de son corps diplomatique peut apporter quelques réflexions sur le fonctionnement du service diplomatique européen. Avec la mise en place du SEAE, il s'agit en effet d'adapter en parallèle les appareils diplomatiques nationaux, étant entendu que les réseaux diplomatiques de tous les États membres réunis comptent 3184 ambassades, consulats ou autres missions¹⁵⁵⁰.

Carte 4. Les ambassades des États membres de l'UE dans les États tiers (août 2011)



Source : EU embassies in the World, carte du 3 août 2011, disponible sur Wikipédia : http://en.wikipedia.org/wiki/File:EU_embassies_in_the_World.png

¹⁵⁵⁰ Michael Emerson, Rosa Balfour, Tim Corthaut, *et al.*, « Upgrading the EU's Role as Global Actor. Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy », Centre for European Policy Studies, Bruxelles, University of Leuven, 2011, p. 62.

A. La réorganisation du réseau diplomatique et consulaire de la Pologne : un choix stratégique à l'ère du SEAE

La Pologne fait partie de ces pays de l'Union qui ont un réseau diplomatique bien développé. Elle possède 91 ambassades, 9 représentations permanentes auprès des organisations internationales, 38 consulats généraux dans 19 pays¹⁵⁵¹. La Pologne entretient des relations avec tous les États membres de l'ONU, à l'exception de 5 pays du Pacifique¹⁵⁵². Il y a 95 ambassades en Pologne ainsi que 68 autres ambassadeurs qui y sont accrédités mais résidant ailleurs, la plupart à Bruxelles, Berlin ou Moscou. C'est le septième réseau diplomatique de l'Union européenne après ceux de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Espagne et des Pays-Bas qui comptent tous plus de cent ambassades dans le monde. Avec 163 ambassades, 16 représentations permanentes et 92 consulats, la France se place au sommet de cette liste. Paris dispose par ailleurs du troisième réseau diplomatique mondial après ceux des États-Unis (178 ambassades) et de la Chine¹⁵⁵³. Derrière le réseau du Quai d'Orsay se place celui du *Foreign and Commonwealth Office* britannique qui est présent dans 158 pays à travers le monde¹⁵⁵⁴. Il faut remarquer que le réseau britannique est tout aussi grand que celui de l'Allemagne (158 ambassades) qui, à tort, n'est pas toujours élevée au rang des grands pays de la diplomatie. Dans cette optique, on peut mieux situer la mainmise de ces trois grands pays européens sur le SEAE. La distance qui sépare Paris, Londres et Berlin des trois autres grands pays en termes de réseau diplomatique est nette et claire. L'Italie, l'Espagne et les Pays-Bas disposent de réseaux d'environ 120 ambassades. Il est intéressant de noter que le cercle des grands compte aussi les Pays-Bas, un petit pays par la superficie et plutôt moyen en termes de population. La tradition d'avoir des

¹⁵⁵¹ État au 1^{er} novembre 2012. Voir la liste des missions diplomatiques et consulaires de la Pologne sur le site Internet de son ministère des Affaires étrangères à Varsovie : http://www.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/polskie_placowki

¹⁵⁵² Il s'agit du Fidji, Micronésie, Nauru, Tonga et Tuvalu. Voir la liste des États avec lesquels la Pologne entretient des relations diplomatiques au 1^{er} janvier 2013 : « *List of the states Poland maintains diplomatic relations with* », disponible sur le site Internet de son ministère des Affaires étrangères à Varsovie : http://www.msz.gov.pl/en/ministry/diplomatic_protocol/diplomatic_relations

¹⁵⁵³ Il s'agit des données pour 2012. Voir *Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, adopté par l'Assemblée nationale, Tome I, Action extérieure de l'État : action de la France en Europe et dans le monde, par Mme Leila AÏCHI et M. Alain GOURNAC, Sénateurs*, 22 novembre 2012, p. 41, disponible sur le site Internet du Sénat français : <http://www.senat.fr/rap/a12-150-1/a12-150-11.pdf>

¹⁵⁵⁴ Voir le discours de William Hague, secrétaire d'État des Affaires étrangères du Royaume-Uni, « *The best diplomatic service in the world: strengthening the Foreign and Commonwealth Office as an Institution* », 8 septembre 2011, disponible sur le site Internet du gouvernement britannique : <https://www.gov.uk/government/speeches/the-best-diplomatic-service-in-the-world-strengthening-the-foreign-and-commonwealth-office-as-an-institution>

relations diplomatiques très étendues n'est cependant pas une exception dans les pays du Benelux. En effet, dans les Pays-Bas et en Belgique existe la tradition d'une politique mondiale, fruit de leurs empires coloniaux. La Belgique, dont la taille est plusieurs fois inférieure à celle de la Pologne, dispose aussi d'un service diplomatique large de 89 ambassades et 13 représentations permanentes, c'est-à-dire à peine plus petit que celui de la Pologne qui dispose toutefois d'un réseau consulaire plus important. Le fait que Bruxelles soit aussi la capitale de l'Union européenne favorise également le développement des relations bilatérales de la Belgique. La Pologne ouvre la liste des pays de l'Union disposant d'un réseau diplomatique moyennement développé (90-70 ambassades). Dans ce groupe, on retrouve notamment l'Autriche, la Grèce, la Finlande, le Portugal ou encore la Bulgarie, la Hongrie, la République tchèque et la Roumanie. Les autres pays de l'UE disposent de petits réseaux diplomatiques (moins de 70 ambassades), dont celui de Malte qui est le moins étendu avec une vingtaine d'ambassades à travers le monde. C'est seulement dans cette perspective que l'on peut situer la diplomatie polonaise au sein de l'Union européenne et son Service européen pour l'action extérieure.

Tableau 17. Réseaux diplomatiques en Zone euro et USA

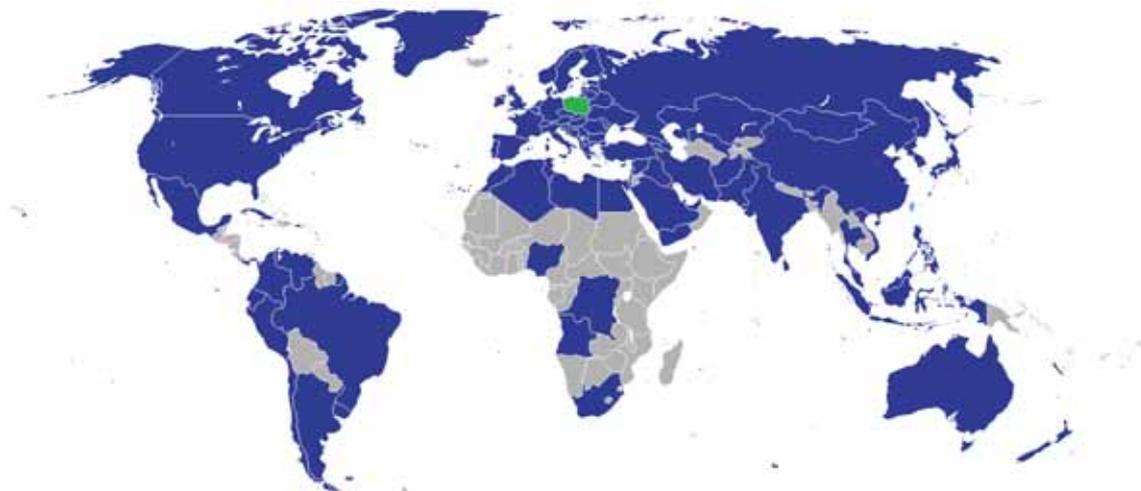
	Pays	Population (en millions)	Ambassades	Consulats*	Total	Employés
	Allemagne	82,3	155	62	217	13 450
	Autriche	8,3	83	14	97	
	Belgique	10,7	89	30	119	3 192
	Chypre	0,8	41	4	45	
	Espagne	47,0	119	71	190	
	Estonie	1,3	33	4	37	
	Finlande	5,3	76	11	87	1 600
	France	63,5	162	103	265	15 024
	Grèce	11,1	84	51	135	
	Irlande	4,2	57	9	66	
	Italie	59,1	123	84	207	8 056
	Luxembourg	0,5	26	4	30	
	Malte	0,4	20	5	25	
	Pays-Bas	16,5	115	38	153	
	Portugal	10,6	73	45	118	
	Slovaquie	5,5	63	10	73	1 112
	Slovénie	2,0	42	8	50	714
	Total Zone euro	329,1	1361	553	1914	
	États-Unis	313,2	178	116	294	

*Consulats généraux, consulats et bureaux consulaires.

Source : Xavier Chambolle, Représentation diplomatique de la zone euro, 1^{er} août 2012, disponible sur le site du magazine eurocitoyen « *Le Taurillon* » des Jeunes Européens - France : http://www.taurillon.org/IMG/jpg/reseaux_diplomatiques_zone_euro.jpg

Le réseau diplomatique et consulaire de la Pologne est un réseau en mutation. La réorganisation de la présence polonaise dans le monde s'est déroulée en amont de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et parallèlement à la mise en place du SEAE. La réforme du service diplomatique polonais à l'étranger est décidée par le ministre Radosław Sikorski en 2008. Elle a pour objectif de rationaliser la représentation de la Pologne à l'étranger en fonction de critères budgétaires et pour répondre au flux migratoire des ressortissants polonais. Avant cette décision, la Pologne possédait 180 missions diplomatiques dont 102 ambassades, 8 représentations permanentes, 50 consulats généraux, 20 instituts polonais. Elle disposait également d'un réseau de 184 consulats honoraires¹⁵⁵⁵. Plusieurs raisons ont justifié le besoin de réviser la présence diplomatique et consulaire de la Pologne : la crise financière mondiale qui a débuté en 2007, puis l'entrée en récession de plusieurs pays européens et de l'ensemble de la zone euro en 2008 (bien que la Pologne ait été le seul pays de l'UE à connaître la croissance de son PIB, notamment en 2009) et la migration massive des Polonais (surtout à destination de la Grande-Bretagne et de l'Irlande) depuis l'adhésion à l'UE en 2004, suite à l'ouverture du marché du travail en Europe de l'Ouest. La volonté de réorienter cette présence à caractère historique vers une représentation plus économique et commerciale a été un autre facteur.

Carte 5. Les missions diplomatiques des États tiers en Pologne en 2012



Source : *List of diplomatic missions in Poland*, carte du 17 septembre 2012, disponible sur Wikipédia : http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_diplomatic_missions_in_Poland.

¹⁵⁵⁵ *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Jana Borkowskiego, z upoważnienia ministra, na interpelację nr 4606 w sprawie planów redukcji placówek dyplomatycznych [Réponse du secrétaire d'État au Ministère des Affaires étrangères, Jan Borkowski, selon l'autorisation du ministre, suite à l'interpellation parlementaire n° 4606 relative au plan de suppression de certaines missions diplomatiques], Varsovie, 25 août 2008, disponible sur le site Internet de la Diète : <http://orka2.sejm.gov.pl/Iz6.nsf/main/48264A39>.*

Pour ces raisons, des ambassades et des consulats polonais ont été fermés tandis que d'autres ont été ouverts. Après le début des années 2000 marqué par un rapide développement du réseau diplomatique (de 2000 à 2007 ont été créées 24 nouvelles missions diplomatiques, dont 11 ambassades ; 5 ont été fermées), le nombre des ambassades de la Pologne a diminué, passant de 102 à 91 dans les années suivantes. Suite à la décision du ministre des Affaires étrangères du 15 avril 2008 (arrêté n° 5), 11 ambassades (Yémen, Cambodge, Congo, Costa-Rica, Laos, Mongolie, Panama, Sénégal, Tanzanie, Uruguay, Zimbabwe) et 4 consulats généraux (Karachi, Leipzig, Strasbourg, Rio de Janeiro) ont été fermés, de même que l'Institut polonais à Leipzig. Autrement dit, environ 9% des missions polonaises à l'étranger ont été closes¹⁵⁵⁶. En tout, 9 consulats généraux ont été fermés entre 2008 et 2012. Par ailleurs, la fermeture de deux nouveaux consulats a été décidée en décembre 2012¹⁵⁵⁷. Selon la réponse donnée en août 2008 par le Secrétaire d'État au MAE de Varsovie Jan Borkowski aux parlementaires polonais, cette révision s'est faite selon cinq principes : le service diplomatique doit changer en fonction de l'évolution de la situation dans le monde ; la diplomatie polonaise fait désormais partie de la diplomatie européenne et devrait par conséquent répondre aux standards européens ; l'absence géographique ne signifie pas le manque d'intérêt pour la région concernée ; l'appareil diplomatique doit être d'abord un service et non une bureaucratie ; les affaires des ressortissants polonais doivent toujours rester prioritaires pour l'action du service¹⁵⁵⁸. Par ailleurs, il faut noter que la tendance à réduire son réseau diplomatique n'est pas uniquement une spécialité polonaise. Dans les dernières années, d'autres pays de l'UE ont fermé certaines de leurs missions diplomatiques : l'Allemagne a fermé sept missions, l'Espagne deux consulats et le Portugal vingt-sept ambassades et consulats¹⁵⁵⁹. Toutefois cette politique n'a pas fait l'unanimité en Pologne, ce dont témoigne

¹⁵⁵⁶ Les missions diplomatiques fermées par la décision du ministre représentaient exactement 8,8% de toutes les missions de la Pologne à l'étranger, soit 11% des ambassades, 8% des consulats généraux et 5% des instituts polonais.

¹⁵⁵⁷ Il s'agit des consulats généraux à Lille et à Malmö. En même temps, le ministre des Affaires étrangères a décidé de transférer les consulats généraux de Los Angeles et Vancouver respectivement à San Francisco et Edmonton pour des raisons économiques, ces deux dernières villes étant devenues des centres d'affaires principaux dans cette partie du monde.

¹⁵⁵⁸ *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Jana Borkowskiego, z upoważnienia ministra, na interpelację nr 4606 w sprawie planów redukcji placówek dyplomatycznych [Réponse du secrétaire d'État au Ministère des Affaires étrangères, Jan Borkowski, selon l'autorisation du ministre, suite à l'interpellation parlementaire n° 4606 relative au plan de suppression de certaines missions diplomatiques], op. cit.*

¹⁵⁵⁹ MSZ: w 2013 r. likwidacja konsulatów w Lille i Malmö, depesza PAP 21.02.2013 [MAE : la fermeture des consulats à Lille et Malmö en 2013, dépêche de l'Agence de presse polonaise PAP du 21 février 2013], disponible sur le site Internet du MAE de la République de Pologne :

La réorganisation du réseau diplomatique de la Pologne a été un choix politique à caractère stratégique. Avec l'arrivée au pouvoir de la Plateforme-civique (un parti libéral et pro-européen) en 2007, la politique étrangère polonaise a changé d'orientation. Moins souverainiste et davantage ouverte à la coopération avec les partenaires européens, elle a cherché à redonner à la Pologne l'image d'un État moderne, décomplexé de son difficile passé. La diplomatie polonaise du XXI^{ème} siècle doit répondre avant tout aux intérêts économiques de ses ressortissants amenés à aller travailler à l'étranger de plus en plus massivement. En termes de présence diplomatique, le ministère des Affaires étrangères de Varsovie devait répondre à la question de savoir si le maintien de cette représentation historique correspondait encore à ses intérêts stratégiques. Après l'adhésion à l'Union européenne, une réflexion approfondie sur la place de la Pologne sur l'échiquier diplomatique s'imposait. En effet, la première moitié des années 2000 a été marquée par un manque de vision cohérente et globale en termes de présence diplomatique de la Pologne dans le monde. Le développement rapide de son réseau n'a pas impliqué automatiquement une analyse de la raison d'être des nouvelles missions diplomatiques et consulaires. Cette politique manquait d'une approche pragmatique.

L'augmentation des charges liées au développement du réseau n'allait pas de pair avec l'augmentation du budget destiné à la politique étrangère. Avec la décision de créer le SEAE, un autre argument en faveur de la réorganisation du service polonais a été mis en avant. Il a notamment été évoqué dans une réponse officielle du MAE à une interpellation parlementaire au sujet de la fermeture de certaines missions diplomatiques et consulaires : « Dans tous les États où la Pologne ferme ses missions diplomatiques, il y a des représentations d'autres États membres de l'UE. La suppression de ces missions ne rendra donc pas plus difficile la circulation des personnes, car la demande de visas Schengen peut se faire dans n'importe quel consulat d'un pays de l'Union »¹⁵⁶¹. En effet, la fermeture d'un bon nombre des consulats a été motivée par une chute significative d'activité consulaire relative à la délivrance de passeports et autres documents qui ne sont plus nécessaires depuis l'adhésion de la Pologne à l'UE. Par ailleurs, une réforme de la loi relative aux passeports a été préparée par le

¹⁵⁶¹ *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Jana Borkowskiego, z upoważnienia ministra, na interpelację nr 3432 deklaracji zamykania placówek dyplomatycznych Rzeczypospolitej Polskiej [Réponse du secrétaire d'État au Ministère des Affaires étrangères, Jan Borkowski, selon l'autorisation du ministre, suite à l'interpellation parlementaire n° 3432 relative à la déclaration concernant la fermeture des missions diplomatiques de la République de la Pologne], Varsovie, 8 septembre 2008, disponible sur le site Internet de la Diète : <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/6BE66B41>.*

gouvernement polonais pour libéraliser les procédures relatives à leur délivrance à l'étranger : elle est entrée en vigueur le 17 janvier 2013¹⁵⁶².

Il faut aussi noter que la carte de la présence consulaire de la Pologne au début du XXI^{ème} siècle reflétait une présence plus historique qu'actuelle. Toutefois, l'ouverture de nouvelles missions dans les pays étant devenus à partir de 2004 les principales destinations d'émigration polonaise s'est faite malheureusement au prix de la fermeture d'anciens consulats créés dans les années 1920. Cela a suscité un certain mécontentement dans les communautés polonaises concernées qui n'avaient pas été jugées assez significatives (par exemple à Strasbourg et à Lille). Il s'agit avant tout d'une décision politique consistant à développer le réseau diplomatique et consulaire en fonction des nouveaux besoins. Tel a aussi été l'argument principal pour la fermeture des ambassades en Afrique, en Amérique latine et en Asie qui étaient plus un vestige historique hérité de la guerre froide que le reflet d'un véritable intérêt de la Pologne pour les pays concernés.

La création de nouvelles missions a été envisagée, notamment en Asie où l'on a observé le développement des pays dont les économies sont émergentes¹⁵⁶³. Deux ambassades ont ainsi été ouvertes ces dernières années à Podgorica au Monténégro et à Astana au Kazakhstan. L'établissement d'un ambassadeur visiteur à Malte était également prévu pour 2013 car c'est le seul État membre de l'UE où la Pologne n'a pas d'ambassade. En réorganisant la carte de sa présence dans le monde, Varsovie a pris également en compte les migrations des ressortissants polonais et la demande accrue en matière de visas venant des voisins orientaux, surtout de l'Ukraine. En effet, la Pologne a noté une forte augmentation d'activité consulaire à l'Est, suite à l'entrée dans l'espace Schengen et l'adoption de la « carte du Polonais » (*Karta Polaka*)¹⁵⁶⁴. Ainsi la Pologne a ouvert ces dernières années des consulats généraux à Manchester, Reykjavik, Sébastopol, Vinnytsia et à Donetsk, des bureaux consulaires à Smolensk en Russie et à Erbil en Irak. L'ouverture de ce dernier dans la capitale

¹⁵⁶² Il s'agit surtout de donner la possibilité aux ressortissants polonais de choisir librement le consulat qui doit délivrer le passeport. Voir *Zmiana ustawy o dokumentach paszportowych [Changement de la loi relative aux passeports]*, note du MAE disponible sur son site : http://berlin.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/paszporty/zmianaustawyodokumentachpaszportowych

¹⁵⁶³ *Zmiany na mapie obecności dyplomatyczno-konsularnej Polski w świecie [Changements sur la carte de la présence diplomatique et consulaire de la Pologne dans le monde]*, information de Marcin Bosacki, porte-parole du MAE, 11 décembre 2012, disponible sur le site Internet du MAE : http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/zmiany_na_mapie_obecnosci_dyplomatyczno_konsularnej_polski_w_swiecie

¹⁵⁶⁴ La loi relative à la carte du Polonais (*Karta Polaka*) a été adoptée le 7 septembre 2007. Elle permet aux personnes d'origine polonaise vivant dans les anciens pays de l'Union soviétique de profiter d'un certain nombre de droits et privilèges sur le territoire de la Pologne, sans leur donner la nationalité polonaise. Elle permet notamment à son détenteur d'obtenir le visa polonais sans frais, de travailler et de créer des entreprises en Pologne, ainsi que d'y étudier et d'aller s'y soigner gratuitement.

de la Région autonome du Kurdistan est particulièrement intéressante car elle montre la nouvelle stratégie de la diplomatie polonaise.

La Pologne affiche ainsi sa volonté de traduire son engagement militaire¹⁵⁶⁵ par l'approfondissement des relations politiques et économiques. Il s'agit de développer ses relations commerciales d'une part, et d'apporter une expertise en matière de transformation démocratique d'autre part. Tels sont les objectifs affichés lors de l'ouverture de l'agence à Erbil en juin 2012, en présence du ministre des Affaires étrangères Radosław Sikorski. Cela a aussi été l'occasion d'afficher l'exemplarité de son action diplomatique en coordination avec les autres pays de l'UE et avec le Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité. En effet, le ministre polonais des Affaires étrangères s'est rendu en Irak (23-24 juin 2012) et au Liban (22 juin 2012) avec ses homologues suédois et bulgare pour parler de la sécurité dans la région et de la coopération avec l'UE au nom de Catherine Ashton¹⁵⁶⁶. Cela constitue la première visite des ministres des Affaires étrangères de l'UE à Bagdad depuis la signature en mai 2012 de l'accord de partenariat et de coopération entre l'UE et l'Irak.

En réorganisant son réseau diplomatique, la Pologne cherche à développer un nouveau modèle d'ambassade. Le ministère des Affaires étrangères aimerait que de nouvelles missions, renforcées en termes de personnel et de moyens financiers, deviennent des « centres régionaux » capables de promouvoir les intérêts polonais sur les plans politique et économique dans une large zone géographique. L'idée est d'accréditer un ambassadeur dans plusieurs États d'une région du monde et de lui donner une bonne base logistique dans l'un de ces pays. Suivant l'expérience des autres pays de l'UE, la Pologne préfère désormais posséder une grande ambassade dans une région, plutôt que plusieurs petites avec deux ou trois diplomates. Selon ce concept, la diplomatie polonaise doit être plus mobile, capable de faire bon usage des nouvelles techniques de communication. C'est aussi une question de

¹⁵⁶⁵ Le gouvernement polonais a décidé début 2009, après les années 1999-2009 marquées par l'engagement de ses forces armées dans les opérations militaires à travers le monde (Kosovo, Afghanistan, Irak, Bosnie et Herzégovine, Macédoine, Liban, Tchad), de réduire sa présence militaire à l'extérieur de ses frontières en raison de coupes budgétaires liées à la crise financière et économique mondiale. Désormais, elle privilégie les missions au profit de l'OTAN et de l'UE par rapport à celles conduites sous l'égide des Nations unies. La Pologne s'est ainsi retirée de l'Irak en 2008, et du Liban et du plateau du Golan en 2009, après 35 ans de présence militaire. En août 2012, la Pologne avait encore 2830 militaires (184 soldats en Bosnie et Herzégovine – EUFOR Althea ; 2420 soldats en Afghanistan – ISAF ; 226 soldats au Kosovo – KFOR) et 33 observateurs militaires (Afghanistan, Côte d'Ivoire, Géorgie – 23 observateurs ; Kosovo, RD Congo, Sahara occidental, Soudan du Sud) en dehors de ses frontières. Les données concernant la participation de la Pologne aux opérations proviennent du Réseau de recherche sur les opérations de paix (ROP) de l'Université de Montréal, disponible sur le site Internet du ROP : <http://www.operationspaix.net/144-etat-pologne.html>

¹⁵⁶⁶ « Dyplomaci z Polski, Szwecji i Bułgarii w Iraku [Des diplomates de Pologne, de Suède et de Bulgarie en Irak] », *Rzeczpospolita*, 24 juin 2012.

réorientation des moyens financiers. Au lieu de dépenser de l'argent pour l'entretien de petites missions, Varsovie souhaite dégager des fonds pour la création desdits centres régionaux. Selon l'estimation du MAE¹⁵⁶⁷, plus de 18 millions de zloty (4,3 millions d'euros) devaient être ainsi économisés suite à la fermeture de certaines ambassades en 2008. La suppression des consulats à Lille et Malmö devait rapporter 9,5 millions de zloty (2,3 millions d'euros) d'économie supplémentaires.

B. Les ambassades communes des États membres de l'UE : la Pologne à la recherche de la mutualisation de ses moyens diplomatiques

Avec la réorganisation des réseaux diplomatiques des États membres de l'Union, de nouvelles idées de représentation extérieure sont apparues. La création des ambassades communes a été le plus souvent évoquée. L'idée est un partage, par plusieurs pays, des mêmes locaux et des frais de fonctionnement et de sécurité, sans fusionner toutefois leurs structures diplomatiques. Il s'agissait surtout de faire des économies en s'installant dans le même bâtiment¹⁵⁶⁸. Pour beaucoup de pays, dont la Pologne, cette solution semblait être le meilleur moyen d'assurer leur représentation à travers le monde avec un budget restreint, voire même d'accroître leur visibilité internationale par l'association avec les autres pays de l'Union européenne. C'est notamment à travers l'idée des ambassades du groupe de Visegrad que Varsovie a contribué au débat sur l'ouverture des représentations diplomatiques communes des États de l'UE. Lancée en septembre 2009 au sommet du groupe de Visegrad à Sopot, cette idée s'est inscrite dans un catalogue de propositions du même genre venant d'autres pays de l'Union.

Suivant l'exemple des pays scandinaves, la Pologne a souhaité ouvrir des ambassades et consulats communs au groupe dans certains pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique. Dans un premier temps, il a aussi été question d'ouvrir des missions communes dans les pays de la Communauté des États indépendants, notamment en Biélorussie où les diplomates hongrois devaient travailler dans le bâtiment de l'ambassade de la Pologne à Minsk. Selon le ministre hongrois des Affaires étrangères de l'époque, Péter Balázs, le principe est simple : « Nous pourrions louer ensemble le bâtiment et le diviser en quatre parties. L'accueil et le bureau

¹⁵⁶⁷ Ce chiffre a été évoqué par le secrétaire d'État au MAE, Jan Borkowski : voir *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Jana Borkowskiego, z upoważnienia ministra, na interpelację nr 4606 w sprawie planów redukcji placówek dyplomatycznych [Réponse du secrétaire d'État au Ministère des Affaires étrangères, Jan Borkowski, selon l'autorisation du ministre, suite à l'interpellation parlementaire n° 4606 relative au plan de suppression de certaines missions diplomatiques], op. cit.*

¹⁵⁶⁸ Bartosz T. Wieliński, « Wspólna dyplomacja na czas kryzysu [La diplomatie commune pour le temps de crise] », *Gazeta Wyborcza*, 4 septembre 2009.

pour demander des visas seraient communs »¹⁵⁶⁹. D'après son homologue slovaque, Peter Stano, le groupe de Visegrad ne pouvait pas se permettre d'être absent dans des pays tels que le Laos ou la Nouvelle-Zélande.

L'idée était de maintenir ouverte au moins une ambassade du groupe dans chaque État tiers où existait une telle présence. Étant le plus étendu, le réseau diplomatique de la Pologne était de ce point de vue une référence pour tout regroupement des ambassades. Pour certains pays comme la Hongrie, l'ouverture des représentations en commun avec la Pologne présentait un intérêt majeur. En effet, Budapest ne disposait que de deux ambassades en Asie centrale et de quelques missions en Afrique et en Amérique latine. Le concept était d'autant plus porteur qu'il permettait de renforcer la visibilité du groupe de Visegrad dans le monde. Il demandait cependant la mise en œuvre d'une politique de coordination entre quatre ministères des Affaires étrangères en matière de présence diplomatique et consulaire. Dans un tel contexte, les déclarations politiques ne se traduisent pas automatiquement par des réalisations concrètes. Une seule représentation de ce genre (*Visegrad House*) a été ouverte en mars 2010 dans l'ancien consulat général tchèque au Cap en Afrique du Sud. C'est le projet pilote qui sera déterminant pour l'ouverture des autres « Maisons de Visegrad ». En effet, le développement de la coopération consulaire a été l'une des priorités de la présidence polonaise du groupe de Visegrad (juillet 2012 - juin 2013). La Pologne souhaitait établir d'abord une chaîne de commandement au même niveau hiérarchique (celui des directeurs de département et des secrétaires généraux des MAE) pour pouvoir garantir la continuité et la cohésion de la représentation diplomatique régionale dans le monde¹⁵⁷⁰.

Parallèlement aux « Maisons de Visegrad », la Pologne a également envisagé d'ouvrir des missions diplomatiques en commun avec les autres pays de l'Union, notamment avec l'Espagne et la Suède. Si la collaboration avec Madrid n'a pas donné de suite, celle avec Stockholm, accentuée notamment dans le cadre du Partenariat oriental, semble porter ses premiers fruits dans le domaine. Varsovie et Stockholm se sont déjà mis d'accord en 2009 pour qu'un agent consulaire suédois puisse s'installer dans le bâtiment du consulat général de la Pologne à Kaliningrad. En mars 2012, la Pologne et la Suède ont inauguré leurs nouvelles ambassades dans le même bâtiment à Alger. L'objectif est de réduire de moitié les frais de fonctionnement. Toutefois il s'agit de mutualiser non seulement les locaux, mais aussi

¹⁵⁶⁹ *Ibid.*

¹⁵⁷⁰ Programme de la présidence polonaise du groupe de Visegrad (juillet 2012-juin 2013) : *Le groupe de Visegrad pour l'intégration et la cohésion*, Varsovie, juin 2012, disponible dans la version anglaise sur le site Internet du groupe de Visegrad : <http://www.visegradgroup.eu/documents/presidency-programs/2012-2013-polish>

certain services (la réception, la cuisine, la cantine, l'entretien, le parking, le jardin), y compris la sécurité. Cette mutualisation ne se limite pas uniquement aux aspects logistiques : « C'est la Pologne qui représente la Suède sur place pour les demandes de visas, sorte de "pooling and sharing" consulaire donc, qui pourrait faire des petits »¹⁵⁷¹.

Ce concept de mutualisation et de partage (*pooling and sharing*), évoqué notamment dans le contexte de la PSDC¹⁵⁷², est désormais de plus en plus souvent mis en œuvre par des petits États de l'Union européenne. A ce niveau, l'exemplarité du groupe de Visegrad doit être soulignée car elle montre que des pays peuvent accroître leur rôle politique en réalisant des projets communs à caractère diplomatique ou militaire¹⁵⁷³. « Ainsi la Finlande qui n'a pas d'ambassade en Géorgie a eu recours aux services de l'Estonie. Marko Mäntylä, l'ambassadeur itinérant (en poste à Helsinki), accrédité à Tbilissi s'est installé [en septembre 2012] dans les locaux de l'ambassade d'Estonie à Tbilissi (...) A charge de réciproque. Des diplomates estoniens sont ainsi déjà hébergés dans les ambassades de Finlande en Zambie et en Inde. Cette coopération existe aussi avec la Suède, où un diplomate finlandais est logé à l'ambassade suédoise en Biélorussie »¹⁵⁷⁴.

Il existe d'autres exemples d'une telle coopération diplomatique entre pays européens : entre les pays scandinaves (ambassade des cinq pays nordiques à Berlin - *Nordic Embassies*¹⁵⁷⁵), entre l'Allemagne et le Royaume-Uni (au Kazakhstan), entre la France et l'Allemagne (au Malawi et au Congo) ou encore entre la Suède et l'Estonie (en Égypte). Dans tous ces cas, il ne s'agit généralement que de partager des locaux. La période de crise

¹⁵⁷¹ Mieszko Dusautoy, « Polonais et Suédois en "kot" à Alger », *blog Bruxelles2*, 25 avril 2012, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/polonais-et-suedois-en-kot-a-alger.html>.

¹⁵⁷² Il s'agit surtout de mutualisation et de partage des capacités militaires des pays de l'UE grâce aux initiatives de l'Agence européenne de défense qui pourrait développer des programmes de défense en commun.

¹⁵⁷³ Le groupe de Visegrad envisage notamment de mettre en place un groupement tactique commun à l'horizon 2016. La proposition a été discutée pour la première fois lors de la réunion des chefs d'État-major du groupe les 26-28 janvier 2006 à Šliač en Slovaquie. La dernière déclaration à ce sujet a été signée le 6 mars 2013. La Pologne devrait y assurer le commandement avec un contingent de 950 soldats. La République tchèque a déclaré un contingent de 750 soldats, la Hongrie et la Slovaquie 400 soldats chacune. Voir Jerzy Stańczyk, *Powstanie Grup Bojowych Unii Europejskiej i udział w nich Polski* [La création des groupements tactiques de l'Union européenne avec la participation de la Pologne], in Józef M. Fiszer (dir.), *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe* [La Pologne dans l'UE. Les aspects politiques, internationaux, sociaux, économiques et militaires], Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Varsovie, 2009, p. 610. ; Wojciech Lorenz, « Grupa bojowa UE – szansa na przełom we współpracy Grupy Wyszehradzkiej ? [Le groupement tactique de l'UE – une chance pour marquer un tournant dans la coopération du groupe de Visegrad ?] », *Biuletyn*, PISM, n° 38 (1014), 16 avril 2013, p. 1-2.

¹⁵⁷⁴ Damien Kerlouet, « "Pooling and sharing" pour les ambassades finlandaises », *blog Bruxelles2*, 24 septembre 2012, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/pooling-and-sharing-pour-les-ambassades-finlandaises.html>

¹⁵⁷⁵ Le bâtiment *Nordic Embassies* a été ouvert en 1999. Il abrite les ambassades du Danemark, de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède.

économique en Europe favorise ce type d'initiatives, aussi bien au niveau bilatéral que multilatéral. La création d'ambassades du Benelux, voire d'ambassades de la zone euro sont désormais envisagées, comme le souhaitent certains fédéralistes européens¹⁵⁷⁶. Si le second projet semble être politiquement prématuré, le premier est déjà engagé. En effet, suivant l'exemple du groupe de Visegrad, les pays du Benelux envisagent d'ouvrir un certain nombre d'ambassades communes. On parle dans ce contexte d'« optimalisation » et de « redéploiement » de leur réseau diplomatique : « L'optimalisation est multiforme : elle peut comporter la suppression et l'ouverture de postes, mais aussi la multi-accréditation de certains diplomates dans plusieurs pays, la réduction et l'augmentation de personnel dans certains postes »¹⁵⁷⁷. La Belgique et les Pays-Bas souhaitent fermer un nombre important de postes diplomatiques (une dizaine pour la Belgique, une quarantaine pour les Pays-Bas) pour les mêmes raisons que la Pologne¹⁵⁷⁸. Disposant d'un réseau diplomatique semblable à celui de Varsovie, Bruxelles envisage désormais une « présence régionale ». La réforme se veut également « qualitative » selon le ministre belge des Affaires étrangères, Didier Reynders¹⁵⁷⁹.

Il faut remarquer que cette révision des réseaux diplomatiques est seulement un fragment d'une réorganisation plus large de la présence européenne dans le monde. Parallèlement au développement du réseau des délégations de l'Union, les États membres cherchent à mutualiser leur devoir de protection consulaire qui échappe encore à la compétence du SEAE. C'est un moyen permettant de préfigurer d'une manière pragmatique la création des consulats européens plaidée par certains pays comme le Luxembourg : « C'est une question à la fois de principe et pratique. Au moment où monte l'euro-scepticisme, il est important que le public voie de façon concrète ce que l'Union européenne peut offrir à nos citoyens »¹⁵⁸⁰. Une autre solution envisageable pour assurer la représentation des États membres de l'Union dans différentes zones géographiques, notamment dans les zones de conflit, est l'accueil des diplomates nationaux dans les locaux des délégations de l'Union. Une

¹⁵⁷⁶ Xavier Chambolle, « Représentation diplomatique de la Zone euro », 26 juillet 2012, disponible sur le site Internet : <http://www.xavierchambolle.com/wp/2012/07/representation-diplomatique-de-la-zone-euro/>

¹⁵⁷⁷ « Pour faire des économies, la Belgique fermera plusieurs ambassades », *rtbf.be*, 28 janvier 2012, disponible sur le site Internet de la Radio Télévision Belge Francophone (RTBF) : http://www.rtbf.be/info/belgique/detail_pour-faire-des-economies-la-belgique-fermera-plusieurs-ambassades?id=7471383.

¹⁵⁷⁸ Willy Vandervorst, « Belgique et Pays-Bas planchent sur des ambassades communes », *rtbf.be*, 9 janvier 2013, disponible sur le site Internet de la RTBF : http://www.rtbf.be/info/belgique/detail_economies-et-rationalisation-belgique-et-pays-bas-planchent-sur-des-ambassades-communes?id=7904188

¹⁵⁷⁹ « Reynders veut des "ambassades Benelux" », *La Libre Belgique*, 8 janvier 2013.

¹⁵⁸⁰ Nicolas Gros-Verheyde, « Le Luxembourg plaide pour des consulats européens », *blog Bruxelles2*, 5 janvier 2012, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/service-diplomatique/le-role-des-ambassades-de-lue-etendu-au-consulaire-plaide-le-luxembourg.html>

telle proposition a été notamment formulée en mars 2012 pour la Syrie où la délégation de l'Union a offert cinq places « pour des diplomates des États membres qui souhaiteraient continuer à exercer leur travail tout en fermant leur ambassade »¹⁵⁸¹.

Dans ce contexte, il faut remarquer la grande différence qui existe entre une délégation de l'Union et une ambassade commune des États membres de l'Union : la première implique l'existence d'un service commun, en l'occurrence le SEAE, tandis que la seconde n'offre qu'un cadre commun (les locaux et certains services logistiques). Dans la délégation de l'Union, le personnel relève de la même structure, alors que dans une ambassade commune il dépend des services diplomatiques nationaux. Enfin il faut encore apporter une précision au concept d'ambassade commune. En théorie, l'idée d'une représentation diplomatique commune implique l'instauration d'un chef de poste unique (ambassadeur, représentant, etc.) pour tous les États représentés. D'ailleurs si l'on prend en compte ce dernier élément, il serait plus juste de parler des « colocalisations », comme dans le cadre de la coopération franco-allemande, plutôt que des ambassades communes. En effet, il s'agit essentiellement pour les pays européens de partager les locaux, qu'ils soient diplomatiques, consulaires ou culturels, et non d'accréditer en commun leurs diplomates, même si cette coopération vise par ailleurs « à rapprocher leurs structures et à mutualiser leurs moyens respectifs à l'étranger pour développer des synergies au niveau local »¹⁵⁸².

Cet éclairage permet de mieux situer toutes les initiatives européennes visant à établir des représentations conjointes. En effet, le processus de rapprochement des réseaux diplomatiques nationaux par une mutualisation des locaux a été engagé au début des années 2000 par certains pays de l'Union. C'est le couple franco-allemand lance un programme de colocalisations en 2004, à l'occasion du quarantième anniversaire du traité de l'Élysée. Il faut noter que les premiers bureaux franco-allemands ont déjà été ouverts dans les années 1990 : au Cap Vert (de 1997 à 2001) et à Banja Luka (de 1999 à 2010). Suite à cette expérience positive, les deux pays approuvent une liste d'implantations communes lors du Conseil des ministres franco-allemand du 26 octobre 2004. L'objectif affirmé est « d'ouvrir jusqu'à dix ambassades communes à l'horizon 2020 »¹⁵⁸³.

¹⁵⁸¹ Nicolas Gros-Verheyde, « Une ambassade commune aux Européens en Syrie. Oui mais... », *blog Bruxelles2*, 6 mars 2012, disponible sur le site Internet : <http://www.bruxelles2.eu/zones/syrie/une-ambassade-commune-aux-europeens-en-syrie-oui-mais.html>.

¹⁵⁸² L'information sur les colocalisations franco-allemandes est disponible sur le portail de la coopération franco-allemande : <http://www.france-allemande.fr/Les-colocalisations-franco,2811.html>

¹⁵⁸³ *Annexe 2 – État des colocalisations au 30 juin 2010*, in *Rapport d'information n° 502 (2009-2010) du Sénat du 26 mai 2010 fait au nom de la commission des finances et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur les implantations communes du réseau diplomatique gérées avec d'autres*

Un accord-cadre mettant en place les conditions générales de réalisation des colocalisations diplomatiques et consulaires est entre Paris et Berlin le 12 octobre 2006 (entré en vigueur le 3 mars 2008). Début 2013, la France et l'Allemagne disposent de deux missions de ce genre : à Lilongwe au Malawi où le chargé d'affaires français loge dans les locaux de l'ambassade d'Allemagne depuis septembre 2009 et à Brazzaville au Congo où le chargé d'affaires allemand est hébergé au sein de l'ambassade de France¹⁵⁸⁴. D'autres projets sont en cours d'étude : à Dacca au Bangladesh, à Koweït-City ou encore à Rio de Janeiro. Pourtant bien avancés, deux projets de construction sur un site commun à Maputo (Mozambique) et à Gaborone (Botswana) ont été finalement abandonnés. Il existe par ailleurs des colocalisations franco-britanniques : un agent français est hébergé dans l'ambassade du Royaume-Uni à Freetown (Sierra Leone) et l'ambassade de France à Abidjan (Côte d'Ivoire) accueille un agent britannique¹⁵⁸⁵.

La restructuration des réseaux n'a pas seulement un caractère diplomatique et consulaire. Au fond, il s'agit de réorienter cette diplomatie traditionnelle axée sur des questions politiques vers une diplomatie du XXI^{ème} siècle basée sur l'information, la diplomatie économique et culturelle. Tel était aussi l'objectif de la réforme de l'appareil diplomatique en Pologne. Tout d'abord, la diplomatie polonaise doit être davantage une diplomatie de promotion, d'où l'ouverture dans les dernières années de nouveaux Instituts polonais à Bruxelles, Madrid, New Delhi et Tokyo. Sous l'auspice du MAE de Varsovie, 24 instituts de ce genre assurent actuellement la promotion de la Pologne par la culture et l'activité à caractère scientifique¹⁵⁸⁶. L'ouverture récente de la Représentation permanente de la Pologne auprès de l'UNESCO à Paris s'inscrit dans la même politique. Parallèlement au développement de la présence culturelle, la réforme de l'appareil diplomatique polonais vise la modernisation des modes de gestion et de communication. Suite à la réforme lancée par le ministre Radosław Sikorski, la diplomatie polonaise devait devenir plus réactive à l'évolution

pays de l'Union européenne, par les Sénateurs MM. Adrien Gouteyron et Jean-Louis Carrère, p. 29, disponible sur le site Internet du Sénat français : <http://www.senat.fr/rap/r09-502/r09-5021.pdf>

¹⁵⁸⁴ « L'Allemagne ouvre sa représentation dans l'Ambassade de France », 25 janvier 2013, article publié sur le site Internet de l'Ambassade de France à Brazzaville au Congo : <http://www.ambafrance-cg.org/L-Allemagne-ouvre-sa>

¹⁵⁸⁵ Voir l'information complète sur toutes les colocalisations de la France : *Annexe 2 – État des colocalisations au 30 juin 2010, op. cit.*, p. 29-31.

¹⁵⁸⁶ Sur le rôle des Instituts polonais dans le monde, voir *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Jana Borkowskiego - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 9511 w sprawie działalności polskich instytutów kultury w Europie i w świecie [Réponse du secrétaire d'État au Ministère des Affaires étrangères, Jan Borkowski, selon l'autorisation du ministre, suite à l'interpellation parlementaire n° 9511 relative à l'activité des Instituts polonais de la culture en Europe et dans le monde]*, Varsovie, 3 juin 2009, disponible sur le site Internet de la Diète : <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/3B8CD0C5>

du monde extérieur. Ainsi en 2010, le ministère des Affaires étrangères a été doté d'un Centre opérationnel permanent (*Całodobowe Centrum Operacyjne MSZ*) permettant de suivre 24h/24 la situation dans le monde et d'échanger toutes les informations provenant du réseau de ses 160 missions diplomatiques. Il faut noter qu'un petit centre opérationnel fonctionnait déjà au MAE à partir de septembre 2008 en tant que département dans le bureau de la gestion d'information, mais c'est seulement deux ans plus tard qu'il est devenu une cellule autonome au sein du ministère. Le Centre opérationnel permanent du MAE est composé de deux entités : le Centre de gestion des crises (*Centrum Zarządzania Kryzysowego*) responsable de la réaction dans les situations de crise et le Centre d'observation des images satellites (*Centrum Wydziału Obrazowania Satelitarne*). La modernisation du service diplomatique de la Pologne s'est traduite aussi par le lancement d'un nouveau site Internet du MAE (www.msz.gov.pl) et par la mise en place de services informatiques permettant aux ressortissants polonais d'accéder à certains services consulaires via Internet (*WIZA-KONSUL, e-Konsulat, Karta Polaka, e-Voucher*)¹⁵⁸⁷. L'esprit de cette réforme exprime bien la devise du service diplomatique de la Pologne : « Servir la Pologne, construire l'Europe, comprendre le monde » (*Polsce – służyć, Europę – tworzyć, świat – rozumieć*)¹⁵⁸⁸. Par la modernisation de son réseau, la Pologne veut s'inscrire dans le courant réformateur des pays de l'UE. Elle veut disposer d'un service mobile et efficace dans un monde de plus en plus globalisé. L'affirmation de sa position internationale doit se faire en partenariat avec les autres États membres, toujours dans l'ancrage en Europe, à l'image du nouveau bâtiment de sa représentation permanente à Bruxelles qui est devenu sa carte de visite en Europe depuis mai 2011¹⁵⁸⁹.

¹⁵⁸⁷ « MSZ: Centrum Operacyjne, nowe placówki dyplomatyczne i nowy portal; depesza PAP 17.10.2012 [MAE : le Centre opérationnel, les nouveaux postes diplomatiques et le nouveau site Internet, dépêche de l'Agence de presse polonaise PAP du 17 octobre 2012] », disponible sur le site Internet du MAE : http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/msz_w_mediach/msz__centrum_operacyjne__nowe_placowki_dyplomatyczne_i_nowy_portal__depesza_17_10_2012

¹⁵⁸⁸ La devise figure sur le site Internet du MAE de la Pologne. Elle a été citée pour la première fois par le ministre des Affaires étrangères Radosław Sikorski dans son information sur l'état de la politique étrangère polonaise pour l'année 2011 devant le Parlement polonais.

¹⁵⁸⁹ Le nouveau bâtiment de la Représentation permanente de la Pologne auprès de l'Union européenne a été ouvert en grande pompe le 23 mai 2011 à la veille de la présidence polonaise du Conseil de l'UE. Situé à proximité des institutions européennes, c'est le bâtiment le plus moderne dont dispose un État membre.

III. La formation des diplomates : vers l'émergence d'une culture diplomatique commune

L'un des grands enjeux de la création du Service européen pour l'action extérieure est l'émergence d'une culture diplomatique européenne commune. Plutôt qu'un mélange des différentes cultures issues des trois sources du SEAE, elle devrait être avant tout le fruit de la pratique du travail en commun. À cet égard, la formation des diplomates au niveau européen est l'élément déterminant dans l'apparition d'un « esprit de corps » au sein de la diplomatie de l'UE. En plus de la transmission des connaissances techniques et des compétences diplomatiques, une telle formation semble être le meilleur moyen de socialisation des diplomates européens dans une « certaine identité collective »¹⁵⁹⁰. Suivant l'exemple de plusieurs États membres, l'UE pourrait créer son propre collège diplomatique pour donner à ses diplomates une formation professionnelle adéquate. Pensée comme une école d'excellence, une telle institution pourrait devenir la porte d'entrée officielle au SEAE. Finalement il s'agit également de perfectionner l'art de la diplomatie¹⁵⁹¹. La tâche n'est pourtant pas aisée, compte tenu des différences d'approches entre les États membres au sujet de la formation des diplomates. Une telle décision nécessite aussi un aval politique. L'UE peut-elle dépasser l'absence de volonté politique dans ce dossier pour faire avancer la diplomatie européenne ? Y a-t-il un véritable besoin de créer une académie diplomatique européenne alors qu'existent déjà en Europe de nombreux cadres de préparation aux métiers de la diplomatie ? En quoi la formation diplomatique au niveau national peut-elle contribuer à la professionnalisation de l'ensemble du service diplomatique de l'Union ? N'est-elle pas suffisante, à côté des programmes de l'Union, pour former des diplomates européens ? L'exemple de la Pologne en la matière peut-il être un modèle à suivre ? Comment la Pologne voit-elle l'avenir du métier de diplomate au XXI^{ème} siècle ?

¹⁵⁹⁰ Sieglinde Gstöhl, « European Union Diplomacy: What Role for Training ? », *EU Diplomacy Papers*, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, College of Europe, 2012, n° 3, p. 5.

¹⁵⁹¹ Le métier de diplomate est un art car il implique, outre un savoir et un savoir-faire, un investissement de la personne. « Les "artistes" ont des talents différents et leur art se révèle de manière différente selon les circonstances. Le problème est donc d'avoir une gestion du personnel très professionnelle. La reconnaissance personnelle prend une place importante, car le métier implique généralement un fort investissement de soi. Dans les activités de négociation, de représentation, de gestion d'une équipe restreinte, une part de la personnalité, du caractère de chacun, voire, même, de l'apparence physique, est forcément engagée. Juger le travail, c'est donc inévitablement, juger un peu la personne ». Voir Marc Loriol, Françoise Piotet et David Delfolie, « Le travail diplomatique. Un métier et un art », Rapport de recherche pour le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), décembre 2008, p. 124, disponible sur le site Internet du MAE de la France : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/rapportfianl_sociologue.pdf

A. Vers une académie diplomatique européenne

L'idée d'une école diplomatique européenne remonte au milieu des années 1990. Elle apparaît dans le prolongement de la réforme du traité d'Amsterdam, notamment après la nomination de Javier Solana au poste de Haut Représentant pour la PESC. Elle trouve son porte-parole dans l'institution du Parlement européen qui appelle régulièrement à partir de mai 1999 à la création d'un « collège diplomatique de l'UE »¹⁵⁹². Le Parlement veut appuyer ainsi l'action de Javier Solana et préparer la mise en place d'une diplomatie européenne commune. Considérant qu'il est nécessaire de donner une formation diplomatique aux fonctionnaires de la Commission européenne affectés au service extérieur pour rendre l'action extérieure de l'UE plus efficace, le Parlement présente en septembre 2000 une série de propositions visant à réaliser cet objectif. La première, et en même temps la plus importante, est la création d'« une École diplomatique communautaire »¹⁵⁹³. Destinée avant tout aux fonctionnaires communautaires chargés de l'activité extérieure, tant à la Commission (dans les délégations et aux DG « Relations extérieures ») qu'au Conseil (à la DG « Relations extérieures » du Secrétariat général du Conseil et à l'Unité de planification de politique et d'alerte rapide), mais ouverte également aux États membres, elle doit leur dispenser une formation « proprement diplomatique », en plus d'une préparation technique aux politiques communautaires. Complémentaire à la formation au niveau national, l'école diplomatique communautaire doit contribuer à la mise en œuvre des programmes d'études et de recherche en collaboration avec les institutions universitaires européennes. En l'absence d'une telle école, le Parlement propose à tous les intéressés de suivre leur formation « à travers des programmes et des séminaires approfondis », en particulier en collaboration avec des organismes universitaires financés par les Communautés et avec les écoles diplomatiques des États membres¹⁵⁹⁴. Dix ans avant la mise en place du SEAE, le Parlement invite le Conseil et la Commission à « établir un système efficace de passerelle »¹⁵⁹⁵ entre le service communautaire et les services diplomatiques des États membres, de manière à prévoir l'intégration temporaire de ces derniers dans le service extérieur de la Commission. Il faut souligner que le Parlement attachait une grande importance à ce qu'un programme de

¹⁵⁹² La proposition figure pour la première fois dans une résolution du Parlement européen du 5 mai 1999 : *Résolution sur le rôle de l'Union dans le monde : mise en œuvre de la PESC en 1998*, JOCE, n° C 279, 1^{er} octobre 1999, p. 223.

¹⁵⁹³ *Résolution du Parlement européen sur la diplomatie commune communautaire (2000/2006(INI))*, JO, n° C 135, 5 septembre 2000, p. 71.

¹⁵⁹⁴ *Ibid.*

¹⁵⁹⁵ *Ibid.*

formation diplomatique des fonctionnaires européens soit préparé en étroite collaboration avec les écoles et instituts diplomatiques des États membres de l'UE : il s'agissait selon lui du meilleur moyen de professionnalisation du métier de diplomate à l'échelle communautaire. En novembre 2000, le Parlement européen réaffirme sa détermination en vue de la mise en place d'« une École diplomatique européenne » considérant qu'elle serait « un pas positif vers la mise en place d'une diplomatie commune au service de la PESC »¹⁵⁹⁶. Le Parlement européen encourageait ainsi les autres acteurs de l'Union à développer et centraliser la formation de ses diplomates.

Cependant, avant-même le lancement du débat sur la création d'une école diplomatique européenne, il existait déjà une gamme de programmes de formation spécialisés pour différentes catégories de fonctionnaires communautaires travaillant dans le domaine de l'action extérieure de l'Union. Avec la création du Service extérieur unifié de la Commission en février 1994, le problème de l'inexistence d'une formation cohérente et systématique des fonctionnaires européens a ressurgi avec beaucoup d'importance. En mars 1996, le rapport Williamson a tenté d'y apporter une réponse en proposant l'organisation d'une formation interne (*in-house training*) au sein de la Commission, visant à professionnaliser le personnel du Service extérieur unifié grâce à un cycle de formation continue, y compris en matière de connaissances linguistiques¹⁵⁹⁷. En parallèle, le Conseil de l'UE a également identifié le besoin de formation du personnel diplomatique de l'Union dans un rapport de décembre 1995 par lequel il a recommandé aux États membres d'introduire dans le cursus diplomatique national des sessions de formation sur les affaires européennes auxquelles puissent participer les fonctionnaires communautaires.¹⁵⁹⁸ La réflexion sur la formation diplomatique des agents européens était désormais lancée. Dans la communication de 1997 sur le développement de son Service extérieur, la Commission a déploré les nombreuses différences d'approches entre les DG sur la formation du personnel. Elle a donc proposé la mise en place d'un cours préparatoire pour les personnes débutant leur carrière au sein du Service extérieur unifié et dans l'ensemble des DG compétentes en matière de relations extérieures. Un programme de formation continue et ciblée a été également proposé, notamment pour le personnel se

¹⁵⁹⁶ Résolution du Parlement européen du 30 novembre 2000 sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune (C5-0255/2000 – 2000/2038 (INI)), JOCE, n° C 228, 13 août 2001, p. 173.

¹⁵⁹⁷ Le rapport Williamson a été préparé par le Secrétaire général de la Commission David Williamson. Voir Commission européenne, Communication à la Commission, *Rapport sur les besoins à plus long terme du Service extérieur de la Commission*, Bruxelles, SEC(96) 554, 20 mars 1996, p. 6.

¹⁵⁹⁸ Conseil de l'Union européenne, *Report on the Training of Junior Diplomatic Staff and Proposals*, Bruxelles, 13033/95, 20 décembre 1995.

préparant à partir dans les délégations de la Commission¹⁵⁹⁹. Cette dernière a ainsi développé son programme de formation, jugé cependant « rudimentaire par rapport au curriculum des diplomates traditionnels »¹⁶⁰⁰. Il s'articulait autour de trois grands axes¹⁶⁰¹.

Il s'agissait en premier lieu d'une formation au sein de la DG RELEX à Bruxelles dans le cadre des contrats avec les établissements de formation externes et à travers le programme *Train4Diplo (Diplomatic Training Path)*. La DG RELEX proposait chaque année une centaine de cours thématiques visant à développer les compétences diplomatiques des fonctionnaires de la Commission. En effet, la DG RELEX avait commencé à organiser tous les ans à Bruxelles plusieurs sessions de formation diplomatique dès 1973, suite au lancement de la Coopération politique européenne¹⁶⁰². Tel était également l'objectif du programme *Train4Diplo* lancé en 2007 : ouvert à toute personne travaillant dans le domaine des relations extérieures de l'Union ainsi qu'au personnel du Secrétariat du Conseil et des États membres, il mettait à leur disposition des cours spécialisés dispensés à la fois par des experts internes et par les établissements de formation externes¹⁶⁰³.

Deuxièmement, les autres directions générales de la Commission responsables de la conduite des relations extérieures de l'Union ont offert une formation technique dans les domaines de la gestion et des finances qui a été proposée notamment grâce à l'École européenne d'administration (EEA ; en anglais : *European Administrative School* créée en 2005). L'EEA a pour mission d'offrir une formation pratique au personnel des institutions européennes qui sont à une étape cruciale de leur carrière : après le recrutement, en cas d'acquisition de responsabilités managériales ou lorsqu'un assistant est sélectionné pour devenir administrateur. Il faut ajouter que l'EEA fait également partie du réseau plus large des Directeurs des Instituts et Écoles d'administration publique. Dans le cadre d'un projet pilote appelé « Erasmus administration publique », elle organise aussi des stages de deux semaines destinés à de jeunes fonctionnaires chargés des affaires européennes dans les administrations nationales¹⁶⁰⁴.

¹⁵⁹⁹ Communication de la Commission, *Développement du Service extérieur de la Commission*, Bruxelles, SEC(97) 605, 8 avril 1997.

¹⁶⁰⁰ Michael Bruther, art. cit., p. 191.

¹⁶⁰¹ Les différents programmes de formation dans le domaine des relations extérieures proposés par la Commission européenne ont été détaillés dans l'article de Sieglinde Gstöhl, « European Union Diplomacy : What Role for Training ? », art. cit., p. 10-12.

¹⁶⁰² *Ibid.*, p. 11.

¹⁶⁰³ Commission européenne, Flyer « *Train4Diplo Diplomatic Training Path 2010* », Bruxelles, 2010.

¹⁶⁰⁴ Ces informations proviennent du site Internet de l'École européenne d'administration : http://europa.eu/eas/activities_fr.htm

Le troisième axe développé par la Commission européenne en vue de donner des connaissances diplomatiques à ses fonctionnaires consiste à mutualiser les programmes de formation entre la DG RELEX et les États membres dans le cadre du « *Diplomatic Training Programme* » (DTP). Le but est d'ouvrir les programmes nationaux au personnel des institutions européennes chargé des relations extérieures tout en incluant les diplomates des États membres dans les formations proposées par la Commission et le Conseil. Tel est également l'objectif de la communication de la Commission de 2006 intitulée « L'Europe dans le monde »¹⁶⁰⁵. L'appel a été entendu car le DTP a été par la suite élargi aux programmes des autres institutions de l'Union (par exemple *Interinstitutional Learning Programme on External Relations* – ILPER, créé en 2009) et des États membres (en 2010, déjà 14 ministères des Affaires étrangères ont participé à ce programme)¹⁶⁰⁶. Au-delà d'un dispositif technique, la pratique de détachement des diplomates nationaux pour suivre une formation dans les institutions européennes et vice-versa a contribué indéniablement à la mise en réseau de la DG RELEX avec les services diplomatiques des États membres. C'est également un moyen de socialisation des différents acteurs des relations extérieures de l'Union, argument qui a joué en faveur de l'intégration d'une partie des diplomates nationaux dans le SEAE. En effet, en 1996, la Commission européenne a déjà élargi son programme de formation dans les délégations (*Partnership Programme*) à un petit nombre de diplomates des États membres. En recrutant de tels diplomates, la Commission espérait avant tout profiter de leur expérience et apporter ainsi les compétences diplomatiques nécessaires dans le travail de ses délégations. Dans les années 1990, de tels fonctionnaires nationaux détachés (FND) travaillaient dans différentes délégations de la Commission dans le monde, et notamment en Pologne¹⁶⁰⁷. En 1999, la Commission a décidé d'élargir dans ses délégations le nombre de places pour les diplomates nationaux au rang de premier secrétaire ou conseiller. Dans les années 2000, la Commission a poursuivi le développement de la formation dans les délégations à travers le monde, en coopération avec les capitales européennes. Nous y reviendrons. Il faut noter qu'en 2007, la Commission a lancé un nouveau programme destiné

¹⁶⁰⁵ Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil européen de juin 2006, *Europe in the World – Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility*, COM(2006) 278 final, Bruxelles, 8 juin 2006, p. 9.

¹⁶⁰⁶ Sieglinde Gstöhl, « European Union Diplomacy : What Role for Training ? », art. cit., p. 11.

¹⁶⁰⁷ Commission européenne, Communication de la Commission, *The Development of the External Service*, Bruxelles, COM(1999) 180 final, 21 avril 1999, p. 7-9.

à favoriser l'échange entre les ministères des Affaires étrangères des pays de l'Union et son Service extérieur (*Diplomatic Exchange and Secondment Programme*)¹⁶⁰⁸.

Parallèlement à la Commission, le Conseil de l'UE compétent dans le domaine de la PESC a relevé le problème de la formation diplomatique des fonctionnaires européens. Le 26 novembre 1999, le Comité politique a donné son approbation à un nouveau programme : le « Programme diplomatique européen » (PDE) destiné aux diplomates nationaux et aux fonctionnaires communautaires¹⁶⁰⁹. Le PDE visait à forger « une identité européenne en matière de politique extérieure »¹⁶¹⁰, étoffant ainsi les objectifs du « Rapport sur la formation des jeunes diplomates » qui a été approuvé en 1995 par le Comité politique (6 décembre) puis par le Conseil de l'UE (20 décembre)¹⁶¹¹.

Le cadre général du Programme diplomatique européen a été élaboré par le groupe *ad hoc* « Formation PESC », en concertation avec le groupe « Affaires administratives PESC ». Le PDE comporte cinq modules ayant lieu à divers endroits sur une période d'environ 6 à 8 mois. Ayant pour objectif de « former les jeunes diplomates nationaux dans un cadre européen, contribuant ainsi à l'émergence d'une culture commune dans le domaine de la politique étrangère européenne »¹⁶¹², ce programme porte essentiellement sur les questions de la PESC et de l'action extérieure de l'Union.

Le PDE a été placé sous la responsabilité de la troïka composée de la présidence en exercice, de la présidence suivante, de la Commission et du Secrétariat du Conseil. Le Service européen pour l'action extérieure a été associé au programme en 2011. Entre 50 et 60 jeunes fonctionnaires bénéficient chaque année de cette formation, mais elle n'est pas liée au recrutement du SEAE¹⁶¹³.

La première édition du PDE a eu lieu en 2000-2001 sous les présidences française et suédoise. Treize éditions du programme se sont succédé jusqu'en 2013, chacune ayant un thème différent en lien avec l'actualité internationale. Il faut souligner le fait que plusieurs institutions académiques et diplomatiques ont participé à la préparation de ce programme, dont le Collège d'Europe de Bruges et de Natolin, l'Académie diplomatique de Vienne,

¹⁶⁰⁸ Sieglinde Gstöhl, « European Union Diplomacy : What Role for Training ? », art. cit., p. 11-12.

¹⁶⁰⁹ Chaque État membre, la Commission et le Secrétariat général du Conseil pouvaient envoyer deux participants maximum, le programme étant destiné à 60 personnes maximum.

¹⁶¹⁰ *Ibid.*, p. 69.

¹⁶¹¹ Conseil de l'UE, *Report on the Training of Junior Diplomatic Staff and Proposals*, Bruxelles, 13033/95, 20 décembre 1995.

¹⁶¹² Cet objectif figure sur le site Internet du Collège d'Europe qui a été coorganisateur de la 9^{ème} édition du Programme diplomatique européen, disponible sur le site Internet : <https://www.coleurope.eu/fr/events/la-9eme-edition-du-programme-diplomatique-europeen>

¹⁶¹³ Sieglinde Gstöhl, « European Union Diplomacy : What Role for Training ? », art. cit., p. 13.

l'Institut néerlandais de relations internationales (Institut Clingendael) ou encore les ministères des Affaires étrangères des États membres, y compris de la Pologne¹⁶¹⁴. L'enseignement se fait en anglais et en français.

**Tableau 18. Les thèmes des 13 éditions du Programme diplomatique européen
(2000-2013)**

2000-2001 : Sans thème, autour de la négociation européenne ;
2001-2002 : « Les Balkans occidentaux » ;
2002-2003 : « L'élargissement » ;
2003-2004 : « L'Europe élargie - Politique européenne de voisinage » ;
2004-2005 : « La Stratégie européenne de sécurité » ;
2005-2006 : « L'UE - Les relations transatlantiques » ;
2006-2007 : « Les relations de l'UE avec la Chine et l'Inde » ;
2007-2008 : « Les flux de population, le développement et la sécurité en Afrique : défis et réponses de l'UE » ;
2008-2009 : « La politique de voisinage et le défi de l'énergie : deux enjeux prioritaires pour l'UE » ;
2009-2010 : « L'UE - Les relations transatlantiques » ;
2010-2011 : « Les nouveaux défis du système de l'UE : la cohérence de l'action extérieure » ;
2011-2012 : « L'Europe et ses voisins » ;
2012-2013 : « L'Union européenne et les partenariats stratégiques ».

Source : Les programmes annuels du PDE, disponibles sur le site du SEAE :
<http://eeas.europa.eu/delegations/edp/>

Toutefois, malgré les prémices d'un cursus diplomatique pour les fonctionnaires européens, leur formation était « encore trop courte, trop fragmentée et trop peu systématique par rapport à la formation donnée par les ministères des Affaires étrangères nationaux à leur propre personnel », d'autant plus qu'il y manquait un lien étroit avec le développement professionnel et la planification de la carrière diplomatique¹⁶¹⁵. La nécessité de donner une formation diplomatique aux agents de l'Union à la hauteur des ambitions concernant son rôle sur la scène internationale était une évidence : l'idée d'une académie diplomatique commune

¹⁶¹⁴ Par exemple le module IV de la 9^{ème} édition du PDE s'est déroulé en Pologne sur le campus du Collège d'Europe à Natolin. La simulation a été organisée en coopération avec le MAE de Varsovie. La Pologne a accueilli également en septembre 2011 le module I de la 12^{ème} édition pendant sa présidence au Conseil de l'UE.

¹⁶¹⁵ Jörg Monar, « The Case for a Diplomatic Academy of the European Union », *European Foreign Affairs Review*, 2000, vol. 5, n° 3, p. 282. Voir Sieglinde Gstöhl, « European Union Diplomacy : What Role for Training ? », art. cit., p. 9.

a été la plus ambitieuse à ce niveau¹⁶¹⁶. Les États membres eux-mêmes ont reconnu le besoin de former en commun leurs diplomates. En mai 1999, alors que le Parlement européen vient d'en parler pour la première fois, la France et l'Allemagne font circuler lors des réunions de travail informelles du Conseil un document (*non-paper*) où figure la proposition de créer une « Académie diplomatique européenne »¹⁶¹⁷. Jugée trop ambitieuse, la proposition est rétrogradée et présentée sous la forme du Programme diplomatique européen. Les divergences d'approches sur la formation des diplomates étaient encore trop importantes pour converger dans une école commune. Alors que l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie mettaient l'accent sur une formation « étendue et variée », d'autres pays comme la Grande-Bretagne préféraient une formation « beaucoup plus courte et plus pratique »¹⁶¹⁸. La diversité des cultures diplomatiques entre les États membres et la dimension politique d'une telle décision rendaient l'harmonisation très difficile dans ce domaine : « De toute évidence, quand une institution de formation permanente est suggérée, la question d'un siège physique vient à l'esprit, ce qui est perçu comme empiétant sur la souveraineté »¹⁶¹⁹.

Une nouvelle opportunité s'est présentée pour faire avancer le projet de l'Académie diplomatique européenne au moment de la Convention européenne. La réflexion sur la formation commune des diplomates européens est poursuivie en 2002 par le groupe de travail VII « Action extérieure », sous la conduite de Jean-Luc Dehaene. L'un des membres du groupe, le député du Parlement européen Iñigo Méndez de Vigo, apporte une contribution au sujet d'une fondation commune pour les programmes diplomatiques européens dans le document intitulé *Towards the establishment of a common European diplomacy*¹⁶²⁰. Partant du principe qu'une formation commune serait un outil efficace pour « renforcer les relations personnelles à un stade précoce de la carrière diplomatique »¹⁶²¹, il propose une fois de plus la création de l'Académie diplomatique européenne. Contrairement aux craintes exprimées par certains États membres, une telle école permettrait selon lui d'« améliorer la connaissance commune des différents milieux et intérêts nationaux et la diversité des cultures administratives et, par conséquent, de créer une culture administrative européenne commune

¹⁶¹⁶ Jörg Monar, art. cit., p. 283.

¹⁶¹⁷ Josep M. Lloveras Soler, « The New EU Diplomacy: Learning to Add Value », *EUI Working Papers*, RSCAS 2011/05, Florence, European University Institute, p. 4.

¹⁶¹⁸ Sieglinde Gstöhl, « European Union Diplomacy : What Role for Training ? », art. cit., p. 5.

¹⁶¹⁹ Josep M. Lloveras Soler, *op. cit.*, p. 5.

¹⁶²⁰ Iñigo Méndez de Vigo, « *Towards the Establishment of a Common European Diplomacy* », Working Group VII – 'External Action', Working Document 55, The European Convention, Bruxelles, 3 décembre 2002.

¹⁶²¹ *Ibid.*, p. 6.

selon la "spécificité du métier diplomatique européen" »¹⁶²². L'établissement de l'Académie diplomatique européenne doit être l'aboutissement d'un programme supervisé par la Commission européenne visant à mettre en réseau les académies diplomatiques des États, faire l'inventaire au niveau des programmes de formation, coordonner les programmes existants, fonder un programme commun de base et créer des mécanismes de formation à distance (*e-learning*), notamment pour le personnel des délégations de la Commission¹⁶²³. Ces suggestions sont reprises dans le rapport final du Groupe de travail sur l'action extérieure. Pourtant le traité établissant une Constitution pour l'Europe et le traité de Lisbonne sont restés muets sur la question de la formation diplomatique. Certains États ont estimé qu'une telle décision signifierait un important transfert de leur souveraineté vers l'Union¹⁶²⁴. Cette crainte a été exprimée dans les déclarations 13 et 14 relatives à la PESC annexées au traité de Lisbonne¹⁶²⁵.

À la veille de la mise en place du SEAE, la diplomatie européenne se caractérise ainsi par « l'existence de deux carrières diplomatiques larges mais distinctes, chacune avec des diplomates "stricto sensu", mais avec des mentalités différentes - nationale et supranationale - coopérant, parfois volontairement, parfois à contrecœur, dans une interaction entre la diplomatie nationale, la diplomatie de l'UE et les ambitions du traité de Lisbonne »¹⁶²⁶. Cependant l'idée d'une académie diplomatique européenne n'est pas morte : en octobre 2009, le Parlement européen appelle une nouvelle fois à la création d'« un collège de diplomates européens qui, en étroite collaboration avec les organes compétents des États membres, dispenserait aux fonctionnaires de l'Union et des États membres devant intervenir dans les relations extérieures, une formation fondée sur des cursus entièrement harmonisés, associant une formation appropriée dans les domaines de la représentation consulaire et de la légation, de la diplomatie et des relations internationales à la connaissance de l'histoire et du fonctionnement de l'Union »¹⁶²⁷. L'idée resurgit également en mai 2010 dans le rapport final du groupe de réflexion¹⁶²⁸ sur l'avenir de l'Europe à l'horizon 2030 préparé pour le Conseil

¹⁶²² *Ibid.*

¹⁶²³ *Ibid.*, p. 7.

¹⁶²⁴ Josep M. Lloveras Soler, *op. cit.*, p. 5.

¹⁶²⁵ *Déclarations annexées à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne*, JOUE, n° C 83, 30 mars 2010, p. 335.

¹⁶²⁶ David Spence, « Taking Stock : 50 Years of European Diplomacy », *The Hague Journal of Diplomacy*, 2009, vol. 4, n° 2, p. 236.

¹⁶²⁷ *Résolution du Parlement européen du 22 octobre 2009 sur les aspects institutionnels de la mise en place du Service européen pour l'action extérieure (2009/2133(INI))*, JOUE, n° C 265 E, 30 septembre 2010, p. 14.

¹⁶²⁸ Ce groupe de réflexion indépendant a été créé par le Conseil européen en décembre 2007. Présidé par Felipe González, ancien président du gouvernement espagnol (1982-1996), le groupe a été chargé d'aider

européen : « une académie diplomatique européenne pourrait contribuer à façonner une culture diplomatique européenne »¹⁶²⁹.

Le projet d'une académie diplomatique européenne paraît être une idée désormais largement répandue et partagée par les militants d'une diplomatie européenne forte et cohérente. Le problème demeure toutefois au niveau politique, comme c'est souvent le cas dans ce genre de proposition : dès que sont abordées les questions relatives au siège d'une telle académie, à son programme et aux autres modalités techniques, l'idée devient hautement politique et est perçue comme une perte de souveraineté nationale¹⁶³⁰. Telle a été la bataille entourant la création du SEAE, bien que depuis de longues années un tel projet soit revenu dans tous les rapports consacrés au renforcement de la politique étrangère de l'Union. Il est donc difficile d'imaginer qu'une école diplomatique de l'UE puisse être créée sans une longue période de réflexion pour que le projet mûrisse politiquement.

La décision du 26 juillet 2010 dispose seulement dans l'article 6 § 12 que « des mesures sont prises pour offrir au personnel du SEAE une formation commune adéquate, en s'appuyant notamment sur les pratiques et les structures existantes au niveau des États membres et de l'Union ». C'est au Haut Représentant que revient la tâche de prendre les mesures appropriées. Évidemment il doit tenir compte du climat politique européen et des programmes de formation existants qui sont proposés aux diplomates du SEAE. À cet égard, l'approche suivie par Catherine Ashton s'est articulée autour de deux axes qu'elle a développés brièvement dans son rapport du 22 décembre 2011 adressé aux institutions européennes sur la première année de fonctionnement du SEAE¹⁶³¹. Tout d'abord, elle a décidé de continuer à « un degré élevé » les formations offertes au personnel de la Commission et du Conseil travaillant dans le domaine des relations extérieures. L'éventail des formations disponibles a été élargi à de nouveaux domaines, « l'accent étant mis en particulier sur les formations préalables à l'affectation en délégation destinées aux chefs de délégation et

l'Union à répertorier les défis auxquels elle est susceptible d'être confrontée à long terme (2020-2030) et d'étudier les moyens d'y faire face. Il était composé de 12 membres qui étaient d'éminents représentants de leurs domaines d'activité respectifs, y compris d'experts du monde universitaire et du monde de l'entreprise. La Pologne y avait son représentant en la personne de Lech Wałęsa, ancien dirigeant du syndicat et mouvement politique *Solidarność* et ancien président de la Pologne (1990-1995).

¹⁶²⁹ *Projet pour l'Europe à l'horizon 2030. Les défis à relever et les chances à saisir*, Rapport du groupe de réflexion au Conseil européen sur l'avenir de l'UE à l'horizon 2030, mars 2010, Bruxelles, p. 37, disponible sur le site Internet du Conseil de l'UE : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Reflection_FR_web.pdf

¹⁶³⁰ Voir Josep M. Lloveras Soler, *op. cit.*, p. 5.

¹⁶³¹ *Le Service européen pour l'action extérieure. Rapport de la haute représentante au Parlement européen, au Conseil et à la Commission*, PROC HR(2011) 018, Bruxelles, 22 décembre 2011, disponible sur le site Internet du SEAE :

[http://eeas.europa.eu/top_stories/2011/eeas_report_2011_all_languages/proc_hr\(2011\)_018_rapport_ashton_2011_eeas_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/top_stories/2011/eeas_report_2011_all_languages/proc_hr(2011)_018_rapport_ashton_2011_eeas_fr.pdf)

au personnel nouvellement recruté dans le service ». Ensuite elle a poursuivi des consultations avec les États membres et les autres prestataires compétents en matière de formation (établissements universitaires, instituts diplomatiques) sur les options envisageables, notamment au sujet du « renforcement de l'accès réciproque aux cours de formation ». Quant à la création d'une académie diplomatique européenne, tenant compte du contexte politique et financier européen du début des années 2010, le Haut Représentant a déclaré avec beaucoup de lucidité que « la création d'un institut diplomatique européen ne devrait pas être possible à court terme du fait du risque de doublons et des contraintes budgétaires »¹⁶³².

En réalité, mettant en place le SEAE, les décideurs politiques se sont concentrés avant tout sur les modalités techniques d'une telle décision sans avoir une vision claire de ce que devrait être la formation des diplomates européens. Dans cette situation, le Haut Représentant a dû répondre dans l'immédiat au problème de formation du personnel du SEAE. Ainsi un cadre basé sur un programme annuel a été établi (*Strategic Training Framework* - STF) et dans lequel on identifie trois piliers : des cours organisés par le SEAE selon sa propre ligne budgétaire et juridique (avec des anciens programmes de formation comme « *Train4Diplo* »), la formation assurée par les autres institutions européennes (Commission, Parlement), y compris les organes civils et militaires de l'Union, et enfin les programmes de formation en partenariat avec les États membres et les autres instituts diplomatiques¹⁶³³. Le STF prévoit des formations différentes en fonction de la catégorie du personnel en distinguant six : les fonctionnaires, les agents temporaires, les experts nationaux détachés, les agents contractuels, les agents locaux et les jeunes experts dans les délégations. Outre les cours d'initiation de courte durée pour le personnel nouvellement recruté, le personnel de l'administration centrale peut choisir parmi plusieurs types de cours d'intérêt général et de spécialisation, complétés par des activités propices à l'émergence de la culture de travail commune (*corporate culture*) comme les déjeuner-débats politiques (*lunch policy debates*) ou des exercices de travail en groupe (*team-building exercises, coaching*). Il y a deux sortes de cours : d'une part des cours thématiques qui se concentrent sur la connaissance des politiques extérieures de l'UE, la diplomatie et les régions du monde, et d'autre part des cours de compétences qui développent les aptitudes en matière de rédaction des rapports, du protocole, de la diplomatie publique ou des négociations¹⁶³⁴.

¹⁶³² Catherine Ashton a présenté sa position au sujet de la formation du personnel du SEAE dans le paragraphe 37 de son rapport du 22 décembre 2011. *Ibid.*, p. 14.

¹⁶³³ Sieglinde Gstöhl, « European Union Diplomacy : What Role for Training ? », art. cit., p. 17.

¹⁶³⁴ *Ibid.*, p. 17-18.

Le Service européen pour l'action extérieure offre aussi une formation spécialisée au personnel des délégations de l'Union. Il s'agit surtout de cours de préparation pour les nouveaux chefs de délégation et de séminaires annuels organisés pour chaque type de fonction (par exemple chefs d'administration, assistants, agents locaux, conseillers politiques, attachés de presse ou conseillers commerciaux). Dans ce contexte, on s'attend au développement de la formation à distance (*e-learning*). La Commission européenne, et tout particulièrement la DG Ressources humaines, est très impliquée dans ce projet¹⁶³⁵.

Une nouvelle forme de formation diplomatique montre bien tous les enjeux liés à la fois à la réorganisation des anciens programmes, au partenariat interinstitutionnel entre le SEAE et la Commission et au maintien de partenariats individuels avec chaque État membre de l'Union : il s'agit du programme « Jeunes professionnels en délégations » (JPD). Lancé en juillet 2012 dans le prolongement de l'ancien programme de la Commission « Jeunes experts en délégation » (JED, créé en 1984), il « conserve les principaux points forts et l'esprit de son prédécesseur »¹⁶³⁶. Il est fondé sur une présélection de candidats admissibles par les États membres partenaires et sur le maintien, dans la mesure du possible, d'un quota de places de formation par État membre. Les règles régissant ce programme ont été adoptées dans une décision conjointe¹⁶³⁷ de la Commission et du Haut Représentant du 12 juin 2012. Les règles d'application précisant la décision ont été adoptées un mois plus tard par le directeur général administratif du SEAE¹⁶³⁸. Le déploiement des premiers jeunes professionnels en délégations de l'Union a été prévu pour le mois de mars 2013.

Le programme JPD est une nouvelle occasion de former les diplomates européens au sein d'une délégation de l'UE dans le contexte de l'après-Lisbonne. C'est un programme de stages de haut niveau permettant d'acquérir une expérience de première main sur le travail des missions diplomatiques de l'Union. Les JPD sont déployés selon la nature de leurs fonctions à la fois dans les services des délégations de l'Union relevant du SEAE (fonctions politiques, presse et information) et dans ceux placés sous l'autorité de la Commission (gestion des aides,

¹⁶³⁵ *Ibid.*, p. 18.

¹⁶³⁶ La présentation du programme « Jeunes professionnels en délégations » est disponible sur le site Internet du SEAE : http://eeas.europa.eu/delegations/jed/index_fr.htm

¹⁶³⁷ Commission européenne, *Décision conjointe de la Commission et du Haut Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité établissant un programme de stages de haut niveau dans les délégations de l'Union européenne et les règles régissant ce programme en partenariat avec les États membres de l'Union européenne*, JOIN(2012) 17 final, Bruxelles, 12 juin 2012.

¹⁶³⁸ Voir SEAE, *Décision du directeur général administratif du service européen pour l'action extérieure en accord avec les directeurs généraux de la DG DEVCO et de la DG HR de la Commission européenne sur les règles d'application du programme de stages de haut niveau dans les délégations de l'Union européenne en partenariat avec les États membres de l'Union européenne*, EEAS DEC(2012) 009/2, Bruxelles, 6 juillet 2012.

commerce, questions économiques, etc.). Les stages sont financés grâce à deux volets : européen (crédits du SEAE et de la Commission) et bilatéral (contributions financières volontaires des États). En principe, il n'y a qu'une place de stage par État membre (soit un total de 27 JPD pour l'ensemble de l'Union) pour les stages relevant du SEAE et seulement 20 places pour ceux qui sont financés par la Commission. Ces derniers sont réservés en priorité aux 20 États membres apportant une contribution considérable à l'aide publique au développement (la Pologne figure sur cette liste)¹⁶³⁹. Suivant cette logique, il existe deux procédures de présélection en parallèle : une pour le SEAE et une pour la Commission. La durée des stages est de neuf mois renouvelable une fois, pour une durée maximale de 18 mois consécutifs.

Il faut souligner que la professionnalisation des diplomates au sein du SEAE se fait également par l'intermédiaire des autres instituts diplomatiques tels que l'ESSEC IRENÉ (l'Institut de recherche et d'enseignement sur la négociation en Europe, intégré à l'École supérieure des sciences économiques et commerciales). Créé en 1996 et basée en France à Cergy (département du Val-d'Oise), l'ESSEC IRENÉ est une école de négociation enseignant la médiation et la gestion des conflits à la fois au secteur privé de l'entreprise et au secteur public. En tant que laboratoire de recherche et centre de formation permanente, il a noué de nombreux partenariats avec des institutions de renommée internationale, parmi lesquelles l'Académie diplomatique internationale (fondée à Paris en 1926), l'Institut diplomatique et consulaire du ministère français des Affaires étrangères et européennes ou encore l'École nationale d'administration. L'ESSEC IRENÉ a développé également des liens étroits avec les institutions européennes. Depuis 2004, il anime des formations à la négociation pour les fonctionnaires de la Commission européenne, et dès 2010 il organise un parcours de formation intitulé *Facilitating Negotiation : Advising the Presidency* destiné aux fonctionnaires du Secrétariat général du Conseil (en partenariat avec l'EIPA – *European Institute of Public Administration*). Après la mise en place du SEAE, il a été choisi également par le Haut Représentant pour concevoir et animer un *Learning Path* - partie intégrante du *Diplomatic Path* bâti pour le personnel du SEAE¹⁶⁴⁰.

¹⁶³⁹ Les États membres qui ne se situent pas dans la liste prioritaire sont la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, Malte et la Roumanie.

¹⁶⁴⁰ Toutes ces informations proviennent du site de l'ESSEC IRENÉ : <https://sites.google.com/a/essec.edu/essec-irene/a-propos/presentation>. Voir également « La lettre d'IRENÉ », janvier-février 2011, http://www.essec.fr/fileadmin/user_upload/Homepage/Actualites/2011/02/lettre-IRENE-janvier-fevrier.pdf

Il convient de noter que la professionnalisation du SEAE dépasse le cadre purement politico-diplomatique et intègre également le volet militaire¹⁶⁴¹. En effet, le SEAE est composé de nombreux organes civils et militaires de l'Union. Un certain nombre de formations sont ainsi proposées à ce personnel par le biais notamment du Collège européen de police¹⁶⁴² et du Collège européen de sécurité et de défense¹⁶⁴³. Un nouveau programme de formation en matière de gestion civile des conflits a été également mis en place en 2011 (*Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management* - ENTRi).

La multitude des programmes de formation offerts par les institutions européennes pour le personnel du SEAE témoigne de l'importance d'un tel enseignement pour sa professionnalisation, y compris diplomatique. Mais elle peut signifier aussi tout simplement l'absence d'une stratégie globale de formation des diplomates européens. Le risque de duplication des programmes, leur manque de coordination et la courte durée des cours ne favorisent pas l'émergence d'une culture diplomatique commune. Ainsi l'idée d'un collège diplomatique européen reste toujours d'actualité. Aux yeux de beaucoup d'observateurs, l'Union européenne devrait établir un chemin de carrière diplomatique cohérent permettant d'avoir à la fois des règles claires quant à l'entrée dans la diplomatie européenne et quant à la formation continue ensuite. La solution proposée est celle de la pratique de la plupart des États membres qui règlementent l'accès à leurs services diplomatiques par un concours, suivi d'une formation au sein des ministères des Affaires étrangères et souvent d'un stage à l'étranger. Certains pays de l'Union possèdent des académies diplomatiques, tandis que d'autres confient la formation à des institutions spécialisées de l'administration publique.

Il ne fait aucun doute que l'idée d'une académie diplomatique européenne a encore du chemin à faire. Le Parlement européen et certains États membres voudront certainement poursuivre cet objectif à long terme. Le SEAE a un intérêt stratégique dans ce domaine s'il veut donner l'« esprit de corps » à la diplomatie de l'UE. L'engagement prononcé du Haut Représentant et le consensus politique parmi les grands États de l'Union sont ici

¹⁶⁴¹ Voir Sieglinde Gstöhl, « European Union Diplomacy : What Role for Training ? », art. cit., p. 13-17.

¹⁶⁴² Le Collège européen de police (*European Police College – CEPOL*) a été créé le 22 décembre 2000. Constitué initialement en réseau de divers instituts nationaux de formation des cadres supérieurs des forces de police à statut civil et militaire de l'Union Européenne, le CEPOL a été réformé en 2004 et est devenu en 2006 une agence européenne.

¹⁶⁴³ Le Collège européen de sécurité et de défense (*European Security and Defence College*) a été créé le 18 juillet 2005 par l'action commune 2005/575/PESC suite au Conseil européen de Thessalonique les 19 et 20 juin 2003 qui a approuvé la mise en place d'une politique de formation coordonnée de l'UE relative à la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Il est un réseau d'établissements d'enseignement chargé de dispenser des formations au personnel civil et militaire dans le domaine de la PESD et de diffuser les meilleures pratiques en la matière.

indispensables. « Il faut néanmoins reconnaître que les circonstances politiques et économiques qui prévalent [dans le contexte d'après-Lisbonne] sont loin d'être idéales pour concrétiser cette initiative dans un avenir proche »¹⁶⁴⁴. Par conséquent, des scénarios alternatifs doivent être envisagés : on peut en dénombrer au moins trois.

Le premier scénario est minimaliste. Il repose sur la conviction qu'il ne faut rien précipiter dans ce domaine et que la question pourra être abordée au moment opportun. Selon cette option, le SEAE doit baser la formation des diplomates européens sur les programmes existants, tout en s'appuyant sur l'expérience des autres académies diplomatiques.

Les deux autres solutions optent pour la création de l'Académie diplomatique européenne, mais selon deux points de vue différents : l'un « virtuel » (*virtual diplomatic academy*) et l'autre « physique » (*physical diplomatic academy*)¹⁶⁴⁵. Le premier consiste à réunir sous l'appellation « Académie diplomatique européenne » des programmes existants déjà. L'avantage d'une telle solution serait de profiter de l'expérience de plusieurs centres d'excellence. Cependant elle signifierait probablement « une série de cours répartis sur différents lieux, affectés par des problèmes de coordination et des différences considérables dans les méthodes et les priorités pédagogiques »¹⁶⁴⁶. Concrètement, cette académie pourrait ressembler à un réseau européen de l'*International Forum on Diplomatic Training* (IFDT) qui est lui-même une assemblée informelle des directeurs d'écoles diplomatiques du monde entier, établie en 1972 et consacrée à la discussion des tendances les plus récentes en matière de diplomatie et d'éducation diplomatique¹⁶⁴⁷. Intéressante pour des raisons de coopération, une telle solution ne changerait cependant pas diamétralement le cadre de formation consécutif au traité de Lisbonne.

Enfin la solution la plus désirable mais aussi la moins probable à court terme est celle d'une Académie diplomatique européenne prenant la forme d'un nouveau collège diplomatique destiné aux cadres diplomatiques européens. Dotée d'un siège, tout comme le SEAE, une telle académie pourrait bénéficier d'un cadre cohérent et indépendant, propice à l'émergence d'une culture diplomatique commune de l'UE. Plusieurs propositions concernant sa location ont déjà été évoquées : Florence (Institut universitaire européen), Bruges (Collège

¹⁶⁴⁴ Josep M. Lloveras Soler, *op. cit.*, p. 18.

¹⁶⁴⁵ Voir Sieglinde Gstöhl, « European Union Diplomacy : What Role for Training ? », art. cit., p. 20-24. Cf. Josep M. Lloveras Soler, *op. cit.*, p. 21-22.

¹⁶⁴⁶ Jörg Monar, art. cit., p. 284.

¹⁶⁴⁷ Voir le site Internet d'International Forum on Diplomatic Training : <http://forum.diplomacy.edu>

d'Europe)¹⁶⁴⁸ ou encore Strasbourg (École nationale d'administration)¹⁶⁴⁹. Pour tenir la diplomatie européenne à l'écart des grandes capitales européennes, il s'agit plutôt de villes de taille moyenne accueillant déjà des institutions académiques de renommée européenne.

Finalement la création de l'Académie diplomatique européenne demeure une question ouverte et sa mise en place immédiate n'est pas à l'ordre du jour. L'idée est toutefois toujours soutenue par de nombreux acteurs européens, dont le Parlement qui en est le principal avocat. En attendant un contexte politique et budgétaire plus favorable, le Haut Représentant a été amené à mettre en place un certain nombre de programmes de formation en partenariat avec la Commission et les États membres. Pour l'instant, la diversité des approches et des cultures diplomatiques nationales semble continuer à marquer la professionnalisation du personnel du SEAE.

B. Le métier de diplomate en Pologne : de la professionnalisation au contrat ?

La mise en place du Service européen pour l'action extérieure est un grand projet de nature à transformer en profondeur non seulement la politique étrangère de l'Union mais aussi la diplomatie de ses États membres. C'est un long processus qui a déjà été entamé. Nous avons vu notamment l'impact de la création du SEAE sur la réorganisation des réseaux diplomatiques des pays de l'Union dans les deux premières années de son fonctionnement.

Il est vrai que la réforme de la diplomatie de l'UE ne peut être totalement réussie sans une réforme à l'intérieur des services diplomatiques des États membres. Bien plus que de l'« européanisation » des diplomaties nationales, il s'agit ici de « la professionnalisation progressive des diplomates centrée sur l'analyse et la synthèse de l'information et la négociation »¹⁶⁵⁰. En effet, il y a désormais plus d'acteurs, plus de canaux de communication disponibles et plus de questions à traiter. Comme les autres acteurs internationaux, les États interagissent à travers les mécanismes de représentation, de communication et de négociation

¹⁶⁴⁸ Indépendamment de la question de l'établissement de l'Académie diplomatique européenne, le Collège d'Europe a établi en 2006 un nouveau programme de Master en relations internationales et diplomatiques de l'Union européenne qui permet à ses diplômés d'acquérir une connaissance approfondie de l'Union européenne en tant qu'acteur global, ainsi que des compétences dans le domaine des négociations internationales et de la diplomatie.

¹⁶⁴⁹ La ville de Strasbourg, en la personne de son maire Roland Ries, a déjà fait une offre au Haut Représentant Catherine Ashton pour accueillir éventuellement l'école de la diplomatie européenne. Le cycle de formation devrait être dispensé par l'École nationale d'administration. Voir la Communication de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat de la République française, « Service européen pour l'action extérieure (E 5220) : communication de M. Josselin de Rohan », 19 mai 2010, disponible sur le site Internet du Sénat : <http://www.senat.fr/europe/r19052010.pdf>

¹⁶⁵⁰ Marc Loriol, Françoise Piotet et David Delfolie, *op. cit.*, p. 9.

et doivent à présent refléter ces défis dans la formation des diplomates¹⁶⁵¹. En effet, la représentation économique se trouve au cœur de la diplomatie moderne¹⁶⁵² et devient, à côté de la diplomatie publique et de la communication interculturelle, le moyen de réaliser les intérêts stratégiques des États. On observe d'ailleurs que les affaires économiques prennent une place de plus en plus importante dans le travail des diplomates nationaux, alors que « l'évolution du service extérieur [de l'Union] va dans le sens contraire et consiste à intégrer davantage des affaires politiques »¹⁶⁵³. Dans cette perspective, nous allons analyser l'évolution du métier de diplomate en Pologne. Cet exemple nous permettra de mieux comprendre les enjeux liés à la formation et au statut des diplomates auxquels doivent faire face tous les États membres de l'Union au début de ce XXI^{ème} siècle.

La Pologne a commencé la réforme de son service diplomatique en amont de l'intégration européenne. Après les décennies de soumission forcée à l'Union soviétique et à une idéologie totalitaire, Varsovie a eu besoin de renouveler son personnel diplomatique dans l'esprit de décommunisation pour pouvoir réaliser sa nouvelle politique étrangère. Cette « lustration »¹⁶⁵⁴ menée tant bien que mal visait surtout à écarter les fonctionnaires d'État qui avaient collaboré avec les services secrets. Au sein du MAE, elle a été très superficielle et lente. En effet, en 2012 encore, plus de 130 personnes déclarant avoir été enregistrées en tant qu'agents secrets travaillent dans la diplomatie polonaise¹⁶⁵⁵. En outre, indépendamment de

¹⁶⁵¹ Voir le rapport final de la Conférence internationale sur "Les défis pour le diplomate du 21^{ème} siècle : représentation, communication, négociation et formation" organisée les 25-26 octobre 2011 par le département d'études en Relations internationales et diplomatiques de l'Union européenne au Collège d'Europe sur le campus de Bruges : Collège d'Europe, *Conference report. Challenges Facing the 21st Century Diplomat: Representation, Communication, Negotiation and Training. 25-26 October 2011*, disponible sur le site Internet du Collège d'Europe: http://www.coleurope.eu/content/studyprogrammes/ird/conferences/pdf/Final_Report.pdf Voir Marc Lorient, « Les enjeux actuels de l'évolution des métiers de la diplomatie », *Les cahiers Irice*, 2009/1, n° 3, p. 81-102.

¹⁶⁵² Sur le lien entre la diplomatie française et la diplomatie privée des entreprises au sujet de la diplomatie économique en France, voir Laurence Badel, « Diplomatie et entreprises en France au XX^e siècle », *Les cahiers Irice*, 2009/1, n° 3, p. 103-128.

¹⁶⁵³ Emil Pietras, « Służba zewnętrzna Unii Europejskiej (EU external service) [Service extérieur de l'Union européenne (EU external service)] », *Biuletyn*, PISM, n° 4 (152), 28 août 2003, p. 899.

¹⁶⁵⁴ Sur la lustration en Pologne, voir Carmen González Enriquez, « Décommunisation et justice politique en Europe centrale et orientale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1998, vol. 29, n° 4, p. 23-54.

¹⁶⁵⁵ En août 2012, sur 2700 membres du personnel diplomatique de la Pologne, 1500 personnes ont encore été visées par la loi de lustration. 131 diplomates, dont 7 ambassadeurs, ont déclaré avoir collaboré avec les services secrets communistes. Cette information a été confirmée par Grażyna Bernatowicz, Sous-secrétaire d'État au MAE, devant la Commission des Affaires étrangères du Parlement polonais. Par ailleurs, l'Institut de la mémoire nationale (*Instytut Pamięci Narodowej – IPN*), institution créée par une loi du 18 décembre 1998 pour poursuivre des crimes contre la nation polonaise, a ouvert plusieurs procès contre les diplomates ayant fait des fausses déclarations, dont celle de Tomasz Turowski – directeur du département politique dans l'ambassade de Pologne à Moscou. Voir « MSZ przyznaje, że zatrudnia byłych agentów. W ministerstwie pracuje 131 TW służb PRL. 7 kieruje placówkami dyplomatycznymi [Le MAE confirme qu'il emploie d'anciens agents. Au sein du ministère travaillent 131 anciens agents secrets. 7 d'entre eux dirigent une mission diplomatique] »,

ce problème, la plupart des diplomates polonais des années 1990 ont été formés par un établissement destiné aux diplomates de l'URSS et des pays du bloc communiste : l'Institut d'État des relations internationales de Moscou (MGIMO).

Pour toutes ces raisons, la modernisation du métier de diplomate en Pologne devait d'abord passer par la création d'un nouveau cadre de formation. C'est ainsi qu'est venue l'idée d'une académie diplomatique. Proposée pour la première fois en 1990 par le ministre des Affaires étrangères Krzysztof Skubiszewski¹⁶⁵⁶, premier chef non-communiste de la diplomatie polonaise après 1989, elle a cependant été vouée à l'échec à cause des restrictions budgétaires et de différences d'approches au sein même du MAE¹⁶⁵⁷.

Tout au long des années 1990, le projet de l'académie diplomatique à Varsovie reste au stade des discussions. Jusqu'au milieu de l'année 2002, il n'existe ainsi aucune institution officielle de formation pour les diplomates polonais. La jeune Troisième République de Pologne a eu beaucoup de mal à mettre en place un programme de formation correspondant aux défis du XXI^{ème} siècle, et cela malgré l'existence d'une certaine tradition dans ce domaine datant encore de la période d'entre deux guerres¹⁶⁵⁸ et continuée ensuite par le régime communiste jusqu'au début des années 1960¹⁶⁵⁹. Ainsi, depuis la fermeture de l'École

wpolityce.pl, 29 août 2012, disponible sur le site Internet : <http://wpolityce.pl/wydarzenia/35078-msz-przyznaje-ze-zatrudnia-bylych-agentow-w-ministerstwie-pracuje-131-tw-sluzb-prl-7-kieruje-placowkami-dyplomatycznymi> ; Jarosław Stróżyk et Cezary Gmyz, « MSZ ma kłopot z lustracją [Le MAE a des problèmes avec la lustration] », *Rzeczpospolita*, 19 décembre 2010 ; Communiqué officiel du porte-parole du MAE, Marcin Bosacki, au sujet de la lustration de Tomasz Turowski : *Odpowiedź MSZ na pytania Autorów programu „Warto rozmawiać” w sprawie p. Tomasza Turowskiego [La réponse du MAE au sujet de M. Tomasz Turowski suite à l'émission télévisée « Warto rozmawiać »]*, 5 janvier 2011, disponible sur le site Internet du MAE : http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/aktualnosc_40227?printMode=true.

¹⁶⁵⁶ Krzysztof Skubiszewski a occupé la fonction de ministre des Affaires étrangères dans tous les gouvernements polonais de 1989 à 1993, à savoir ceux de Tadeusz Mazowiecki, Jan Krzysztof Bielecki, Waldemar Pawlak (épisode de son premier gouvernement juin-juillet 1992) et Hanna Suchocka.

¹⁶⁵⁷ Jan Woroniecki, « Akademia Dyplomatyczna MSZ. Geneza, status, program – i wizja [L'Académie diplomatique du MAE. Genèse, statut, programme et vision] », *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, 2002vol. 2, n° 6(10), p. 190-191.

¹⁶⁵⁸ Avant la Seconde Guerre mondiale, il existait déjà en Pologne une pratique de formation continue des diplomates. Un programme de cours durant plusieurs semaines dans l'année et dans différents domaines (droit, politique internationale, histoire, diplomatie, géopolitique, défense, administration) a été mis en place au sein-même du MAE. Des cours dédiés aux affaires économiques y ont figuré aussi. À partir des années 1930-1931, la Faculté de droit de l'Université de Jean Casimir de Lviv (*Uniwersytet Jana Kazimierza we Lwowie*) a organisé dans le cadre des Études diplomatiques complémentaires (*Studium Uzupełniające Dyplomatyczne*) un cursus spécial à destination du jeune personnel diplomatique et consulaire. De 1915 à 1939, une École des Sciences politiques a aussi fonctionné à Varsovie, inspirée directement de l'École libre des Sciences politiques de Paris (créée en février 1872). En outre, le MAE a recruté parmi les étudiants sortant des écoles supérieures en leur proposant des stages de formation sur plusieurs années au ministère et dans les missions à l'étranger. Voir Piotr Łossowski, *Dyplomacja polska 1918-1939 [La diplomatie polonaise 1918-1939]*, Varsovie, Fundacja Studiów Międzynarodowych, 2001, p. 303-308.

¹⁶⁵⁹ Après la Seconde Guerre mondiale, à l'automne 1945, le MAE a ouvert pour les jeunes cadres communistes un cours annuel à l'École consulaire et diplomatique (*Szkoła Konsularno-Dyplomatyczna*) créée pour l'occasion.

supérieure du Service étranger (*Szkoła Główna Służby Zagranicznej*)¹⁶⁶⁰ qui a fonctionné dans les années 1950-1961, les diplomates polonais manquaient d'une formation professionnelle digne de leur métier. Dans les années 1970-1980, seuls existaient à Varsovie quelques programmes d'études diplomatiques organisés par la Haute École des Sciences sociales auprès du Comité central du Parti ouvrier unifié polonais (Centre de formation du Service étranger – *Centrum Kształcenia Służby Zagranicznej w Wyższej Szkole Nauk Społecznych przy KC PZPR* – connu aussi sous le surnom « Sorbonne ») ou par l'Institut polonais des Affaires internationales (*Polski Instytut Spraw Międzynarodowych – PISM*)¹⁶⁶¹. Jusqu'en 1992-1993, ce dernier a organisé une formation postuniversitaire pour le personnel du MAE (*Podyplomowe Studium Służby Zagranicznej*). Dans les années 1990, de nouvelles formations destinées aux étudiants visant la carrière diplomatique ont été ouvertes par des établissements privés¹⁶⁶².

L'idée de l'Académie diplomatique réapparaît en 2001, avant les élections parlementaires du mois de septembre, grâce à l'engagement de Włodzimierz Cimoszewicz qui décide de mettre en place une telle institution, une fois devenu ministre des Affaires étrangères. Une première réunion a ainsi lieu au MAE dès janvier 2002 pour discuter du concept d'une telle académie. Deux modèles alternatifs sont envisagés : au niveau d'une école

Cette école a été éphémère car dès 1946, une nouvelle école d'État faisant référence aux traditions d'entre deux guerres a été ouverte sous le nom d'Académie des Sciences politiques (*Akademia Nauk Politycznych*) avec la Faculté diplomatique et consulaire. Cette Académie a fonctionné jusqu'à l'année 1950 qui a vu la création d'une nouvelle institution de formation diplomatique auprès du MAE : l'École supérieure du Service étranger (*Szkoła Główna Służby Zagranicznej*).

¹⁶⁶⁰ L'École supérieure du Service étranger a été ouverte en 1950 auprès du MAE à Varsovie. Elle proposait deux spécialisations distinctes : l'une diplomatique et consulaire, l'autre en commerce extérieur. En 1956, cette dernière a été transférée à École supérieure de planification et de statistique (*Szkoła Główna Planowania i Statystyki*, actuellement École des hautes études commerciales de Varsovie – *Szkoła Główna Handlowa*). L'École supérieure du Service étranger a été fermée en 1961 en raison, paraît-il, d'une faible demande du MAE. En effet, la plupart des diplomates provenaient déjà de la recommandation du Parti communiste et les compétences professionnelles avaient une moindre importance. Il faut remarquer que les anciens élèves de l'École supérieure du Service étranger comptent plusieurs grands académiciens et diplomates tels que les professeurs Józef Kukułka, Stanisław Parzymies et Janusz Symonides. Voir Jan Woroniecki, art. cit., p. 193.

¹⁶⁶¹ Il s'agit ici de l'ancien PISM créé en juin 1947. En 1993, PISM a été fermé et ses structures ont été transformées en département du MAE sous le nom du Bureau d'Études internationales (*Biuro Studiów Międzynarodowych – PISM*). En 1996, PISM a été réactivé en tant qu'institution indépendante. Voir Grzegorz Sołtysiak, « Historia Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych w latach 1947-1993 – pierwsze przybliżenie [L'histoire de l'Institut polonais des Affaires internationales dans les années 1947-1993 – première approche] », *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, 2008, n° 2(42), p. 93-124.

¹⁶⁶² Selon la note du MAE du 4 octobre 2001 (Jerzy Sułek, *Koncepcja powołania w Polsce Akademii Dyplomatycznej [Le concept de création en Pologne de l'Académie diplomatique]*) citée dans l'article de Jan Woroniecki, il s'agissait d'un certain nombre d'études proposées par des établissements privés à Varsovie : Collegium Civitas, la Faculté de la diplomatie moderne de la Première Haute École Privée de l'Entreprise et de l'Administration (*Wydział Nowoczesnej Dyplomacji w Pierwszej Prywatnej Wyższej Szkole Biznesu i Administracji*), la Haute École du Journalisme (*Wyższa Szkoła Dziennikarstwa*), et dans d'autres villes (Bydgoszcz, Łódź, Pułtusk). Voir Jan Woroniecki, art. cit., p. 194.

supérieure (comme l'École supérieure du Service étranger autrefois) ou dans le cadre d'études postuniversitaires (*studium podyplomowe*). C'est finalement cette seconde version qui est retenue dès lors qu'il existe déjà une large offre d'études universitaires consacrées aux relations internationales et à la diplomatie.

Pour préparer la mise en place de l'Académie diplomatique, trois groupes de travail sont créés au sein du ministère à Varsovie. Le premier, consacré à la préparation du programme, est placé sous la responsabilité du professeur Adam Daniel Rotfeld, Sous-secrétaire d'État au MAE et directeur de l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (1991-2002). Le groupe d'affaires juridiques qui doit préparer le statut de la nouvelle institution est confié au vice-ministre des Affaires étrangères Sławomir Dąbrowa (également ancien élève de l'École supérieure du Service étranger). Enfin Zbigniew Matuszewski dirige le travail du groupe des affaires logistiques et financières. De nombreux universitaires sont également consultés lors de ces travaux¹⁶⁶³.

Le 14 mars 2002, le ministre Włodzimierz Cimoszewicz présente devant la Diète les priorités de sa politique étrangère, parmi lesquelles la création de l'Académie diplomatique. Quelques jours plus tard, le gouvernement de Leszek Miller approuve ce projet, le considérant comme essentiel pour augmenter les compétences des diplomates polonais et pour donner un cadre officiel de formation pour le personnel du MAE¹⁶⁶⁴. Le programme de formation de l'Académie diplomatique est mis au point jusqu'à l'été 2002 et c'est le 4 juillet que le ministre des Affaires étrangères adopte l'arrêté établissant l'Académie diplomatique.

La cérémonie d'ouverture a lieu le 16 octobre 2002 au Château Royal à Varsovie, en présence du président polonais Aleksander Kwaśniewski et du Haut Représentant pour la PESC Javier Solana. C'est l'ancrage européen de la Pologne et sa volonté d'étroite intégration avec les structures de l'UE qui a ainsi été souligné. Pour le ministre des Affaires étrangères Włodzimierz Cimoszewicz, la création de l'Académie diplomatique signifiait avant tout la modernisation de la diplomatie polonaise et la formation d'une nouvelle génération de diplomates hautement qualifiés et ouverts à l'Europe et au monde.

Sur un plan organisationnel, la nouvelle institution s'est installée auprès du MAE à Varsovie. En tant que structure du ministère, elle n'avait pas le statut d'école supérieure, même si une certaine « émancipation » de l'Académie n'était pas à exclure à l'avenir¹⁶⁶⁵. Ce schéma était d'ailleurs connu dans d'autres pays. En fait, la création de l'Académie

¹⁶⁶³ Jan Woroniecki, art. cit., p. 195.

¹⁶⁶⁴ *Ibid.*, p. 195-196.

¹⁶⁶⁵ *Ibid.*, p. 196-197.

diplomatique a été directement inspirée par d'autres écoles de diplomatie fonctionnant notamment en France (Institut diplomatique)¹⁶⁶⁶, en Allemagne (Académie diplomatique allemande)¹⁶⁶⁷, aux États-Unis, en Russie (Institut d'État des relations internationales de Moscou)¹⁶⁶⁸, en Espagne (École diplomatique d'Espagne)¹⁶⁶⁹ et en Autriche (Académie diplomatique de Vienne)¹⁶⁷⁰. Il faut remarquer qu'aujourd'hui le fonctionnement d'un institut diplomatique auprès du MAE est une pratique courante dans les États membres de l'UE.

Conçue comme une école de formation initiale et continue pour les diplomates polonais, l'Académie diplomatique devait contribuer à leur professionnalisation à toutes les étapes de leur carrière. Dès la rentrée 2002-2003, elle a ainsi mis en place un programme de

¹⁶⁶⁶ L'Institut diplomatique du ministère des Affaires étrangères de la France a été inauguré le 15 mai 2001 par Hubert Védrine, alors ministre des Affaires étrangères. Sa création officielle, déjà annoncée en août 2000, a été cependant postérieure avec l'arrêté du 21 janvier 2002. L'idée est née au Centre d'analyse et de prévision, alors dirigé par Michel Foucher qui était également conseiller d'Hubert Védrine. Placé sous l'autorité du secrétaire général du Quai d'Orsay, l'Institut était destiné à regrouper les moyens de formation existant au sein du département. L'arrêté du 21 mars 2005 devait en modifier la gouvernance en créant un conseil de direction, cependant il n'a pas été appliqué. Il a été critiqué dans le « Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France (2008-2020) » pour le manque de vision et de moyens appropriés : « La formation n'est pas satisfaisante, surtout pour la formation au cœur du métier diplomatique des cadres du ministère. (...) La création en 2001 de l'Institut diplomatique devait pallier cette carence de la formation des cadres et servir à identifier les agents à fort potentiel (...). Elle n'a pas tenu ses promesses. L'appellation « Institut diplomatique » recouvre aujourd'hui pour l'essentiel une session annuelle de formation de six semaines destinée à des agents ayant 10 à 15 ans d'ancienneté. L'Institut n'a ni personnels permanents ni locaux et ne correspond pas à ses ambitions de départ ». En conséquence, la création d'« un véritable Institut diplomatique, en charge de la formation initiale et permanente des agents du MAEE » a été proposée. Ainsi, le 7 avril 2010, un nouvel Institut diplomatique et consulaire a été inauguré par le ministre des Affaires étrangères et européennes de l'époque, Bernard Kouchner. Depuis, une formation initiale pour les futurs diplomates a été mise en place. Une formation commune avec l'Académie diplomatique allemande a également été lancée. Voir Aurélien Colson, « De l'Académie de Torcy à l'Institut diplomatique : pourquoi et comment enseigner la négociation aux diplomates ? », *Les cahiers Irice*, 2009/1, n° 3, p. 63-79 ; Alain Juppé et Louis Schweitzer (dir.), *La France et l'Europe dans le monde. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France (2008-2020)*, Paris, La Documentation française, 2008, p. 91, disponible sur le site Internet du MAE de la France : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/2LIVREBLANC_DEF.pdf

¹⁶⁶⁷ Il s'agit de l'*Akademie Auswärtiger Dienst* (littéralement l'Académie du Service extérieur).

¹⁶⁶⁸ Le célèbre Institut d'État des relations internationales de Moscou (MGIMO) a été créé en octobre 1944 par décret du Conseil des commissaires du peuple d'URSS pour former aux métiers liés à l'international les élites de l'Union soviétique et des pays alliés. À partir de 1969, le MGIMO comptait 4 facultés : relations internationales (diplomatie), relations économiques internationales (commerce extérieur), journalisme international et droit international. En 1994, le statut d'université d'État de la Fédération de Russie a été accordé au MGIMO qui reste sous la double tutelle du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'enseignement supérieur de la Fédération de Russie.

¹⁶⁶⁹ L'École diplomatique de l'Espagne (*Escuela Diplomática*) est un organisme officiel dépendant du ministère espagnol des Affaires étrangères et de la Coopération. Elle a été créée en 1942 et est située à Madrid.

¹⁶⁷⁰ L'Académie diplomatique de Vienne est l'héritière de l'Académie orientale fondée en 1754 par l'impératrice Marie-Thérèse. Cela fait d'elle la plus ancienne école diplomatique du monde. À la fin du XIX^e siècle, l'Académie orientale a été réorganisée sous le nom d'Académie consulaire. Celle-ci a été complètement fermée sous le régime national-socialiste. Sous sa forme actuelle, l'Académie diplomatique a été rouverte par le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Bruno Kreisky, en septembre 1964. En 1996, l'Académie diplomatique a pris son autonomie par rapport au ministère des Affaires étrangères et jouit depuis du statut d'établissement autonome de droit public.

formation pour une vingtaine de futurs diplomates à la fin duquel un examen diplomatique et consulaire (*aplikacja dyplomatyczno-konsularna*) a été organisé. Ce cycle de formation s'est déroulé sur 18 mois (ensuite 12 mois) et a été divisé en deux parties : l'une théorique et se déroulant sur place, l'autre pratique avec de nombreux stages au sein du MAE et dans les missions diplomatiques et consulaires à l'étranger.

Après quatre années de fonctionnement auprès du ministère des Affaires étrangères, l'Académie diplomatique a été transférée le 5 octobre 2005, par arrêté du Premier ministre, dans les structures du PISM¹⁶⁷¹, ce qui devait lui donner une plus grande autonomie intellectuelle. Ainsi, jusqu'en 2012, le PISM a assuré la préparation à l'examen diplomatique et consulaire dans le cadre de l'Académie diplomatique. En effet, le PISM est l'un des plus importants *think tanks* en Europe centrale et orientale¹⁶⁷². Il prépare des rapports et des analyses pour les diplomates et les décideurs politiques en Pologne, de manière à ce que la conduite de sa politique étrangère soit basée sur une expertise scientifique.

Le 21 janvier 2013, par décision du gouvernement, la destinée de l'Académie diplomatique change à nouveau. Elle n'est plus une école de formation diplomatique, mais en tant qu'Académie du PISM (*Akademia PISM*), elle continue désormais d'organiser des cycles de formation dans le domaine des relations internationales pour les autres fonctionnaires de l'administration publique. Elle propose notamment des Études de la politique étrangère (*Studium Polityki Zagranicznej*) constituant un cycle de 9 mois comprenant des weekends de cours de protocole diplomatique et d'autres ateliers spécialisés¹⁶⁷³.

Dix années d'existence de l'Académie diplomatique ont permis de changer le profil d'un jeune diplomate polonais. L'objectif de démocratisation de l'accès aux métiers de la diplomatie et de professionnalisation du personnel diplomatique dès sa formation initiale a été atteint. Cependant, contrairement aux autres attentes d'origine, l'Académie n'est pas devenue une véritable école de formation continue pour les diplomates de carrière. C'est pourquoi, à

¹⁶⁷¹ Il s'agit de l'Institut polonais des affaires internationales réactivé par la loi du 20 décembre 1996. Conformément à la loi, PISM est l'institution d'État chargée de la recherche et de la préparation d'analyses, de la formation des fonctionnaires d'État et de la publication d'archives dans le domaine des affaires internationales. Le directeur de l'Institut est nommé par le Premier ministre pour un mandat de 5 ans. Le ministre des Affaires étrangères gère et contrôle son fonctionnement.

¹⁶⁷² Dans le rapport du 18 janvier 2012 pour l'année 2011 « The 2011 Global Go-To Think Tanks Index Report » fait dans le cadre de *Think Tanks and Civil Societies International Relations Program* de l'Université de Pennsylvanie, PISM a été classé parmi les 30 meilleurs *think tanks* du monde et comme le deuxième dans la région d'Europe centrale et orientale. Le rapport est disponible sur le site Internet de *Think Tanks and Civil Societies International Relations Program* : <http://gotothinktank.com/dev1/wp-content/uploads/2013/07/2011-Global-Go-To-Think-Tanks-Index-Report.pdf>.

¹⁶⁷³ Ces informations proviennent du site Internet de PISM : <http://www.pism.pl>.

l'initiative du ministre des Affaires étrangères Radosław Sikorski, une nouvelle institution de formation pour les diplomates polonais a été créée le 1^{er} octobre 2012¹⁶⁷⁴.

Tableau 19. Le programme de formation dans le cadre de l'application diplomatique et consulaire 2013

2 janvier – 30 juin 2013

- Cours et ateliers dirigés par des diplomates, des universitaires, des fonctionnaires du MAE et des organisations internationales ;
- Rencontres avec la direction du MAE ;
- Visites dans les institutions d'État ;
- Visites dans les institutions à l'étranger.

1^{er} juillet – 30 septembre 2013

- Stage dans les départements et bureaux du MAE.

30 septembre – 31 décembre 2013

- Stage dans les missions à l'étranger.

Source : Le programme d'application 2013 disponible sur le site de l'Institut diplomatique polonais d'Ignacy Jan Paderewski : <http://pid.gov.pl/pl/aplikacja-dyplomatyczno-konsularna/aplikacja-2013>

Il s'agit de l'Institut diplomatique polonais d'Ignacy Jan Paderewski (*Polski Instytut Dyplomacji imienia Ignacego Jana Paderewskiego*). L'Institut dépend administrativement du ministre des Affaires étrangères. Par la décision de Radosław Sikorski, l'ambassadeur Katarzyna Skórzyńska¹⁶⁷⁵ est devenu le premier directeur de l'Institut. L'école porte le nom d'Ignacy Jan Paderewski (1860-1941) : il s'agit d'un homme d'État et diplomate polonais.

¹⁶⁷⁴ La décision du ministre des Affaires étrangères Radosław Sikorski, de créer une nouvelle institution de formation pour les diplomates polonais au sein du ministère a suscité beaucoup de polémique parmi les parlementaires polonais, tout comme lors du lancement de l'Académie diplomatique en 2002. Au courant de l'année 2012, l'incertitude régnait aussi quant au sort de l'Académie diplomatique elle-même dans les structures de PISM. L'opposition suspectait une initiative privée du ministre, motivée par des raisons personnelles (le ministre Włodzisław Cimoszewicz avait bloqué à l'époque la candidature de Radosław Sikorski pour le poste d'ambassadeur à Bruxelles en raison de sa double nationalité polonaise et britannique à laquelle il a renoncé en 2006) afin de laisser sa marque sur la diplomatie polonaise. Voir les actes complets de la réunion de la Commission des Affaires étrangères du Parlement polonais du 7 novembre 2012 : Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych (nr 52) z dnia 7 listopada 2012 r.*, disponible sur le site Internet de la Diète polonaise : <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/EF804226D560EAD5C1257AB8004F1323/%24File/0112007.pdf>

¹⁶⁷⁵ Katarzyna Skórzyńska est une diplomate polonaise. Elle a été l'ambassadeur de la Pologne au Brésil (1992-1996) et au Portugal (2007-2012). Entre avril 2000 et octobre 2001, elle a occupé le poste de Sous-secrétaire d'État à l'Office du Comité de l'intégration européenne.

Également pianiste virtuose et compositeur, il a mis son talent de musicien au service de la Pologne en devenant Premier ministre et ministre des Affaires étrangères en 1919.

La création de l'Institut diplomatique polonais constitue une nouvelle réponse aux défis de la diplomatie moderne. Son objectif principal est la formation et le perfectionnement des compétences des diplomates polonais. En janvier 2013, l'Institut a repris la tâche de l'ancienne Académie diplomatique et organise désormais l'application diplomatique et consulaire¹⁶⁷⁶. Un nouveau programme a été mis en place : il comprend des cours de droit, d'histoire de la diplomatie, de relations internationales et de protocole diplomatique, ainsi que des ateliers dédiés à la négociation diplomatique, la coopération avec le SEAE, la coordination des politiques étrangères entre les États membres de l'UE et la rédaction des notes diplomatiques. D'octobre 2012 à mai 2013, plus de 250 projets de formation pour 900 participants ont été réalisés. Une formation spéciale pour les diplomates *ad interim* provenant de l'ancien Office du Comité de l'intégration européenne (*Urząd Komitetu Integracji Europejskiej - UKIE*) intégrée en 2010 au MAE, a été également mise en place. Elle doit leur permettre d'intégrer pleinement le service diplomatique polonais. À l'avenir, l'Institut souhaite élargir son offre de formation pour les autres fonctionnaires et établir des partenariats avec les académies diplomatiques étrangères.

Un tel partenariat avec le SEAE n'est pas à exclure¹⁶⁷⁷. En effet, l'étroite coopération du service extérieur polonais avec le SEAE a été inscrite dans la liste des priorités de la politique étrangère du gouvernement pour les années 2012-2016¹⁶⁷⁸. La modernisation du ministère des Affaires étrangères devait être poursuivie. Au-delà de la question de la formation des diplomates, l'amélioration de la cohérence et de la coordination des affaires internationales entre les différents ministères a été visée¹⁶⁷⁹. Quelques années après l'adhésion à l'UE, une réforme du service extérieur polonais s'est avérée nécessaire, l'existence de deux centres d'élaboration de la politique étrangère du gouvernement (le MAE et l'UKIE, ce

¹⁶⁷⁶ L'organisation de l'examen diplomatique et consulaire est définie dans la loi du 27 juillet 2001 sur le service extérieur et dans l'arrêté du ministre des Affaires étrangères du 19 juillet 2002 sur les modalités d'organisation d'un tel examen.

¹⁶⁷⁷ Les informations proviennent du site Internet de l'Institut diplomatique polonais d'Ignacy Jan Paderewski : <http://pid.gov.pl/pl>

¹⁶⁷⁸ Ministère des Affaires étrangères de la Pologne, *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016 [Les priorités de la politique étrangère polonaise pour les années 2012-2016]*, Varsovie, mars 2012, p. 28-29, disponible sur le site Internet du MAE : <http://www.msz.gov.pl/resource/aa1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e:JCR>

¹⁶⁷⁹ Sept priorités de la politique étrangère de la Pologne ont été identifiées : la Pologne forte dans une union politique forte, la Pologne en tant qu'allié fiable dans un monde euro-atlantique stable, la Pologne ouverte à la coopération régionale, la stratégie polonaise en faveur de l'aide au développement, de la promotion de la démocratie et des droits de l'homme, la promotion de la Pologne à l'étranger, la nouvelle qualité dans les relations avec les Polonais à l'étranger, un service extérieur efficace. *Ibid.*, p. 6-7.

dernier étant spécialement dédié aux affaires européennes) ne correspondant plus à l'intérêt d'État. Le manque de cohésion et la dispersion des moyens étant ainsi devenus problématiques, l'Office du Comité de l'intégration européenne a fusionné avec le MAE le 1^{er} janvier 2010. C'est la plus importante réforme administrative depuis la création de l'Office en octobre 1996¹⁶⁸⁰, et en même temps la plus grande car 400 personnes intègrent le ministère. Quelques traits de ressemblance peuvent être observés avec l'établissement du SEAE, également mis en place à partir de structures différentes.

Cet élargissement a suscité un débat sur le statut du personnel non diplomatique et sur le rôle accru du ministre des Affaires étrangères¹⁶⁸¹ : désormais le chef de la diplomatie devenait également responsable de toute la politique européenne du gouvernement, certains parlant même d'un « super-ministre » des Affaires étrangères qui serait plus important qu'un vice-Premier ministre¹⁶⁸². Cette crainte devant un ministre des Affaires étrangères trop puissant avait aussi un fondement juridique et constitutionnel¹⁶⁸³. Il est évident que cette réforme a renforcé sa position politique et ses réels pouvoirs. Cette discussion rappelle d'ailleurs la bataille qui s'est déroulée à la même époque autour du rôle du Haut Représentant et de ses relations avec le Secrétaire général du SEAE, un poste conçu pour contrecarrer le chef de la diplomatie européenne trop puissant. De même, en Pologne, le ministre des Affaires étrangères devait être épaulé dans l'exercice de sa tâche par le Secrétaire d'État aux Affaires européennes. Ce poste a été confié à Mikołaj Dowgiewiczy, ancien Secrétaire d'État à l'Office du Comité d'Intégration européenne et vice-président du Comité européen du Conseil des Ministres, qui était également le plénipotentiaire du gouvernement pour la

¹⁶⁸⁰ Jacek Pawlicki, « MSZ i UKIE razem [MAE et UKIE ensemble] », *Gazeta Wyborcza*, 2 octobre 2009.

¹⁶⁸¹ Filip Topolewski, « Prezydent zaakceptował połączenie MSZ z UKIE [Le Président a accepté la fusion du MAE avec UKIE] », *Portal Spraw Zagranicznych*, 25 septembre 2009, disponible sur le site Internet : <http://www.psz.pl/tekst-23534/Prezydent-zaakceptowal-polaczenie-MSZ-z-UKIE>

¹⁶⁸² L'expression de « super-ministre » des Affaires étrangères a été utilisée par Karol Karski, ancien vice-ministre des Affaires étrangères, député du Droit et Justice : « *Sikorski będzie teraz superministrem. Szef MSZ ma mieć nawet większą władzę niż wicepremier. Jeśli będzie czuwał nad spójnością polityki zagranicznej, de facto będzie mógł wydawać polecenie swoim kolegom z rządu [Sikorski sera maintenant un super-ministre. Le chef du MAE aura un pouvoir même plus grand qu'un vice-premier ministre. S'il va veiller sur la cohésion de la politique étrangère, il pourra de facto donner des instructions à ses collègues du gouvernement]* ». Voir Katarzyna Borowska, « Sikorski będzie superministrem ? [Sikorski sera super-ministre ?] », *tvp.info*, 14 mai 2009, disponible sur le site Internet de la chaîne d'information de la Télévision polonaise : <http://tvp.info/informacje/polska/sikorski-bedzie-superministrem/591258>

¹⁶⁸³ Les craintes des constitutionnalistes concernaient surtout le rôle du ministre des Affaires étrangères dans la conduite de la politique étrangère par rapport aux compétences du président de la Pologne. La Constitution oblige en effet le gouvernement à coordonner sa politique étrangère avec le président. Il existait aussi potentiellement un conflit de compétences entre le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères si ce dernier présidait des réunions des autres ministres du gouvernement au sein du Comité des Affaires européennes créé à l'occasion. Des expertises juridiques et des opinions allant en ce sens ont été présentées notamment par le Bureau d'Analyses parlementaires (*Biuro Analiz Sejmowych*) et la Chancellerie du Président.

présidence au Conseil de l'UE depuis juillet 2008. La réforme a ainsi créé au sein du MAE un nouveau Comité pour les Affaires européennes pouvant décider de la politique européenne sans passer obligatoirement par tout le gouvernement. Créé à partir de l'UKIE et des structures du ministère chargées des relations bilatérales en Europe, le Comité pour les Affaires européennes risquait de devenir aux yeux de certains observateurs « un ministère dans le ministère »¹⁶⁸⁴. Cependant, grâce à cette réforme, toutes les positions du gouvernement polonais à l'attention du Comité des représentants permanents (COREPER I et II) pouvaient être préparées dans la même enceinte.

Outre la question de la place de l'UKIE au sein du MAE, celle du statut du personnel non-diplomatique s'est également posée. Les anciens agents de l'UKIE gardaient le statut de fonctionnaires publics (*szłużba cywilna*) et ne pouvaient être intégrés dans le rang des diplomates qu'après avoir rempli les mêmes exigences que celles demandées aux autres diplomates. Le conflit avait un fondement financier très concret. Les agents de l'UKIE étaient mieux payés que les diplomates, alors qu'après la réforme ces derniers ont été prioritaires pour partir à l'étranger, seul moyen d'obtenir un travail plus rémunérateur au ministère. Le risque était que les meilleurs spécialistes des Affaires européennes quittent la diplomatie polonaise à la veille de la présidence du Conseil de l'UE. La fusion a plus ressemblé à une dispersion qu'à l'intégration des fonctionnaires de l'UKIE dans les structures du ministère¹⁶⁸⁵. En outre, la réforme a coïncidé avec les restrictions budgétaires et la restructuration des cadres du MAE. En avril 2011, le ministre Radosław Sikorski a annoncé un plan de suppression de postes : d'abord 100 postes jusqu'en septembre 2011, puis 200 supplémentaires à l'échéance de juin 2012. Il s'agissait donc de 300 personnes en moins, soit 6% du personnel du ministère (sur un total d'environ 5000 personnes)¹⁶⁸⁶. La rationalisation des postes consistait à fusionner des emplois grâce à l'informatisation du ministère et aux nouveaux supports de communication. On a ainsi réduit l'effectif du personnel technique (par exemple une seule personne responsable de la comptabilité dans les villes accueillant plusieurs missions) ou consulaire (81 postes ont été supprimés dans les années 2008-2010, alors que le nombre des occupations consulaires a augmenté de 15%)¹⁶⁸⁷.

¹⁶⁸⁴ Filip Topolewski, « Prezydent zaakceptował połączenie MSZ z UKIE [Le Président a accepté la fusion du MAE avec UKIE] », *Portal Spraw Zagranicznych*, 25 septembre 2009, disponible sur le site Internet : <http://www.psz.pl/tekst-23534/Prezydent-zaakceptowal-polaczenie-MSZ-z-UKIE>

¹⁶⁸⁵ Igor Janke, « Czy MSZ zjada UKIE ? [L'UKIE se fait-il manger par le MAE ?] », *blog du journal Rzeczpospolita*, 2 février 2010, disponible sur le site Internet : <http://blog.rp.pl/janke/2010/02/02/czy-msz-zjada-ukie/>

¹⁶⁸⁶ « Rozpoczęły się zwolnienia w MSZ [Le début des licenciements au MAE] », *Gazeta Wyborcza*, 21 juillet 2011.

¹⁶⁸⁷ *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, Jacka Najdera, z upoważnienia ministra, na interpelację nr 23631 w sprawie kosztów funkcjonowania Ministerstwa Spraw Zagranicznych*

Cette réforme du service extérieur polonais menée par étapes depuis la fin 2007 (réorganisation du réseau diplomatique, fusion de l'UKIE avec le MAE, restructuration interne, informatisation) n'est pourtant pas terminée. Au courant de l'année 2012, deux nouveaux éléments ont été introduits dans le débat sur l'avenir de la diplomatie en Pologne : la création du « secret diplomatique » et la novélisation de la loi sur le service extérieur. Il s'agit de deux projets distincts mais ayant le même but : la modernisation de la diplomatie polonaise. En effet, la loi sur le service extérieur de juillet 2001 ne correspondait plus à la situation de la Pologne en Europe au début des années 2010, le cadre juridique ayant été conçu pour un pays candidat à l'UE et non pour un État qui est son « joueur actif »¹⁶⁸⁸. Il en va de même pour la loi sur les documents classifiés.

Le droit polonais prévoit quatre clauses (très secret, secret, confidentiel et restreint) et 70 autres types d'informations classifiées (par exemple le secret professionnel, la protection des données personnelles), mais il n'y a pas de protection spéciale pour les informations concernant les affaires étrangères et la politique européenne. L'introduction de la notion de « secret diplomatique » pourrait permettre, selon le MAE qui prépare le projet de loi, de mieux protéger des informations sensibles concernant la politique de la Pologne en matière d'aide au développement, d'aide aux mouvements d'opposition démocratique, aux différentes ONG et aux minorités polonaises à l'étranger, notamment dans les pays voisins orientaux. La clause de « secret diplomatique » devrait permettre aussi au gouvernement polonais de rendre confidentielle sa position lors des négociations internationales ou devant la Cour européenne des droits de l'homme¹⁶⁸⁹.

Quant à la réforme de la loi sur le service extérieur, il s'agit surtout d'établir un nouveau système de catégories de personnel diplomatique et non-diplomatique. Le projet prévoit la création de deux corps au sein du MAE : le service civil (*szłużba cywilna*) et le service extérieur (*szłużba zagraniczna*). Le premier se verrait confier les missions dans le ministère à Varsovie et le deuxième devrait devenir le corps diplomatique professionnel et le plus disponible pour être rapidement envoyé dans les missions à travers le monde. L'accès

[Réponse du Sous-secrétaire d'État au MAE, Jacek Najder, avec l'autorisation du ministre, à l'interpellation n° 23631 au sujet des frais de fonctionnement du ministère des Affaires étrangères], Varsovie, 5 août 2011, disponible sur le site Internet de la Diète : <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/45B9637E>

¹⁶⁸⁸ Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej i niektórych innych ustaw [Projet de propositions pour la réforme de la loi sur le service extérieur polonais], Ministère des Affaires étrangères, Varsovie, 21 novembre 2012. Voir annexe 13.

¹⁶⁸⁹ « MSZ kończy prace nad projektem dot. tajemnicy dyplomatycznej [Le MAE achève les travaux sur le projet concernant le secret diplomatique] », *Gazeta Wyborcza*, 5 décembre 2012.

aux postes de direction du MAE devrait être cependant ouvert de manière égale aux deux catégories de personnel¹⁶⁹⁰.

Le projet de loi prévoit ainsi la création de quatre nouvelles catégories de personnel pour le service extérieur, au lieu de neuf en mai 2012 : des représentants plénipotentiaires (ambassadeurs) nommés en vertu de la Constitution, des diplomates professionnels, des diplomates contractuels et les employés contractuels (personnel de service embauché à durée déterminée dans les missions à l'étranger selon le droit polonais). La grande nouveauté de cette réforme réside dans l'établissement de deux principaux groupes de diplomates : professionnels et contractuels. Au-delà de leur professionnalisation visée depuis le début des années 2000 (grâce à la création de l'Académie diplomatique notamment), la nouvelle réforme souhaite ouvrir le service extérieur aux spécialistes de haut niveau venant d'autres secteurs. L'idée de la contractualisation de la diplomatie polonaise est ainsi introduite dans la manière de penser la diplomatie moderne.

Selon ce concept, les diplomates contractuels pourraient être employés pour une durée déterminée (maximum 5 ans) pour un poste précis dans les missions diplomatiques à l'étranger¹⁶⁹¹. Le contrat ne serait qu'une certaine forme de reconnaissance de la pratique déjà largement répandue. En 2012, le nombre des diplomates recrutés *ad interim* dans les ambassades dépassait en effet deux fois le nombre du personnel avec le titre diplomatique permanent¹⁶⁹². En ce qui concerne les diplomates professionnels, ils seraient recrutés dans la majorité des cas par concours (examen diplomatique et consulaire)¹⁶⁹³ et ils auraient un titre diplomatique. Ce serait l'élite de la diplomatie polonaise, destinée à être hautement qualifiée et disponible pour être envoyée à tout moment dans les missions à travers le monde.

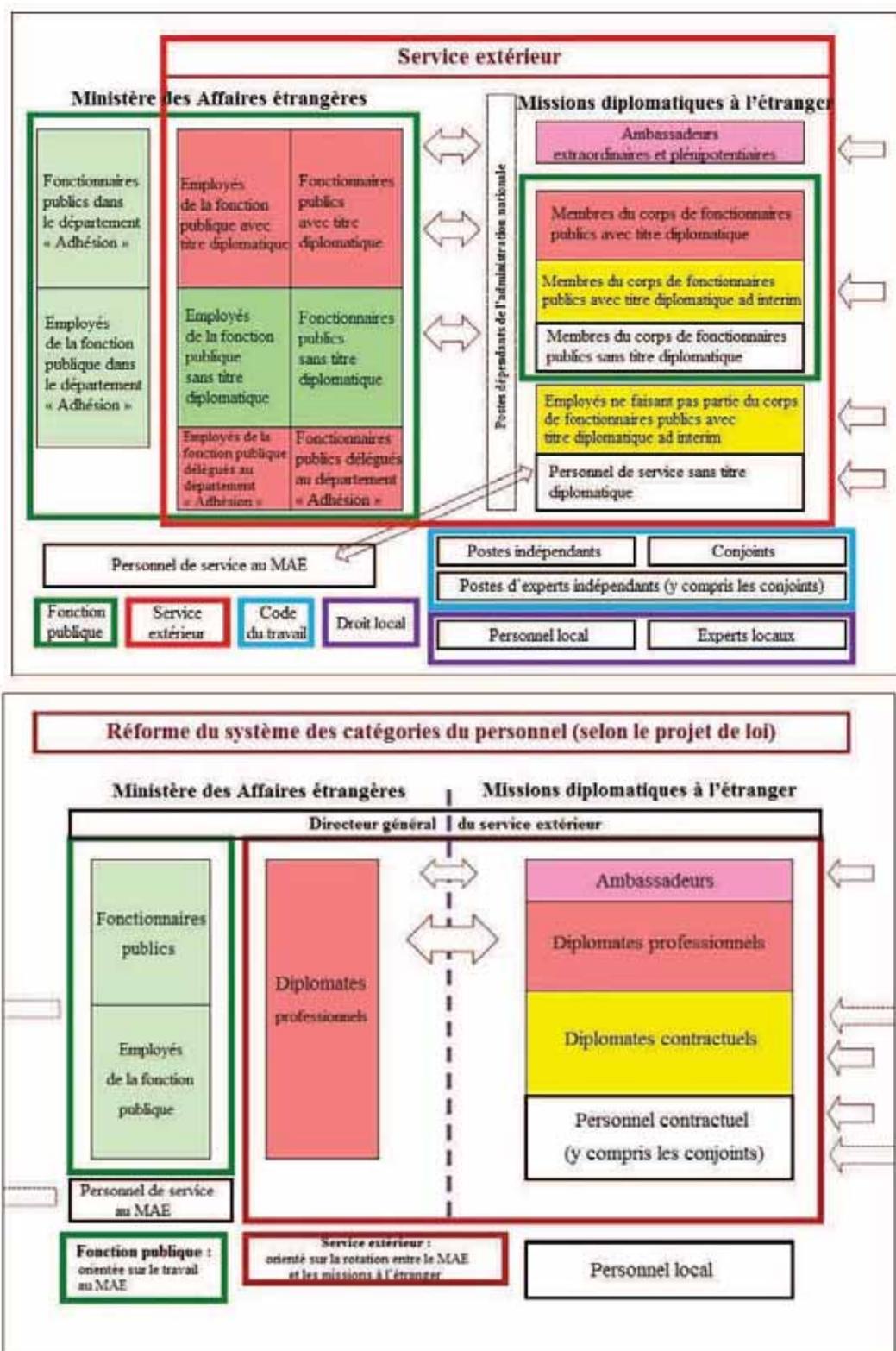
¹⁶⁹⁰ Voir *Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej i niektórych innych ustaw [Projet de propositions pour la réforme de la loi sur le service extérieur polonais]*, *op. cit.*

¹⁶⁹¹ Les diplomates contractuels n'auraient pas d'obligation de passer l'examen diplomatique et consulaire. La connaissance d'une langue étrangère serait suffisante. Le déplacement sur un autre poste pourrait se faire uniquement avec l'accord du diplomate contractuel.

¹⁶⁹² *Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej i niektórych innych ustaw [Projet de propositions pour la réforme de la loi sur le service extérieur polonais]*, *op. cit.*, p. 1 et 8.

¹⁶⁹³ Le projet de loi propose de dispenser plusieurs catégories de personnes de l'application (dans le cadre de l'Institut diplomatique polonais) préparant à l'examen diplomatique et consulaire : les fonctionnaires du service civil, les anciens élèves de l'École nationale d'administration publique (KSAP), les diplomates contractuels ayant au moins trois ans d'expérience, les personnes ayant au moins trois ans d'expérience dans les organisations et institutions internationales et les personnes ayant un titre scientifique de docteur ou équivalent.

Organigramme 15. Les catégories du personnel au MAE et dans les missions à l'étranger (état en 2012 et état proposé)



Source : Projekt założenia projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej i niektórych innych ustaw [Projet de propositions pour le projet de réforme de la loi sur le service extérieur et des autres lois], Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Varsovie, 21 novembre 2012, p. 20-21.

Enfin la réforme du service extérieur de la Pologne vise à accroître les compétences de l'ambassadeur, dans un esprit semblable à celui qui a pu être observé lors du débat sur le rôle des chefs de délégations de l'UE (Voir Partie III, Chapitre 1, IV, C, 2). Définissant l'ambassadeur comme « le coordinateur et le gardien des intérêts de la République de Pologne en dehors de ses frontières »¹⁶⁹⁴, le projet propose d'élargir son pouvoir de manière à ce qu'il puisse : superviser les activités de toutes les entités du secteur des finances publiques établies dans le pays d'accueil ; dans le cadre de cette gestion, donner des instructions et des directives contraignantes aux directeurs de ces entités et demander la démission de leur personnel ; veiller à ce que l'activité de tous les organes de l'administration gouvernementale à l'égard du pays d'accueil soit conforme à la politique étrangère de la Pologne ; diriger l'action de tous les organes polonais présents dans le pays d'accueil en cas de crise ou de danger imminent pour les ressortissants polonais¹⁶⁹⁵.

Toutefois ce projet de réforme suscite beaucoup de controverses à la fois juridiques et pratiques. Le Conseil législatif auprès du Conseil des ministres (organe consultatif) qui a été saisi du projet de la loi a remis en cause la constitutionnalité de la disposition prévoyant la création de deux corps distincts au sein du MAE. Considérant qu'il s'agit d'un changement radical de la philosophie du fonctionnement du service extérieur et de sa séparation totale de la fonction publique contraire à l'article 153 de la Constitution de la Pologne¹⁶⁹⁶, le Conseil a donné un avis négatif sur le projet changeant la loi sur le service extérieur. Il a cependant jugé que certaines propositions méritent d'être reconsidérées¹⁶⁹⁷. Des réserves concernant l'établissement d'une nouvelle pratique diplomatique ont été également formulées, notamment par l'Association des familles des diplomates de la République de Pologne qui a mis en avant le problème de l'impossibilité de planifier les départs à l'étranger avec la famille dans la situation où les diplomates professionnels sont censés pouvoir partir à tout moment pour n'importe quelle destination au monde¹⁶⁹⁸. Ainsi le projet de loi ne fait pas l'unanimité

¹⁶⁹⁴ *Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej i niektórych innych ustaw [Projet de propositions pour la réforme de la loi sur le service extérieur polonais], op. cit. p. 11.*

¹⁶⁹⁵ *Ibid.*, p. 11-12.

¹⁶⁹⁶ Article 153 de la Constitution de la République de Pologne du 2 avril 1997 : 1. En vue de garantir une exécution professionnelle, honnête, impartiale et politiquement neutre des missions de l'État, il existe un corps de fonctionnaires publics de l'administration gouvernementale. 2. Le président du Conseil des ministres est le supérieur hiérarchique du corps des fonctionnaires publics.

¹⁶⁹⁷ *Opinia o projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej i niektórych innych ustaw [Opinion sur le projet de propositions pour le projet de réforme de la loi sur le service extérieure et des autres lois], Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, Varsovie, 22 février 2013.*

¹⁶⁹⁸ *Opinion de l'Association des familles des diplomates de la République de Pologne adressée au ministre des Affaires étrangères Radosław Sikorski, par la présidente de l'Association, Ewa Pernal, Varsovie, 12 décembre 2012. Ce document ainsi que les autres opinions venant des différents ministères sont disponibles sur le site*

parmi les spécialistes et les diplomates eux-mêmes. Certes, il vise la modernisation et la professionnalisation de la diplomatie polonaise, mais il laisse planer le doute quant à la légitimité de la séparation du métier de diplomate de la fonction publique.

Avec toute sa spécificité nationale, la réforme du service extérieur de la Pologne entamée en amont de l'adhésion à l'UE et poursuivie parallèlement à la mise en place du SEAE s'inscrit dans le débat sur la formation et le statut des diplomates européens. Elle démontre l'importance de la formation encadrée au niveau central pour la professionnalisation du service extérieur. Elle confirme que le métier de diplomate n'est pas à l'abri des changements. Bien au contraire, l'idée de contrat à durée déterminée fait désormais l'objet de discussions. L'exemple de la Pologne est très instructif pour l'ensemble des pays de l'Union car il montre que le développement du service diplomatique de l'UE dans le contexte de crise économique mondiale peut encourager la réorganisation des services nationaux et le changement de la manière de penser le métier de diplomate.

Conclusion

La mise en place du Service européen pour l'action extérieure prend une nouvelle dimension sous le regard polonais. La diplomatie européenne apparaît non seulement comme un instrument pour une politique étrangère européenne, mais également comme un outil visant à réaliser des intérêts nationaux. Son organisation interne et sa composition reflètent d'ailleurs un certain rapport de force entre les États membres. On constate toutefois que des nouveaux membres, comme la Pologne, souffrent encore d'une sous-représentation liée à leur absence dans les structures diplomatiques de l'UE dans le passé. À travers l'analyse de la qualité de la présence des diplomates nationaux dans le SEAE, on remarque aussi que l'attribution des postes influents reflète également la position de chaque pays sur l'échiquier diplomatique européen. La Pologne fait partie de ces pays qui souhaitent jouer le premier violon dans cette nouvelle diplomatie européenne. Pour Varsovie, le SEAE est une opportunité permettant de rationaliser et de réorganiser son réseau diplomatique pour des raisons budgétaires et suite au flux migratoire des ressortissants polonais après l'adhésion à l'UE en 2004, tout en faisant en sorte que sa présence dans l'arène internationale croisse grâce à la mutualisation des moyens diplomatiques européens.

Cet activisme polonais pour renforcer sa position sur la scène internationale a été visible notamment lors de sa présidence au Conseil de l'UE en 2011 lorsque Varsovie a essayé de mettre en place une présidence assistante pour l'action diplomatique du Haut Représentant de l'Union et complémentaire par rapport à la mission des délégations de l'UE dans les pays tiers. La présidence polonaise s'est inscrite également dans la phase d'opérationnalisation du SEAE, le but étant de l'utiliser comme un instrument diplomatique pour défendre la vision d'une Europe ouverte à son voisinage oriental et réaliser une Europe de la défense. La réalisation de cet objectif n'est pas dépourvue d'une réflexion sur la formation des diplomates. En effet, Varsovie a mis en place une académie diplomatique visant à professionnaliser et à moderniser le métier de diplomate. De nouvelles solutions sont également envisagées, à l'image notamment des armées modernes dans lesquelles existe une réserve à côté de l'armée professionnelle. La constitution d'une diplomatie composée de diplomates professionnels et de diplomates sous contrat semble correspondre à cette tendance. Ayant pour ambition de répondre à la création du SEAE et de donner aux autres États membres de l'UE un exemple à suivre, la diplomatie polonaise se veut ainsi un laboratoire des nouvelles formes de diplomatie.

Conclusion de la Partie III

Le traité de Lisbonne a donné des moyens diplomatiques et juridiques pour confirmer et renforcer la position de l'Union européenne sur la scène internationale. Avec deux nouveaux postes (le président du Conseil européen et le Haut Représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité), l'Union dispose enfin d'« un numéro de téléphone ». Avec la mise en place du Service européen pour l'action extérieure, l'Union s'est dotée d'un appareil diplomatique semblable à celui dont disposent les États. Mais les risques de cacophonie ne sont pas à écarter, car la cohésion de l'ensemble des politiques relatives à l'action extérieure n'est pas facile à atteindre et les intérêts particuliers des États membres ne sont pas toujours identiques à l'intérêt général de l'Union. Il semble ainsi que le traité de Lisbonne seul « ne suffira pas à résoudre tous les problèmes et la clé du succès de la future diplomatie européenne sera la capacité des grandes capitales à faire converger leurs approches : moins d'initiatives unilatérales, plus de concertation avec les autres, plus de travail en commun à Bruxelles (en liaison avec les équipes du Haut représentant et du président du Conseil européen) »¹⁶⁹⁹. C'est pourquoi la mise en place de l'appareil diplomatique de l'UE ne peut pas se faire au détriment des intérêts nationaux et en rupture avec la diplomatie traditionnelle.

Le cas de la Pologne est révélateur pour la diplomatie européenne. Il montre que la mise en place du SEAE provoque des mouvements tectoniques au sein des diplomaties nationales et qu'une interaction entre les deux types de services existe. Reste à observer si cela contribue à l'eupéanisation des politiques étrangères des États membres et au retour à la professionnalisation de la diplomatie européenne. L'exemple de la présidence polonaise au Conseil de l'UE montre néanmoins qu'une complémentarité d'action extérieure est possible, notamment pour assurer la représentation extérieure de l'UE, même si une rivalité n'est pas à écarter quand l'intérêt général ne correspond pas à l'intérêt national. Dans les situations où l'UE manque de *leadership* politique, la mise à l'écart de la diplomatie européenne au profit de la diplomatie traditionnelle n'est pas à exclure non plus. Il semble en effet que la réelle portée de l'appareil diplomatique de l'UE dépendra de la direction politique qu'on saura lui donner. À ce niveau, le profil du Haut Représentant de l'Union et celui du *Corporate Board* du SEAE sont aussi importants que l'émergence attendue d'une culture diplomatique européenne.

¹⁶⁹⁹ Thierry Chopin et Maxime Lefebvre, art. cit., p. 8.

Conclusion générale

La mise en place du Service européen pour l'action extérieure est le couronnement du long processus de la naissance d'une diplomatie européenne. Elle témoigne du chemin parcouru depuis l'ouverture des premières délégations de la Commission dans les États tiers au milieu des années 1950 jusqu'à l'attribution du prix Nobel de la paix 2012 à l'Union européenne. Mais la marche vers une diplomatie européenne véritablement commune n'est pas terminée. Un *aggiornamento* politique du SEAE et son apprivoisement par tous les acteurs de la politique étrangère européenne constituent les principaux défis auxquels la diplomatie européenne est confrontée. On dit parfois que pour savoir où l'on va, il faut savoir d'où l'on vient : si le réseau diplomatique de l'Union européenne s'étend en 2014 dans le monde à travers 140 pays et opère sous l'autorité du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, il y a quinze ans encore, la diplomatie européenne n'avait ni visage ni appareil. Il faut rappeler que la première forme de diplomatie européenne remonte au début des années 1970 et au lancement de la Coopération politique européenne. Cette dernière a conduit à l'émergence de la PESC, un cadre intergouvernemental où les États ont pu élaborer tant bien que mal leur politique étrangère commune. C'est donc dans la dynamique d'institutionnalisation de l'action internationale européenne qu'est né un pôle politique de la diplomatie européenne, à savoir le Haut Représentant pour la PESC et doté d'une petite structure au sein du Secrétariat général du Conseil, même si la représentation extérieure de l'UE, essentiellement commerciale, est restée dans le giron de la Commission européenne. Cette bipolarisation des affaires étrangères de l'UE et sa présence disparate sur la scène internationale ont été à l'origine du débat sur la consolidation des moyens diplomatiques de l'UE au sein d'un service diplomatique européen. La création du SEAE est ainsi une réponse technique et bureaucratique à ce besoin d'une représentation extérieure cohérente, mais également, ce qui mérite d'être souligné, « une nouvelle manifestation de la volonté de l'UE de disposer d'une palette complète d'instruments d'action extérieure »¹⁷⁰⁰.

Toutefois, si la naissance de la diplomatie européenne a supposé un avant, elle connaît aussi un après. Quatre ans après la mise en place du SEAE, il aurait été certainement intéressant de faire le premier bilan de son fonctionnement¹⁷⁰¹. Par décision politique du 26

¹⁷⁰⁰ Bastien Nivet, art. cit., p. 375.

¹⁷⁰¹ Plusieurs études fondées sur l'analyse de l'organisation et du fonctionnement du SEAE ont été publiées lors des trois premières années de son fonctionnement. Voir Niklas Helwig, Paul Ivan et Hrant Kostanyan, « The

juillet 2010, le Haut Représentant de l'Union a d'ailleurs été chargé de procéder à une évaluation du SEAE au cours de l'été 2013 mais nous y reviendrons. Toutefois si un tel bilan pourrait à présent se justifier (des rapports d'activité du SEAE sont publiés annuellement), il nous paraît plus judicieux de nous pencher sur quelques hypothèses concernant l'avenir du développement du SEAE dans la continuité de notre réflexion historico-politologique. Nous partageons l'opinion de Bastien Nivet qui souligne que « l'évaluation de l'impact de la création d'une telle institution ne peut se faire que sur le temps long »¹⁷⁰². Un tel bilan peut donc sembler encore prématuré.

Il peut être néanmoins opportun de se demander si la réponse technique qu'est la création du SEAE a été appropriée aux enjeux politiques liés à la présence de l'UE sur la scène internationale. En effet, « les obstacles à une action internationale cohérente, ambitieuse, visible et efficace de l'UE sont autant politiques qu'institutionnels ou bureaucratiques (...). Il demeure donc difficile d'évaluer de façon rationnelle le SEAE car aucun objectif clair ne lui avait été assigné et qu'il est l'outil d'élaboration et de mise en œuvre d'une diplomatie européenne balbutiante »¹⁷⁰³. Il n'en reste pas moins que le SEAE est une réalité tant sur le plan institutionnel que diplomatique. Sa valeur reste cependant à démontrer. Si la diplomatie européenne est devenue opérationnelle, il reste à savoir si une volonté politique suffisante existe pour s'en servir à la mesure de son potentiel. Car au-delà de son aspect bureaucratique et logistique, le SEAE a été conçu comme un instrument politique pouvant modifier le paysage de la diplomatie européenne au XXI^{ème} siècle. Il suffit d'évoquer dans cette perspective les enjeux de la mise en place d'une diplomatie de réseaux, le renouvellement des services diplomatiques des États « par le bas » ou l'émergence d'une culture diplomatique commune.

Les attentes liées à la création du SEAE sont ainsi nombreuses et concernent au moins trois aspects : la cohérence, l'efficacité et la visibilité de l'action internationale de l'UE. Apporter une homogénéité à l'action extérieure de différents acteurs européens est le principal

New EU Foreign Policy Architecture : Reviewing the First Two Years of the EEAS », Bruxelles, Centre for European Policy Studies, 2013, 80 p. ; Paul Quinn (dir.), « Making European Diplomacy Work: Can the EEAS Deliver? », EU Diplomacy Paper, Collège d'Europe, n° 08/2011, 41 p. ; Jurrian Werler, *op. cit.* ; Adam Hug (dir.), « Europe in the World: Can EU Foreign Policy Make an Impact? », Foreign Policy Centre, Londres, 2013, 58 p. ; Commission des affaires étrangères du Parlement européen, « The Organisation and Functioning of the European External Action Service : Achievements, Challenges and Opportunities », Study, Directorate-General for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department, AFET, European Parliament, février 2013, 93 p., disponible sur le site Internet du Parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu/delegations/es/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=90650>

¹⁷⁰² Bastien Nivet, art. cit., p. 379.

¹⁷⁰³ *Ibid.*

d'entre eux¹⁷⁰⁴. Dans ce contexte, le rassemblement de la PESC avec les autres leviers de la diplomatie de l'UE « devait limiter les forces centrifuges dans l'action extérieure européenne »¹⁷⁰⁵. Cependant la réforme de l'appareil diplomatique de l'UE n'a pas supprimé totalement cette division : « la politique commerciale, dimension forte et symbolique de l'action extérieure de l'UE et de la construction européenne en général, reste distincte, de même que les politiques de développement, d'élargissement et de voisinage par exemple »¹⁷⁰⁶. On pourrait donc se demander si l'unification de l'UE en tant qu'acteur sur la scène internationale a eu lieu. Toutefois la cohésion de l'action diplomatique européenne n'est pas due uniquement au rassemblement de tous les moyens sous la même chaîne de commandement. Il semble que les compétences du SEAE soient déjà très larges et que leur extension pourrait encore les alourdir, alors même que « conjointement aux espoirs d'une plus grande cohérence intersectorielle dans l'action extérieure de l'UE, il était attendu de cette réunification institutionnelle une plus grande efficacité bureaucratique et opérationnelle dans la mise en œuvre générale des priorités de l'Union en matière de relations extérieures, au motif notamment que les leviers politiques – associés à la PESC du Conseil de l'UE – et budgétaires – associés aux politiques de coopération et d'aide au développement de la Commission – seraient réunis, au moins administrativement »¹⁷⁰⁷.

En effet, la mise en place du SEAE sous l'autorité du Haut Représentant de l'Union devait permettre à l'UE d'accroître l'efficacité et la visibilité de son action extérieure sur la scène internationale. Dans cette perspective, la fusion de la fonction du Haut Représentant pour la PESC et du Commissaire aux Relations extérieures doit être considérée comme une décision politique cherchant à personnifier davantage la politique étrangère de l'UE et à renforcer son identité d'acteur dans le jeu diplomatique international. La transformation des délégations de la Commission en délégations de l'UE s'inscrit dans cet axe politique. Il s'agit en effet de traduire cette réconciliation proclamée des logiques communautaire et intergouvernementale dans le domaine de la politique extérieure européenne à un niveau inférieur : « Au-delà de la bureaucratie basée à Bruxelles, l'octroi longuement attendu de compétences dans les domaines PESC et PSDC aux représentations extérieures de l'UE est

¹⁷⁰⁴ Simon Duke, « The European External Action Service: Antidote against Incoherence ? », *European Foreign Affairs Review*, 2012, vol. XVII, n° 1, p. 45-68.

¹⁷⁰⁵ Bastien Nivet, art. cit., p. 377.

¹⁷⁰⁶ *Ibid.*

¹⁷⁰⁷ *Ibid.*

probablement une des dynamiques les plus concrètes engendrées par la création du SEAE »¹⁷⁰⁸.

Pour faire ainsi écho au *capability-expectations gap* formulé par Christopher Hill, on peut se demander toutefois s'il n'y a pas de décalage entre des attentes trop importantes à l'égard du SEAE et le rôle qu'il est en mesure d'accomplir à ce stade de son développement¹⁷⁰⁹. Il est alors important de garder à l'esprit ce qu'est véritablement le SEAE. Il s'agit d'un instrument nouveau et unique qui réunit l'ensemble des politiques et des leviers que l'UE possède pour exercer une influence sur l'échiquier international. Toutefois « le SEAE n'est pas un ministère européen des affaires étrangères qui serait destiné à remplacer les ministères des États membres. Il ne constitue pas non plus un département de politique étrangère du secrétariat général du Conseil ou une version remodelée de l'ancienne direction générale de la Commission chargée des relations extérieures, à laquelle se seraient ajoutées des compétences pour le développement et la PESC »¹⁷¹⁰. En réalité, il s'agit d'une invention pionnière en matière de diplomatie commune à plusieurs États et qui ne peut se référer à aucun précédent. C'est la raison pour laquelle, avant de mettre en avant les limites de cette diplomatie européenne, il faut reconnaître que le processus de la mise en place du SEAE a été très délicat. Catherine Ashton n'avait pas tort lorsqu'elle comparait sa mission, de manière très imagée, à celle d'un pilote d'avion : « C'était comme si nous essayions de faire voler un avion alors que nous n'avons pas terminé d'assembler les ailes »¹⁷¹¹. Le parlementaire européen britannique Graham Watson a commenté cela en d'autres termes : « c'est un peu comme si on demandait à quelqu'un de donner un récital de violon et d'apprendre à jouer de l'instrument en même temps, c'est une tâche extrêmement difficile »¹⁷¹². Le jugement peut être alors moins sévère, d'autant plus que l'attente d'opérationnalité du SEAE a coïncidé avec une dégradation de la situation internationale dans les zones où l'UE était attendue.

Il est vrai que la composition et le mode de fonctionnement du SEAE lui donnent le potentiel nécessaire pour réaliser les attentes inhérentes à sa création. Néanmoins sa vraie portée dépendra directement de la volonté politique de faire de lui un « moyen constitutionnel

¹⁷⁰⁸ *Ibid.*, p. 380.

¹⁷⁰⁹ Voir Christopher Hill, « The Capability-Expectations Gap or Conceptualizing Europe's International Role », art. cit.

¹⁷¹⁰ « SEAE : Rapport d'examen », juillet 2013, p. 5, disponible sur le site : http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_fr.pdf

¹⁷¹¹ *Ibid.*, p. 3

¹⁷¹² Voir le documentaire sur le SEAE : Antoine Bourdarias, Arthur Deshayes et Benoît ROUSSEL, « Au nom de l'Europe », 10 juillet 2013, 6min 30 sec, disponible sur le site Internet : <http://www.eurosduvillage.eu/Au-nom-de-l-Europe-Le-Service,6053.html>

d'un progrès politique vers des formes d'intégration sécuritaire plus poussées »¹⁷¹³. Car si le SEAE a toutes les chances de devenir un outil privilégié des États membres pour promouvoir leurs intérêts, il ne faut pas oublier qu'il n'est pas leur seul moyen. Une place est toujours réservée à la diplomatie traditionnelle qui peut parfois vouloir agir en petit concert européen dans une enceinte plus restreinte où la volonté politique peut se dégager plus facilement. Ainsi le risque d'enfermement du SEAE dans une logique bureaucratique et très technique n'est pas à écarter. Certes, le grand atout de la diplomatie européenne est son relativement large domaine de compétences et sa proximité avec la Commission responsable d'autres champs d'action extérieure (commerce, élargissement, PEV, etc.). La question de la place que les différents acteurs de l'échiquier diplomatique international (États, organisations internationales, organisations non-gouvernementales etc.) voudront lui octroyer se pose donc. En effet, le problème n'est pas uniquement la volonté des Européens d'agir ensemble à travers cet instrument, mais aussi celle des États tiers de reconnaître cette diplomatie européenne comme un interlocuteur de poids. Il se peut en effet que dans certaines situations, lors de crises notamment, les puissances étrangères préfèrent traiter d'égal à égal avec des États, espérant voir apparaître une division entre les Européens, un risque qui n'est jamais à exclure définitivement.

C'est pourquoi il semble que le SEAE ne puisse pas se construire en opposition aux diplomaties nationales, mais seulement en tant qu'instrument complémentaire. En effet, le SEAE n'est pas une fin en soi mais avant tout un moyen de multiplication d'influence pour les diplomaties nationales. Irnerio Seminatoro souligne à juste titre que « son objectif est d'aider les États membres à se doter d'influence, de puissance et de capacités de coercition par la voie de la coordination et sur une base volontaire, et non pas de les remplacer ou de se substituer à leurs pouvoirs »¹⁷¹⁴. Son rôle dans le jeu de pouvoirs à l'échelle internationale dépend donc de la place que les capitales européennes lui réservent sur l'échiquier diplomatique européen. Même l'europanisation des services extérieurs des États membres de l'Union dépend de la reconnaissance et de l'appropriation du SEAE par ces derniers. Pour faire converger les deux types de services, il semble que l'action diplomatique européenne devrait être guidée par le principe de subsidiarité, cherchant à privilégier l'engagement dans les dossiers où l'action diplomatique classique est insuffisante ou inefficace. L'optimisation des actions et des moyens diplomatiques devrait être ainsi recherchée pour éviter « une juxtaposition d'initiatives nationales et européennes » qui risque de se produire, comme cela a

¹⁷¹³ Irnerio Seminatoro, art. cit., p. 149.

¹⁷¹⁴ *Ibid.*, p. 149-150.

été le cas par exemple pendant « le printemps arabe »¹⁷¹⁵. En effet, le rassemblement d'acteurs souvent concurrents au sein d'une même structure ne supprime pas automatiquement la rivalité entre ses différentes composantes. Au contraire, une telle innovation demande à ce qu'un certain équilibre de forces interne soit défini et respecté.

Pour bien saisir les rapports intersectoriels, en particulier les relations interétatiques, ainsi que les autres enjeux liés à la mise en place d'une diplomatie européenne commune et à l'europanisation des politiques étrangères nationales, nous avons décidé de nous appuyer sur l'exemple d'un État membre. Notre choix s'est porté sur la Pologne. Ce choix se justifie d'abord en raison du positionnement de Varsovie sur l'échiquier diplomatique européen à la croisée des chemins et des logiques d'intégration politique. Dans ce contexte, il faut souligner que la Pologne a sans doute été l'un des pays les plus regardants sur l'établissement et le maintien d'un rapport de force au sein du SEAE, notamment à travers une politique de recrutement fondée sur une parité géographique. La présence de diplomates polonais à des postes influents dans le SEAE, tant dans l'administration centrale que dans les délégations de l'Union, est pour Varsovie une méthode très concrète à la fois pour mesurer le rapport de force entre les composantes du SEAE et pour matérialiser ses ambitions. Il faut dire que la perspective de voir un tiers du personnel du SEAE venant des États membres « a suscité des craintes de « parachutage » de ressortissants « sans compétences spécifiques ou références européennes dans les directions du SEAE basées à Bruxelles ou des représentations de l'UE à l'étranger »¹⁷¹⁶, tout comme l'espoir d'une plus grande professionnalisation diplomatique des agents du SEAE. Il n'en reste pas moins qu'au-delà du discours officiel sur une procédure fondée sur le mérite, l'équilibre géographique défendu vigoureusement par la Pologne a servi d'argument pour un jeu de pouvoir entre les capitales européennes. Bien évidemment, ces tensions pouvaient être passagères mais « elles ont néanmoins rappelé que le rassemblement de la communauté d'acteurs en charge de l'action extérieure de l'UE demeurerait un chantier de longue haleine »¹⁷¹⁷.

Dans ce contexte, il faut rappeler l'échec de la proposition soutenue notamment par Varsovie d'établir des quotas par État membre. Il peut être regrettable que le débat sur la valeur ajoutée du SEAE se soit concentré sur un recrutement géographiquement représentatif au détriment d'un débat plus substantiel sur l'avenir de la diplomatie européenne. Néanmoins la présence quantitativement importante de diplomates nationaux dans le SEAE est assez

¹⁷¹⁵ Bastien Nivet, art. cit., p. 384.

¹⁷¹⁶ *Ibid.*, p. 382.

¹⁷¹⁷ *Ibid.*

révélatrice des influences nationales sur la conduite de la diplomatie européenne et n'est pas déconnectée de leur représentation qualitative. Dans cette perspective, il faut voir par exemple l'attribution du poste du chef de la délégation de l'Union à Kiev à un diplomate polonais comme un succès de Varsovie qui a compté façonner activement la politique étrangère européenne à l'égard de l'Ukraine. Il serait naïf de croire que la forte présence des diplomates nationaux dans le SEAE reste sans impact sur la capacité des États à utiliser le SEAE comme un instrument de défense de leurs intérêts nationaux en même temps qu'un outil de promotion de leur vision de la diplomatie européenne. En outre, même dans la perspective de la socialisation attendue des agents du SEAE, il ne faut pas oublier que les diplomates nationaux sont censés réintégrer leurs services diplomatiques d'origines après leur passage au service de l'UE : faire table rase sur la culture diplomatique nationale est donc contraire à la logique qui a précédé la création du SEAE.

Par ailleurs, si le SEAE est un outil avec un potentiel politique à exploiter par les États membres, ces derniers ne se contentent pas des avancées déjà réalisées et n'hésitent pas à dénoncer les limites de l'action extérieure de l'UE. Le SEAE lui-même a fait l'objet de critiques de la part des capitales européennes à plusieurs reprises depuis sa création par le traité de Lisbonne. Il suffit de rappeler dans ce contexte la lettre adressée à Catherine Ashton en décembre 2011 par douze ministres des Affaires étrangères des États membres¹⁷¹⁸, dont le ministre polonais Radosław Sikorski, dans laquelle les chefs des diplomaties demandaient une meilleure coordination des activités du SEAE avec les services nationaux et une certaine décentralisation de la diplomatie européenne consistant à renforcer les compétences des délégations de l'Union dans les États tiers. En septembre 2012, un rapport¹⁷¹⁹ du groupe de travail sur l'avenir de l'Europe initié par Guido Westerwelle¹⁷²⁰, ministre des Affaires étrangères allemand, a énoncé également les faiblesses du SEAE. Précédé d'une déclaration

¹⁷¹⁸ Il s'agit de Didier Reynders (Belgique), Urmas Paet (Estonie), Erkki Tuomioja (Finlande), Alain Juppé (France), Guido Westerwelle (Allemagne), Giulio Terzi di Sant'Agata (Italie), Edgars Rinkēvičs (Lettonie), Audronius Ažubalis (Lituanie), Jean Asselborn (Luxembourg), Uri Rosenthal (Pays-Bas), Radosław Sikorski (Pologne), Carl Bildt (Suède).

¹⁷¹⁹ Voir « Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain », Berlin, 17 septembre 2012, disponible sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne : <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626322/publicationFile/171784/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe.pdf>

¹⁷²⁰ Sous la présidence de Guido Westerwelle, le groupe de réflexion sur l'avenir de l'UE a réuni les ministres des Affaires étrangères de onze pays européens (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal et Espagne).

conjointe des ministres allemand et polonais¹⁷²¹, ce document a appelé à renforcer la cohérence de l'action extérieure de l'UE et à élaborer une approche globale de toutes les composantes du SEAE : « En guise de mesure à court terme, les onze ministres voudraient qu'en 2013 les compétences de la Haute représentante pour la politique étrangère et de son Service européen d'action extérieure soient renforcées, par exemple en matière de politique de voisinage et de développement, où elle devrait être mise en posture de coordonner l'action de différents acteurs relevant de l'Union, y compris au sein de la Commission. Une façon de procéder serait d'envisager des commissaires "seniors" et des commissaires "juniors" »¹⁷²². À long terme, les ministres prônaient « une extension des décisions à la majorité qualifiée là où cela s'avère possible dans le domaine de la PESC et une représentation commune dans les grandes organisations internationales ». Cette initiative montre que les États membres restent les principaux intéressés par la diplomatie européenne et qu'elle ne peut devenir véritablement opérationnelle sans leur aval politique. Le fait que la Pologne ait participé très activement à toutes ces enceintes prouve que Varsovie souhaitait que le SEAE soit non seulement un multiplicateur de son influence sur l'échiquier diplomatique européen, mais également un instrument efficace permettant à l'UE d'entrer dans le jeu diplomatique sur la scène mondiale.

La proposition de création d'un quartier général militaire européen à Bruxelles s'inscrit dans la perspective du renforcement du *leadership* du SEAE dans l'élaboration d'une stratégie globale, mais aussi de la relance de la défense européenne pendant la présidence polonaise au Conseil de l'UE au second semestre 2011. Initiée par les pays du Triangle de Weimar dans une lettre commune du 6 décembre 2010, elle a été présentée publiquement dans un rapport du Haut Représentant de l'Union en juillet 2011. Visant à mettre en place « une structure permanente destinée à la planification des opérations de défense au niveau européen », elle devait contribuer à accroître la cohérence entre les niveaux politique et militaire et favoriser « l'émergence d'une véritable culture stratégique à l'échelon de

¹⁷²¹ Le 17 septembre 2012, à l'occasion de la présentation du rapport de onze ministres des Affaires étrangères, les ministres allemand et polonais (Guido Westerwelle et Radosław Sikorski) ont appelé à Berlin au renforcement du SEAE et à la relance de la PSDC. Voir « "A New Vision of Europe" (Namensartikel der Außenminister Westerwelle und Sikorski - Englisch) », disponible sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne : http://www.auswaertiges-amt.de/sid_3C84A52CF8157A8ECD9FA4A0E57FF5B4/DE/Infoservice/Presse/Interviews/2012/120917-BM-Sikorski-VisionEurope.html?nn=626336

¹⁷²² « Dans son rapport final, le groupe sur le futur de l'Europe initié par le ministre des Affaires étrangères allemand, Guido Westerwelle, appelle à un renforcement prioritaire de l'UEM et à améliorer le fonctionnement de l'Union après la crise », *europaforum.lu*, 18 septembre 2012, disponible sur le site Internet : <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2012/09/future-of-europe-asselborn/index.html>

l'UE »¹⁷²³. Cependant cette proposition a été aussitôt bloquée par la Grande-Bretagne qui a évoqué le risque de duplication avec les structures existantes de l'OTAN¹⁷²⁴.

Dans la continuité de ces efforts visant à donner une nouvelle dynamique politique au SEAE, les quatre ministres des Affaires étrangères polonais, italien, espagnol et suédois ont pris l'initiative en juillet 2012 de proposer au monde académique de réfléchir sur une stratégie qui pourrait permettre à l'UE de développer ses relations extérieures dans une approche globale et de s'imposer dans les relations internationales comme un acteur diplomatique mondial. Suite à cet appel, les quatre *think tanks* européens, parmi lesquels l'Institut polonais des affaires internationales (PISM)¹⁷²⁵, lancent en automne 2012 les travaux visant à préparer une « Stratégie européenne globale » sur le développement des relations extérieures de l'UE. Le résultat de cette réflexion est présenté en mai 2013 sous la forme d'un rapport¹⁷²⁶. Plusieurs pistes y sont identifiées pour permettre à l'UE de s'insérer dans les rapports de force sur la scène internationale : utiliser son marché intérieur pour s'imposer sur l'avenir politique du monde, intensifier la coopération avec la Turquie, la Chine et la Russie, réaliser sa politique de voisinage ou encore de forger une nouvelle communauté atlantique pour diffuser le modèle occidental à travers le monde.

En juillet 2013, dans le cadre de la décision politique du 26 juillet 2010, le Haut Représentant de l'Union, Catherine Ashton, a présenté le rapport d'examen du SEAE dans lequel elle a dressé un bilan des trois premières années de son fonctionnement. Il faut souligner que cet examen s'est délibérément focalisé « sur les questions politiques et les améliorations possibles, sans analyser ce qu'elles exigeraient en termes de changements organisationnels internes, les adaptations des textes juridiques ou les autres aspects plus larges qui devront être pris en considération dans le cadre de la transition institutionnelle en 2014 »¹⁷²⁷. Plusieurs recommandations concernant l'amélioration de son organisation et de son fonctionnement et pouvant être réalisées à court et moyen termes y ont été identifiées¹⁷²⁸. Parmi celles qui ont la plus grande portée, il faut citer en premier lieu la proposition de créer

¹⁷²³ Marion Soury, « Le projet de quartier général militaire européen : un échec ? », *nouvelle-europe.eu*, 18 octobre 2011, disponible sur le site Internet : <http://www.nouvelle-europe.eu/le-projet-de-quartier-general-militaire-europeen-un-echec>

¹⁷²⁴ Philippe Ricard, « Le Royaume-Uni fait échec au projet de création d'un quartier général militaire européen à Bruxelles », *Le Monde*, 19 juillet 2011.

¹⁷²⁵ Il s'agit de l'Institut espagnol *Real Elcano*, de l'Institut italien des affaires internationales (IAI) en Italie, de l'Institut suédois des affaires internationales (UI).

¹⁷²⁶ « Towards a European Global Strategy : Securing European Influence in a Changing World », disponible sur le site : <http://www.euglobalstrategy.eu/about>

¹⁷²⁷ « SEAE: Rapport d'examen », juillet 2013, p. 19, disponible sur le site Internet du SEAE : http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_fr.pdf

¹⁷²⁸ Voir annexes.

un ou plusieurs adjoint(s) politique(s) du Haut Représentant de l'Union. Indépendamment de toutes les critiques justifiées à l'égard de Catherine Ashton lui reprochant un manque de sens politique dans l'exercice de son mandat¹⁷²⁹, il faut reconnaître qu'être Haut Représentant de l'Union est une tâche énorme, difficile à accomplir pleinement, même par le meilleur des diplomates. Au-delà de son aspect pragmatique, une telle fonction « constituerait un signal politique et symbolique fort, qui refléterait en outre la pratique de la plupart des ministères nationaux des affaires étrangères, dans lesquels des secrétaires d'État politiques ou d'autres agents occupant un poste similaire travaillent sous l'autorité du ministre »¹⁷³⁰. Toutefois la réalisation de cette idée paraît « plus complexe en termes institutionnels en raison de l'absence de base légale claire dans le traité, et dans le cadre du débat sur la composition de la Commission »¹⁷³¹.

D'autres propositions du rapport de Catherine Ashton s'inscrivent dans le prolongement de cette volonté de renforcer la direction politique du SEAE dans les affaires étrangères de l'UE : désigner des présidents permanents au sein du SEAE pour les groupes de travail du Conseil dans le domaine des relations extérieures qui est resté dans le giron de la présidence tournante, conclure des accords formels scellant les pratiques actuelles selon lesquelles les ministres des Affaires étrangères, les membres de la Commission et les hauts fonctionnaires du SEAE peuvent remplacer le Haut Représentant ou encore renforcer la position de ce dernier dans le processus décisionnel de la Commission sur les programmes d'aide extérieure. Par ailleurs, des suggestions pour améliorer la coordination entre les délégations de l'UE et les ambassades des États membres dans les pays tiers ont été faites, notamment la rédaction de rapports communs, la mise en place d'un système d'échange d'informations confidentielles ou encore la mise en commun des services d'assistance¹⁷³².

Dans cette perspective de rénovation du SEAE, au moins trois pistes à exploiter sur la base de la décision du 26 juillet 2010 peuvent être identifiées : la politisation de la réforme institutionnelle, l'utilisation du potentiel lié à la représentation diplomatique dans les 140 pays du monde et l'investissement au niveau de la formation des diplomates européens¹⁷³³. Leur réalisation pourrait permettre d'approfondir la portée de la diplomatie européenne. Les

¹⁷²⁹ Voir Louis Maximin, « C. Ashton à mi-mandat : bilan ? », *Diploweb.com*, 4 décembre 2011, disponible sur le site Internet : <http://www.diploweb.com/C-Ashton-a-mi-mandat-bilan.html>

¹⁷³⁰ « SEAE : Rapport d'examen », *op. cit.*, p. 18.

¹⁷³¹ *Ibid.*

¹⁷³² *Ibid.*, p. 21.

¹⁷³³ Bastien Nivet propose trois pistes de modification de la politique étrangère européenne par le SEAE, à savoir « celle d'un nécessaire prolongement politique des adaptations institutionnelles en cours, celle d'un renforcement de la présence de l'UE et celle d'une évolution plus générale de la politique étrangère en Europe et de l'Europe ». Voir Bastien Nivet, *art. cit.*, p. 385.

propositions de Catherine Ashton en juillet 2013 s'inscrivent principalement dans la première piste. Toutefois, au-delà des modifications à caractère structurel, le SEAE pourrait devenir le stimulateur d'une réflexion stratégique globale au sein de l'UE grâce au développement de sa capacité de conception et d'innovation en matière de relations extérieures. Cette expertise constituerait la force du SEAE et en ferait un partenaire attractif et écouté par les diplomaties nationales et les différents acteurs européens basés à Bruxelles¹⁷³⁴. À titre d'exemple peut être évoqué le rôle du SEAE dans l'élaboration de la nouvelle stratégie de l'UE à l'égard de son voisinage méditerranéen dans le contexte du printemps arabe de 2011 : il s'agit de la doctrine *more for more* présentée par Catherine Ashton sous la forme des « trois M » (pour *money*, *market access* et *mobility*)¹⁷³⁵. Selon cette stratégie, l'UE devait accorder plus d'aide à ces pays qui avancent le plus sur la voie des réformes démocratiques. Cet exemple montre que le SEAE peut être une plus-value, même si elle reste « soumise à l'existence de dynamiques politiques qui lui échappent encore en grande partie »¹⁷³⁶. En outre, certains observateurs expriment l'espoir que le SEAE, en tant qu'« outil politique intégré d'une influence de l'Union qui n'est pas encore centralisée et fédérale », soit cette enceinte où les États membres pourraient réaliser des coopérations renforcées en matière de PESC/PSDC¹⁷³⁷. Si l'engagement du SEAE dans la gestion de crises n'est pas à négliger, il semble que la vision du SEAE comme outil de conception et de mise en œuvre d'une politique de défense soit prématurée. Il n'en reste pas moins que le rôle du SEAE dans la définition des stratégies globales est une piste à explorer : en se limitant à la réaction aux conflits et à leur gestion, sans dimension anticipatrice et préventive, l'UE ne pourra pas devenir une puissance politique.

La transformation du réseau des délégations de la Commission en réseau des délégations de l'UE n'est pas non plus restée sans influence sur la montée en puissance de la dimension politique de l'UE. Cette dernière peut enfin apparaître à travers sa représentation extérieure en tant qu'ensemble politique et développer ses relations aussi bien politiques qu'économiques avec les États tiers. Cela a aussi une influence sur la représentation extérieure des États membres de l'UE qui cherchent désormais à réorganiser leurs propres réseaux diplomatiques en fonction des besoins réels, le but étant de créer des synergies et des

¹⁷³⁴ *Ibid.*, p. 387.

¹⁷³⁵ Timo Behr, « L'Union européenne et le "printemps arabe" : réaction, ruptures et ralliements », *AFRI*, 2012, vol. XIII, p. 445.

¹⁷³⁶ Bastien Nivet, art. cit., p. 386.

¹⁷³⁷ Irnerio Seminatoro, art. cit., p. 150. Irnerio Seminatoro souhaiterait par ailleurs que les structures militaires de la PESC/PSDC soient directement rattachées au Haut Représentant de l'Union, sans remettre toutefois en cause leur chaîne de commandement. Voir Irnerio Seminatoro, art. cit., p. 153.

logiques d'économies avec les missions diplomatiques des autres États (par exemple *Visegrad House*) et avec les délégations de l'UE. La création d'une diplomatie européenne de réseaux est à présent en marche, tout en sachant qu'elle n'est pas récente puisque ses origines remontent à la Coopération politique européenne des années 1970. Depuis le traité de Lisbonne, les délégations de l'UE jouent le rôle de stimulateurs dans ces échanges, même si l'essentiel des échanges entre celles-ci et les administrations nationales passent encore par les ambassades des États membres. Il faut souligner que le réseau diplomatique de l'UE figure parmi les plus grands du monde et est à ce titre très attractif, aussi bien pour les pays de l'UE qui cherchent à élargir leur propre réseau que pour les pays hôtes qui ont en face un vaste système d'interconnexion diplomatique à travers le monde. Au-delà des relations commerciales et d'aide au développement, les délégations de l'UE ont à présent une maîtrise de l'agenda diplomatique et peuvent développer des relations davantage politiques. Certains pays, comme la Pologne, souhaitent d'ailleurs élargir les compétences de ces délégations à d'autres domaines tels que les affaires consulaires. Si cette question n'est pas encore tranchée, il est vrai que l'attribution de charges consulaires pourrait rendre le réseau diplomatique de l'UE plus proche des citoyens européens et en conséquence plus visible. L'assistance consulaire pourrait ainsi devenir l'une des avancées de l'intégration européenne les plus perceptibles par les ressortissants européens. Cependant il faudrait veiller à ce que les délégations de l'UE ressemblent davantage à des ambassades au rôle politique clairement défini plutôt qu'à des consulats européens.

Le souci auquel est confrontée la diplomatie européenne est également la formation des diplomates. Loin d'être uniformisée, elle est un chantier à exploiter. Plusieurs pistes sont envisageables. Un certain nombre de programmes de formation ont été mis en place, aussi bien par les institutions européennes que par les États membres. Si « l'*homo diplomaticus europeanus* n'est pas encore né »¹⁷³⁸, le processus de socialisation des diplomates européens est engagé. Il reste à observer si l'intégration des diplomates européens « par le bas » conduit à l'émergence d'une culture diplomatique européenne et si le SEAE peut se forger une identité propre sur l'échiquier institutionnel européen. Il semble toutefois qu'il faudra attendre que naisse la première génération d'« eurodiplomates » pour que les réflexes communs sur la politique étrangère soient véritablement ancrés dans la culture diplomatique européenne. Le

¹⁷³⁸ Bastien Nivet, art., cit., p. 381. Voir Bastien Nivet, « Europeanizing European Foreign Policies by Forging European Diplomats? The EEAS beyond the Institutional Question : the Human Challenge to the Europeanization of European Foreign Security and Defence Policy », *Working Paper, Les notes de l'IRIS*, juillet 2011, disponible sur le site Internet : http://www.iris-france.org/docs/kfm_docs/docs/2011-07-12-eeas-bastien-nivet.pdf

processus de socialisation des agents du SEAE s'inscrit dans le temps, comme le souligne David O'Sullivan, directeur général administratif du SEAE : « l'enrichissement mutuel ne se produit pas du jour au lendemain. Le succès des fusions ne peut se mesurer dans une perspective de court terme »¹⁷³⁹. Dans cette optique de donner « un esprit de corps » à la diplomatie de l'UE, la création d'une Académie diplomatique européenne serait indéniablement un levier accélérant l'émergence d'une culture diplomatique et la professionnalisation du personnel du SEAE. Une telle socialisation a eu lieu dans tous les pays qui, comme la Pologne, ont créé leur académie diplomatique pour générer un cadre officiel d'accès au métier de diplomate. Toutefois, dans cette affaire comme dans d'autres, une telle évolution nécessite un aval politique. Il semble qu'un tel consensus n'existe pas pour l'instant : la diversité d'approches et de cultures diplomatiques nationales devrait continuer à marquer le travail du SEAE.

La diplomatie européenne du XXI^{ème} siècle est ainsi représentative des mutations qui se produisent au niveau national où les services extérieurs sont pris « entre les forces jumelles de la mondialisation et de la régionalisation »¹⁷⁴⁰. Il est donc nécessaire que chaque diplomatie trouve sa place. Le SEAE peut être une réponse à cette juxtaposition de plusieurs niveaux d'élaboration et de mise en œuvre des politiques étrangères européennes, à condition qu'il démontre sa capacité à offrir une plus-value aux autres acteurs¹⁷⁴¹. Quelques exemples illustrent cette possible plus-value de la diplomatie européenne qui peut obtenir de réels succès sur la scène internationale. Il suffit d'évoquer dans ce contexte la négociation de l'accord sur le nucléaire iranien sous la conduite du Haut Représentant de l'Union dans le format E3+3 (également désigné sous l'appellation « 5+1 ») en novembre 2013 ou la signature, en avril 2014, d'un accord entre la Serbie et le Kosovo visant à normaliser leurs relations. « Le recentrage de l'action extérieure de l'UE sur les domaines ou régions dans lesquels elle peut être utile par rapport à d'autres cadres d'action (nationaux, bilatéraux, multilatéraux *ad hoc*, onusien, etc.) est [donc] une piste à étudier »¹⁷⁴². Dans cette perspective, le concept de *pooling and sharing* initialement élaboré par l'AED et visant à mutualiser et

¹⁷³⁹ Cité par Bastien Nivet, « De l'institutionnalisation à l'opérationnalisation : le Service européen d'action extérieure (SEAE) au défi de renouveler la diplomatie européenne », art.cit., p. 384-385.

¹⁷⁴⁰ Brian Hocking, « Introduction : Gatekeepers and Boundary-Spanners - Thinking about Foreign Ministries in the European Union », in Brian Hocking et David Spence (dir.), *Foreign Ministries in the European Union : Integrating Diplomats*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2005, p. 1.

¹⁷⁴¹ Bastien Nivet, « De l'institutionnalisation à l'opérationnalisation : le Service européen d'action extérieure (SEAE) au défi de renouveler la diplomatie européenne », art. cit., p. 387-388.

¹⁷⁴² *Ibid.*, p. 388.

partager les moyens entre les États membres et l'UE mérite d'être également envisagé dans le domaine de la diplomatie.

Cependant, si les efforts pour accroître le rôle de l'UE dans l'arène internationale sont poursuivis par « le bas », la bureaucratie du SEAE ne peut pas compenser le manque de volonté politique provenant du « haut » de l'échelle diplomatique européenne. La crise ukrainienne de 2013-2014 constitue un exemple d'actualité très parlant de ces difficultés de l'appareil diplomatique européen à doter l'UE de poids sur le terrain, s'inscrivant sur la liste des pays où le SEAE a du mal à opérer. Dans son discours devant le Parlement européen en avril 2014, Catherine Ashton a reconnu « qu'au cours de ces quatre dernières années, notre politique de voisinage a été mise à l'épreuve comme jamais auparavant, d'abord avec tout ce qui s'est passé au cours de ce que l'on a appelé le printemps arabe, en Tunisie, en Égypte, en Libye et en Syrie, et ensuite bien sûr - plus récemment - avec les événements en Ukraine »¹⁷⁴³. Néanmoins, si « le SEAE n'était pas préparé à prendre la main lorsque les manifestants arabes ont envahi les rues de Tunis, du Caire et de Benghazi », c'était surtout en raison de sa mise en œuvre balbutiante. En Ukraine, la situation a été différente. Le conflit a éclaté le 21 novembre 2013, après que le pouvoir ukrainien a renoncé à signer un accord d'association proposé par l'UE au profit d'une relance des relations économiques avec Moscou. L'Union européenne a semblé avoir les atouts et les instruments nécessaires pour s'imposer dans le jeu géopolitique mais elle n'a pas su occuper le terrain et définir une stratégie globale fondée sur le réalisme politique, aussi bien avec Kiev qu'avec Moscou. Ainsi, malgré les tentatives de médiation, l'UE en tant qu'ensemble a été écartée du jeu ukrainien par deux autres grandes puissances, à savoir la Russie et les États-Unis. Si elle s'est efforcée de garder des apparences d'unité et de maintenir un discours ferme vis-à-vis de la Russie, elle a eu du mal à traduire dans les faits cette unité déclarée : la prudence avec laquelle l'UE a décidé des sanctions économiques à l'égard de la Russie en témoigne. Mais elle a aussi montré sa capacité à résister aux pressions des États-Unis, peut-être même en raison de ce manque d'unité. Plutôt que de risquer d'afficher sa désunion, Bruxelles a alors laissé l'initiative politique aux capitales européennes directement engagées dans la médiation en Ukraine. Cependant le recours à l'action diplomatique classique dans un cercle plus restreint n'élimine pas la menace de désunion dans la situation où le côté opposé, dans ce cas la Russie, cherche à privilégier le dialogue avec les pays traditionnellement plus indulgents à son égard au détriment de ceux

¹⁷⁴³ « Discours de Catherine Ashton sur la Politique étrangère et de sécurité de l'UE devant le Parlement européen », 3 avril 2014, disponible sur le site Internet du SEAE : http://eeas.europa.eu/top_stories/2014/040414_ep_ashton_speech_fr.htm

qui sont plus critiques. Cette situation prouve que l'UE n'est pas un acteur international homogène et que la convergence des politiques étrangères européennes est difficile en raison de la multitude d'intérêts et d'approches nationaux qui risquent de resurgir lorsqu'il s'agit de remettre en cause leurs intérêts stratégiques liés notamment à la sécurité économique et énergétique. En fin de compte, si Bruxelles est attendue aujourd'hui en Ukraine pour stabiliser sa situation économique et politique, elle demeure démunie face à la violation de son intégrité territoriale et face à la dégénérescence du conflit dans ses régions de l'Est.

Le dossier ukrainien est aussi révélateur du rôle et de la place de la Pologne sur l'échiquier diplomatique européen. L'Ukraine a constitué depuis son indépendance une niche de spécialité de la diplomatie polonaise. Grâce à son expertise, Varsovie souhaitait façonner le volet oriental de la Politique européenne de voisinage. Il faut reconnaître que l'activisme polonais dans ce domaine, traduit notamment par le lancement du Partenariat oriental, a permis d'accroître la position de Varsovie sur la scène internationale, d'autant plus que la situation politiquement instable en Ukraine la maintient au cœur de l'actualité internationale. Il faut souligner également que dans le dossier ukrainien, Varsovie a essayé de se concerter avec Bruxelles et les autres capitales européennes, à la fois pour éviter l'isolement et les reproches du manque d'impartialité pour des raisons souvent historiques et pour donner une plus grande importance à ses propres initiatives. L'envoi en Ukraine de l'ex-président polonais Aleksander Kwaśniewski et de l'ex-président du Parlement européen Pat Cox avec le mandat du Parlement européen pour préparer le terrain politique pour la signature de l'accord d'association a prouvé que l'expertise polonaise est appréciée dans le dossier ukrainien. L'opinion d'Aleksander Kwaśniewski sur les choix à opérer, confiée en septembre 2013 au journal *Le Monde*, est très représentative de la vision défendue par l'ensemble de la classe politique polonaise : « La Pologne a mis treize ans pour aller de l'accord d'association à l'entrée dans l'UE. Ça prendra sans doute davantage de temps pour l'Ukraine. Mais il faut se demander quelle serait l'alternative. Je le dis aux diplomates français. Les Ukrainiens sont à un moment où, avec un grand effort, ils pourraient intégrer notre sphère de valeurs. Ils ont une démocratie bien plus pluraliste qu'ailleurs, une société civile bien plus vivante que dans les autres pays post-soviétiques, à part les Baltes. Ils ont besoin de soutiens, de bons conseils et d'exemples. Si on ne leur offre pas cela, ils resteront dans une zone grise entre l'Est et l'Ouest, ou se rapprocheront plus certainement de l'Union eurasiennne »¹⁷⁴⁴. La mission des émissaires européens s'est finalement terminée pas un échec, mais le succès de la diplomatie polonaise a

¹⁷⁴⁴ Piotr Smolar, « L'ancien président polonais Kwasniewski, avocat du rapprochement de l'Ukraine et de l'Union européenne », *Le Monde*, 19 septembre 2013.

été de mobiliser ses partenaires européens en faveur d'une perspective européenne pour l'Ukraine, en l'inscrivant dans les priorités de l'agenda européen et en laissant une main tendue au pouvoir de Viktor Ianoukovitch.

Cette tactique de la porte ouverte proposée par la Pologne a permis de maintenir le contact politique avec le régime en place et de proposer ensuite une médiation avec l'opposition ukrainienne rassemblée autour de l'« Euromaïdan ». S'inspirant de sa propre expérience, Varsovie a également essayé d'encourager les autorités ukrainiennes à chercher une issue politique à la crise dans les négociations de la table ronde. Mais si la diplomatie polonaise a su démontrer sa capacité d'initiative politique et de stimulation de la diplomatie européenne, c'est indéniablement en organisant une mission *ad hoc* des trois ministres des Affaires étrangères de l'UE dans le format du Triangle de Weimar. Face à l'escalade de la violence en Ukraine, le ministre Radosław Sikorski et ses homologues allemand et français Franck-Walter Steinmeier et Laurent Fabius se sont rendus le 19 février 2014 à Kiev pour négocier l'arrêt des hostilités et un accord politique avec l'opposition obtenu le 21 février. Ce déplacement a fait l'objet d'une concertation avec Catherine Ashton et a valu une reconnaissance internationale des talents diplomatiques du ministre polonais. En tout cas, le combat pour une perspective européenne de l'Ukraine est devenu pour la Pologne une occasion d'affirmer son *leadership* dans la région et d'envoyer un signal politique fort que Varsovie est disposée à prendre ses responsabilités pour faire avancer la construction européenne et à prendre sa place parmi les grands États membres de l'UE, dans la situation où la Grande-Bretagne se réserve le droit de sortir de l'UE et où l'Italie ou l'Espagne sont affaiblies par la crise financière.

Dans cette perspective, le Triangle de Weimar présente bien des avantages : tourné vers l'avenir, il demeure une enceinte où se croisent différentes philosophies présentes dans la diplomatie européenne, à savoir l'universalisme français, l'idéalisme polonais ou encore l'argumentaire économique allemand. Pour la Pologne, l'axe Paris-Berlin-Varsovie offre la possibilité d'apporter son expertise et de codéfinir la politique orientale de l'UE, tout en veillant à ce que son discours traditionnellement ferme vis-à-vis de la Russie ne dépasse pas le niveau acceptable par les autres partenaires européens. Le Premier ministre Donald Tusk définit sans équivoque le rôle que la Pologne a à jouer en Europe : « Il est important en politique de formuler des objectifs et d'utiliser des outils qui soient à la fois disponibles et accessibles. (...) La tentative de convaincre l'Union européenne d'agir contre la Russie ne serait pas compréhensible aujourd'hui. (...) L'opinion de la Pologne est prise en compte dans tout l'Occident, dans l'Union européenne, aux États-Unis, au Canada, mais nous ne pouvons

pas imposer notre propre volonté. La mission de la Pologne dans la crise ukrainienne, comme dans la politique orientale en général, est de veiller à ce que l'Union soit unie autant que possible, que dans cette vision commune la voix de la Pologne soit prise au sérieux et que nous ayons une réelle influence sur ce qui se passe. (...) Mais Dieu nous préserve de devenir à nouveau avec notre point de vue une avant-garde européenne, pour ne pas dire une extravagance, c'est-à-dire d'être isolés en Occident »¹⁷⁴⁵. Dans ce contexte, il faut souligner qu'après la phase d'apprentissage des règles de la diplomatie européenne qui a suivi son adhésion à l'UE en 2004, Varsovie a su faire renouer sa politique étrangère avec le réalisme, ce que l'historien et journaliste français Dominique Vidal conclut de manière poétique : « Le retour à la *realpolitik* signifie sans doute que le Prométhée polonais, fatigué, a tourné cette page. Sauf si... »¹⁷⁴⁶. En effet, le risque d'un arrangement avec le voisin russe sans prendre en considération la position polonaise n'est pas à écarter. « Malgré cet engagement réitéré, on peut se demander si la crise actuelle n'a pas affaibli la position polonaise en Ukraine. (...) Et, même si les Polonais sont encore présents lors des négociations, force est de constater que la France et, plus encore, l'Allemagne – les deux autres partenaires du Triangle de Weimar – ont repris le dessus. L'équilibre des forces entre les différents protagonistes explique ce fait : c'est auprès de la chancelière allemande Angela Merkel que le Président russe Vladimir Poutine s'est engagé à entamer des consultations bilatérales et multilatérales afin de parvenir à une "normalisation" de la situation, voire à engager une possible mission de dialogue politique »¹⁷⁴⁷. La diplomatie polonaise parle alors d'un retrait stratégique pour favoriser un accord politique. L'avenir dira si la Pologne saura occuper de manière durable la place qui lui revient sur l'échiquier diplomatique européen et dans le dossier ukrainien en particulier.

Il n'en reste pas moins que l'ambition polonaise est à présent de jouer un rôle important dans la diplomatie européenne. Le Premier ministre polonais Donald Tusk a déclaré en mai 2014 que Radosław Sikorski est le « candidat naturel » de la Pologne au poste de Haut Représentant de l'Union : « Je l'affirmerai ouvertement : la Pologne a tellement gagné en influence en politique extérieure que le "haut représentant" s'inscrirait dans la lignée de nos

¹⁷⁴⁵ Propos du Premier ministre Donald Tusk rapportés dans l'émission « Kropka nad i [Les points sur les "i"] », tvn.pl, 20 février 2014, disponible sur le site Internet : <http://www.tvn24.pl/donald-tusk-w-kropce-nad-i-zapis-rozmowy,400146,s.html>

¹⁷⁴⁶ Dominique Vidal, « Les coulisses de la diplomatie polonaise », *Le Monde diplomatique*, novembre 2012, p. 23.

¹⁷⁴⁷ Edyta Skóra, « La Pologne, avocat des intérêts ukrainiens », *Regard sur l'Est*, 17 mars 2014, disponible sur le site Internet : http://www.regard-est.com/home/breve_contenu.php?id=1494&PHPSESSID=c7eb2f99e4b96eb0994e909afba1256f

intérêts »¹⁷⁴⁸. Si la candidature du ministre polonais attire l'attention en Europe, c'est surtout en raison de son talent politique démontré lors de la mission de médiation des trois ministres des Affaires étrangères de l'UE en Ukraine en février 2014 lorsque, bénéficiant du mandat du Haut Représentant de l'Union, il a mené un réel jeu politique revêtant une importance stratégique pour tout le continent. Selon Aleksander Smolar, politologue polonais et président de la Fondation Stefan Batory, cette mission de Radosław Sikorski en Ukraine a été le moment historique « de la consécration du rôle européen de la Pologne »¹⁷⁴⁹. Si la candidature du ministre polonais pourrait correspondre au profil recherché, la décision finale dépendra de la préférence du Conseil européen pour un homme politique ou pour un haut fonctionnaire européen, sans parler des arrangements entre États membres. Plusieurs autres candidatures sont également envisagées pour ce poste : Frans Timmermans, ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas, Miroslaw Lajcak, ministre des Affaires étrangères de Slovaquie, Élisabeth Guigou, ancienne ministre française et présidente de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, ou encore la chef de la diplomatie italienne, Federika Mogherini, pour ne citer que quelques noms¹⁷⁵⁰. Le choix du nouveau Haut Représentant de l'Union n'est pas connu au moment où ces lignes sont écrites. Le Conseil européen du 16 juillet 2014 n'a pas réussi à prendre de décision. Les chefs d'État et de gouvernement devraient se prononcer sur sa nomination fin août 2014. Il n'en reste pas moins que le nouveau chef de la diplomatie européenne aura la tâche d'achever l'opérationnalisation du SEAE et d'améliorer son fonctionnement sur la base des propositions présentées au cours des trois dernières années. Le choix du profil sera également déterminant pour l'avenir de la politique étrangère européenne. Le rôle que l'UE jouera sur la scène internationale dans les prochaines années dépendra de la capacité du nouveau Haut Représentant de l'Union à s'imposer dans le jeu de pouvoir sur l'échiquier diplomatique européen. Ce rôle n'est pourtant pas « d'accroître le champ de compétences communautaire, mais de permettre l'émergence d'une stratégie européenne commune en politique étrangère, qui démultiplie l'influence de

¹⁷⁴⁸ « La Pologne lorgne le poste de chef de la diplomatie européenne », *EurActiv.fr*, 30 mai 2014, disponible sur le site Internet : <http://www.euractiv.fr/sections/elections-2014/la-pologne-lorgne-le-poste-de-chef-de-la-diplomatie-europeenne-302520>

¹⁷⁴⁹ Rafał Kalukin, « Radosław Sikorski : Minister paradoks [Radosław Sikorski : ministre paradoxe] », *Newsweek*, 10 mars 2014.

¹⁷⁵⁰ « UE : le poste d'Ashton convoité par la Pologne », *i24news.tv*, 29 mai 2014, disponible sur le site Internet : <http://www.i24news.tv/fr/actu/international/europe/140529-ue-le-poste-d-ashton-convoite-par-la-pologne> ; « Szanse Sikorskiego raczej bez zmian, choć Mogherini odrzucona [Les chances de Sikorski demeurent, Mogherini rejetée] », *rp.pl*, 17 juillet 2014, disponible sur le site Internet : <http://www.rp.pl/artukul/13,1126516-Analiza-dotyczaca-szans-Sikorskiego-na-stanowisko-szefa-dyplomacji-UE.html?p=1>

l'UE et lui permette de peser dans les grands dossiers internationaux »¹⁷⁵¹. L'ampleur de la tâche est énorme car le contexte international est difficile, le voisinage direct de l'UE étant déstabilisé avec des zones de conflits militaires ouverts en Libye, Syrie, Irak ou encore en Ukraine.

« Il faut donc être réaliste et modeste dans le domaine de la politique étrangère, qui touche au cœur de la souveraineté de l'État, et ne pas attendre du SEAE plus que ce qu'il est raisonnable d'espérer, du moins pour le moment : c'est un outil possédant un réel potentiel, qui a le mérite d'exister et qui pourra être facilement utilisé par la suite »¹⁷⁵². En effet, le SEAE est une réalité qui offre toute une palette d'instruments diplomatiques. Cependant aucune invention institutionnelle, même la plus perfectionnée, ne peut résoudre le problème inhérent à l'action extérieure européenne qui est d'ordre politique et qui empêche l'émergence d'une politique étrangère européenne véritablement commune. Il reste à espérer que la diplomatie européenne sera moins un objet de rivalités que le lieu de rencontre des différents acteurs de la politique étrangère européenne parmi lesquels les États membres en premier lieu. Il est essentiel que ces derniers s'investissent pleinement dans l'affirmation du SEAE sur la scène internationale, afin d'éviter une concurrence stérile avec les diplomaties nationales et un repli corporatiste de l'appareil diplomatique de l'UE. Il est important que la diplomatie européenne, au-delà de ce qui la caractérise, à savoir la diplomatie des droits de l'homme, renoue avec la *Realpolitik* qui demeure l'élément incontournable des relations internationales. Pour aider l'UE à affirmer sa puissance sur l'échiquier mondial, il est souhaitable que le SEAE soit un instrument de sa politique étrangère plutôt qu'une bureaucratie alourdissant son action extérieure. Il reste à espérer que dans les années à venir le SEAE saura démontrer sa plus-value par rapport aux vingt-huit appareils diplomatiques des États membres, et sera une véritable diplomatie européenne commune plutôt qu'un vingt-neuvième service diplomatique.

¹⁷⁵¹ Pierre-Henri d'Argenson, art. cit., p. 133.

¹⁷⁵² Sandra Lesteven, *op. cit.*, p. 62.

SOURCES et BIBLIOGRAPHIE

SOURCES

Documents officiels

La coopération politique européenne (C.P.E.) : [Choix de textes], Bonn, Office de presse et d'information du gouvernement fédéral, 4^e édition, 1982, 376 p.

Déclaration publiée à l'issue de la Conférence des chefs d'État ou de gouvernement des États membres des Communautés européennes (Paris, 21/10/72, extraits), p. 37-44.

Déclaration des neuf ministres des Affaires étrangères sur la situation au Proche-Orient (Bruxelles, 6/11/73), p. 58-59.

Communiqué des neuf gouvernements des États membres des Communautés européennes sur la situation à Chypre (Paris, 16/7/74), p. 75.

Déclaration du 2^{ème} Conseil européen sur les Nations Unies, la C.S.C.E. et le Portugal (Bruxelles, 17/7/75), p. 79-83.

Déclaration des neuf gouvernements à l'occasion de la Journée de la Namibie (New York, 26/8/75), p. 84.

Déclaration du 4^{ème} Conseil européen sur la Rhodésie (Luxembourg, 2/4/76), p. 91.

Déclaration des neuf ministres des Affaires étrangères sur la Rhodésie (Luxembourg, 18/10/76), p. 102.

Déclaration de M. Rowlands, ministre d'État du Royaume-Uni, à la Conférence internationale sur la Rhodésie et la Namibie (Maputo, 17/5/77), p. 110-112.

Rapport sur la CPE présenté par M. Hans-Dietrich Genscher, Ministre des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne, devant le Parlement européen (Strasbourg, 15/12/78, extraits), p. 147-155.

Déclaration faite au nom des Neuf pendant le débat sur la Namibie devant la 33^{ème} Assemblée générale des Nations Unies (New York, 29/5/79), p. 176-178.

Déclaration des Neuf sur le Liban et la Rhodésie, (Dublin, 11/9/79), p. 181-182.

Déclaration des ministres des Affaires étrangères des Neuf sur l'Afghanistan (Bruxelles, 15/1/80), p. 196-197.

Déclaration des ministres des Affaires étrangères des Neuf sur l'Afghanistan (Rome, 19/2/80), p. 198.

Déclaration des ministres des Affaires étrangères des Neuf sur l'Iran (Naples, 17-18/5/80), p. 214-215.

Déclaration du 17^{ème} Conseil européen sur le Dialogue euro-arabe, le Liban, l'Afghanistan et la situation au Proche-Orient (Venise, 12-13/6/80), p. 215-219.

Déclaration du 18^{ème} Conseil européen sur la situation internationale, les relations Est-Ouest, le Moyen-Orient et le Liban (Luxembourg, 2/12/80), p. 259-262.

Indications pour la presse données par les Dix et concernant la réunion sur la Namibie (Bruxelles, 20/1/81), p. 263.

Déclarations adoptées par le 19^{ème} Conseil européen sur l'Espagne, le Moyen-Orient, le Liban, l'Afghanistan et la Pologne (Maastricht, 23-24/3/81), p. 265-268.

Communiqué de presse adopté par le 20^{ème} Conseil européen et Déclaration sur l'Afghanistan, le Moyen-Orient, le Liban, le Cambodge et la Namibie (Luxembourg, 29-30/6/81), p. 268-271.

Déclaration des Dix à l'occasion de la Journée de la Namibie (New York, 26/8/81), p. 276-277.

Rapport sur la Coopération politique européenne publié par les ministres des Affaires étrangères des Dix le 13 octobre 1981 (Rapport de Londres), p. 289-298.

Déclaration des ministres des Affaires étrangères des Dix sur la Pologne et sur la politique d'Israël relative aux hauteurs du Golan (Londres, 15/12/81), p. 318-319.

Discours prononcé par Lord Carrington devant le Parlement européen sur le développement de la Coopération politique (Strasbourg, 17/12/81, extraits), p. 319-326.

Communiqué publié au terme de la réunion informelle des ministres des Affaires étrangères sur la situation en Pologne (Bruxelles, 4/1/82), p. 327-329.

PARZYMIES Stanisław, *Integracja europejska w dokumentach. Wybór i opracowanie dokumentów Stanisław Parzymies [L'intégration européenne dans les documents. Choix et commentaire de Stanisław Parzymies], Varsovie, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2008, 567 p.*

Winston's Churchill's Speech at Zurich University. Zurich, 19 September 1946, p. 55-59.

Denis de Rougemont. Message aux Européens. La Haye, 7-10 mai 1948, p. 83-85.

Déclaration de Robert Schuman. Paris, 9 mai 1950, p. 101-103.

Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Paris, 18 avril 1951, p. 113-133.

Projet de statut de Communauté politique européenne. Strasbourg, 10 mars 1953, p. 159-169.

Déclaration commune publiée à l'issue de la session extraordinaire du Conseil des Communautés, dit « compromis de Luxembourg ». Luxembourg, 28-29 janvier 1966 (extraits), p. 239.

Rapport des ministres des Affaires étrangères des États membres sur les problèmes de l'unification politique. Luxembourg, 27 octobre 1970 (extraits), p. 249-253.

Déclaration sur l'identité européenne adoptée par les neuf chefs d'État ou de gouvernement. Copenhague, 14 décembre 1973 (extraits), p. 271-275.

Communiqué publié à l'issue de la réunion des chefs de gouvernement de la Communauté instituant le Conseil européen. Paris, 10 décembre 1974 (extraits), p. 277-279.

Projet d'Acte européen par les gouvernements allemand et italien, 6 novembre 1981, p. 305-313.

Documents provenant du Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE) du Grand-Duché de Luxembourg, disponibles sur le site Internet : <http://www.cvce.eu/>

Entretien avec Paul-Henri Spaak dans Opera Mundi Europe (9 mai 1962)

Communiqué du Comité politique consultatif du Pacte de Varsovie (20 janvier 1965)

Déclaration adoptée par les partis communistes et ouvriers d'Europe à la Conférence de Karlovy-Vary (26 avril 1967)

Communiqués ministériels 1960-1969, 4-5 décembre 1969, Bruxelles, Conseil de l'Atlantique Nord, Président : Mr. M. Brosio

Allocution du ministre d'État, ministre des affaires étrangères, M. Roland Dumas, lors de la signature de l'accord CEE-Pologne (Varsovie, 19 septembre 1989)

Message conjoint de François Mitterrand, Président de la République française, et Helmut Kohl, chancelier de la RFA, adressé à Charles Haughey, Président du Conseil européen sur la nécessité d'accélérer la construction de l'Europe politique (Paris, 18 avril 1990)

Message commun de M. François Mitterrand, président de la République et du chancelier allemand, M. Helmut Kohl, à M. Giulio Andreotti, président du Conseil italien et président en exercice du Conseil des Communautés sur l'Union politique, (Paris et Bonn, le 6 décembre 1990)

Discours prononcé par Jacques Chirac, Président de la République française, devant le Bundestag, (Berlin, 27 juin 2000)

Rapport du Secrétaire général/Haut Représentant sur les stratégies communes (9 octobre 2000)

Allocution de M. Javier Solana, Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, prononcé devant le groupe de travail sur l'action extérieure de la Convention, 15 octobre 2002

Discours de Javier Solana, Haut Représentant de l'Union européenne pour la Politique étrangère et de sécurité commune, à la cérémonie d'ouverture de la Mission de police de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (MPUE), Sarajevo, 15 janvier 2003

Fiche d'information du Secrétariat du Conseil sur les Représentants spéciaux de l'UE (Juin 2005)

Conférence de presse de Javier Solana et Zurab Nogaideli au Conseil de l'Union européenne (Bruxelles, 14 juin 2006)

Transcription de l'interview de Bronisław Geremek (Bruxelles, 11 juin 2008)

Bulletin des Communautés européennes

Texte de la lettre personnelle de M. Gaston Thorn, président de la Commission des Communautés européennes, adressée aux chefs d'État et de gouvernement des États membres, le 24 juin 1981

Mémoire français sur la relance européenne (13 octobre 1981)

Rapport sur la coopération politique européenne, 1981

Projet de traité instituant l'Union européenne, février 1984

Rapport du Comité ad hoc pour les questions institutionnelles (Bruxelles, 29-30 mars 1985)

Décision adoptée par les ministres des Affaires étrangères, février 1986

Zbiór Dokumentów [Recueil de documents]

Oświadczenie ministrów spraw zagranicznych « Państw Trójkąta » w sprawie współpracy z Sojuszem Północnoatlantyckim. Kraków, 5 października 1991r. [Déclaration des ministres des Affaires étrangères « des États du Triangle » sur la coopération avec l'Alliance atlantique. Cracovie, 5 octobre 1991]

Deklaracja Krakowska « Państw Trójkąta », Kraków, 6 października 1991 r. [Déclaration de Cracovie « des États du Triangle », Cracovie, 6 octobre 1991]

Leszek Balcerowicz, «Bruksela. Podpisanie przez Polskę Układu Europejskiego [Bruxelles. La signature par la Pologne de l'Accord européen] », 1991

Przyszłość Europy. Przybliżyć Europę jej obywatelom: wkład Polski i Wielkiej Brytanii – wspólne oświadczenie premiera Wielkiej Brytanii Tony'ego Blaira i premiera Polski Leszka Millera [L'avenir de l'Europe. Rapprocher l'Europe de ses citoyens : la contribution de la Pologne et de la Grande-Bretagne – déclaration commune du Premier ministre de la Grande-Bretagne Tony Blair et du Premier ministre de la Pologne Leszek Miller], 2005

Monitor Integracji Europejskiej [Moniteur de l'intégration européenne]

Oświadczenie Rządu RP w związku z posiedzeniem Rady Europejskiej w Laeken w dniach 14-15 grudnia 2001 r., Warszawa, 11 grudnia 2001 r. [Déclaration du gouvernement polonais concernant la réunion du Conseil européen de Laeken le 14-15 décembre 2001, Varsovie, 11 décembre 2001]

Informacja o utworzeniu grup roboczych tzw. drugiej fali w Konwencji Europejskiej [Information sur la création des groupes de travail de « la deuxième vague » au sein de la Convention européenne], 2002

Informacja o narodowej debacie w Polsce na temat przyszłości Unii Europejskiej przedstawiona przez Rząd RP Konwentowi Europejskiemu, Warszawa, 14 czerwca 2002 r. [Information sur le débat national en Pologne sur l'avenir de l'Union européenne présentée par le gouvernement de la République polonaise à la Convention européenne, Varsovie, 14 juin 2002]

Stanowisko rządu RP na Konferencję międzyrządową w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, Warszawa, 9 września 2003, [La position du gouvernement de la République de Pologne pour la

conférence intergouvernementale au sujet du traité établissant une Constitution pour l'Europe, Varsovie, 9 septembre 2003]

Wystąpienie premiera Leszka Millera na posiedzeniu inauguracyjnym konferencję międzyrządową Unii Europejskiej, Rzym, 4 października 2003 r. [Discours du Premier ministre Leszek Miller à la session inaugurale de la Conférence intergouvernementale de l'Union européenne, Rome, 4 octobre 2003]

Convention européenne

Document de réflexion du Praesidium de la Convention européenne, Action extérieure de l'UE, CONV 161/02, Bruxelles, 3 juillet 2002

Mandat du Groupe de travail VII sur l'action extérieure, CONV 252/02, Bruxelles, 10 septembre 2002

Copy of a letter sent by Mr Elmar Brok, member of the Convention, to the President of Working Group VII, Mr Jean-Luc Dehaene, Working Group VII, Working document 2, Bruxelles, 24 septembre 2002

Calendrier des réunions - Groupe de travail VII «Action extérieure », CONV 254/2/02 REV2, Bruxelles, 9 octobre 2002

Iñigo Méndez de Vigo, « Towards the Establishment of a Common European Diplomacy », Working Group VII – 'External Action', Working Document 55, The European Convention, Bruxelles, 3 décembre 2002.

Propositions d'amendements présentés par Mme Pascale Andréani sur le projet révisé de rapport final (WG VII – WD 21 REV 3), Groupe de travail VII, Document de travail 72, Bruxelles, le 13 décembre 2002.

Rapport final du Groupe de travail VII « Action extérieure de l'UE », CONV 459/02, Bruxelles, 16 décembre 2002

Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, Brussels, 20 June 2003, CONV 820/03.

Rapport du Comité restreint sur l'Union européenne de la Chambre des Lords, présenté par Lord Tomlinson et Lord MacLennan : « L'avenir de l'Europe : traité constitutionnel - projet d'articles sur l'action extérieure », CONV 741/03, Bruxelles, le 15 mai 2003.

Projet de texte de sections de la Partie III avec commentaires. Praesidium à la Convention, CONV 727/03, Bruxelles, le 27 mai 2003.

Contribution présentée par MM. Barnier et Vitorino, membres de la Convention : « Service commun d'action extérieure », CONV 839/03, Bruxelles, le 30 juin 2003.

Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, CONV 850/03, Bruxelles, le 18 juillet 2003

Conférence intergouvernementale 2003

Iñigo Méndez de Vigo, « Towards the Establishment of a Common European Diplomacy », Working Group VII – 'External Action', Working Document 55, The European Convention, Bruxelles, 3 décembre 2002.

Le ministre des Affaires étrangères de l'Union : principales questions, CIG 2/03, Bruxelles, 2 octobre 2003.

Préparation de la réunion ministérielle de la CIG du 14 octobre 2003 : questionnaires, CIG 6/03, Bruxelles, 7 octobre 2003.

CIG 2003 – Réponse de la Pologne au questionnaire sur la fonction législative, les formations du Conseil et la présidence du Conseil des ministres (doc. CIG 9/03), CIG 26/03, Bruxelles, 15 octobre 2003.

Ministre des Affaires étrangères de l'Union, CIG 45/03, Bruxelles, 10 novembre 2003.

CIG 2003 – Conclave ministériel de Naples : propositions de la présidence, CIG 52/03, Bruxelles, 25 novembre 2003.

CIG 2003 – Conclave ministériel de Naples : propositions de la présidence, CIG 52/03 ADD1, 25 novembre 2003

CIG 2003 – Conférence intergouvernementale (12-13 décembre 2003) : Addendum 1 à la proposition de la présidence, CIG 60/03 ADD 1, Bruxelles, 9 décembre 2003.

CIG 2003 – Réunion des points de contact (Dublin, le 4 mai 2004), document de travail, CIG 73/04, Bruxelles, 29 avril 2004.

CIG 2003 – Propositions de la présidence à l'issue de la réunion des « points de contact » du 4 mai 2004, CIG 76/04, Bruxelles, 13 mai 2004.

CIG 2003 – Débat lors de la réunion ministérielle des 17 et 18 mai 2004, CIG 75/04, Bruxelles, 13 mai 2004.

CIG 2003 – Réunion ministérielle, 14 mai 2004, CIG 80/04, Bruxelles, 12 juin 2004.

CIG 2003 – Proposition de la présidence à l'issue de la réunion ministérielle du 24 mai 2004, CIG 79/04, Bruxelles, 10 juin 2004.

CIG 2003 – Réunion des chefs d'États ou de gouvernement à Bruxelles les 17 et 18 juin 2004, CIG 81/04, Bruxelles, 16 juin 2004.

CIG 2003 – Réunion des chefs d'État ou de gouvernement à Bruxelles les 17 et 18 juin 2004, CIG 85/04, Bruxelles, 18 juin 2004.

Conférence intergouvernementale 2007

Mandat de la CIG de 2007, 11218/07, Bruxelles, 26 juin 2007

Document CIG 3/1/07 REV 1

Statement by Ms Anna E. Fotyga, Minister for Foreign Affairs, on the occasion of the opening of the Intergovernmental Conference, Brussels, 23 July 2007, CIG 5/07

Commission européenne

Communication à la Commission, Rapport sur les besoins à plus long terme du Service extérieur de la Commission, Bruxelles, SEC(96) 554, 20 mars 1996.

Rapport Williamson « besoins à plus long terme du service extérieur de la Commission », 27 mars 1996 (SEC (96) 554)

Communication « recomposition des effectifs et rationalisation du réseau », 27 mars 1996 (SEC (96) 554/2).

Communication de la Commission, Développement du Service extérieur de la Commission, Bruxelles, SEC(97) 605, 8 avril 1997.

Communication de la Commission, The Development of the External Service, Bruxelles, COM(1999) 180 final, 21 avril 1999.

La lettre conjointe « Wider Europe » de Javier Solana, Haut Représentant de l'UE pour la PESC, et Chris Patten, Commissaire aux Relations extérieures, adressée au ministre des Affaires étrangères du Danemark, Per Stig Møller, 7 août 2002

Décision C (2002)5370 du 27 décembre 2002

Document C (2002)1577 du 7 mai 2002

Document C (2003)4163 du 14 novembre 2003

Document C, (2003)4334 du 18 novembre 2003

Corps diplomatique accrédité auprès des Communautés européennes et représentations auprès de la Commission : vade-mecum à l'usage du corps diplomatique accrédité auprès des Communautés européennes, Office des publications officielles des Communautés européennes, décembre 2005.

Vade-mecum à l'usage du Corps diplomatique accrédité auprès de l'Union européenne et auprès de la Communauté européenne de l'Énergie atomique

Communication de la Commission au Conseil européen de juin 2006, *Europe in the World – Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility*, COM(2006) 278 final, Bruxelles, 8 juin 2006.

Commission européenne, Flyer « *Train4Diplo Diplomatic Training Path 2010* », Bruxelles, 2010.

Partenariat oriental : une feuille de route pour le sommet de l'automne 2013, Communication conjointe de la Haute représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Commission européenne, JOIN(2012) 13 final, Bruxelles, 15 mai 2012.

Décision conjointe de la Commission et du Haut Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité établissant un programme de stages de haut niveau dans les délégations de l'Union européenne et les règles régissant ce programme en partenariat avec les États membres de l'Union européenne, JOIN(2012) 17 final, Bruxelles, 12 juin 2012.

Conseil de l'Union européenne

Report on the Training of Junior Diplomatic Staff and Proposals, Bruxelles, 13033/95, 20 décembre 1995.

Conclusion de la présidence, Conseil européen de Nice 7-10 décembre 2000.

Décision du Conseil du 22 janvier 2001 instituant le Comité politique et de sécurité (2001/78/PESC).

Remarks by Javier Solana, EU High Representative for CFSP, at the end of the ARTEMIS operation in Bunia (Democratic Republic of Congo), déclaration n° S0168/03, Bruxelles, 1 septembre 2003.

Lutte contre la prolifération des armes de destruction massive - Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive, Conseil de l'Union européenne, 15656/03, Bruxelles, 10 décembre 2003.

Une Europe sûre dans un monde meilleur. Stratégie européenne de sécurité, Bruxelles, 12 décembre 2003.

Déclaration du Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana, après la rencontre avec le Premier ministre d'Israël, Ariel Sharon, Déclaration n° S0260/03, Bruxelles, 19 décembre 2003.

Déclaration du Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana, après la rencontre avec Yossi Beilin et Yasser Abed Rabbo, responsables de l'Initiative de Genève, Déclaration n° S 0027/04, Bruxelles, 2 février 2004.

Opening remarks by Javier Solana EU High Representative for the CFSP. Seminar with EU Special Representatives, S239/05, Bruxelles, 29 juin 2005.

Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, appoints General Pierre- Michel Joana as Special Advisor for African peacekeeping capabilities, Conseil de l'UE, S091/08, Bruxelles, 29 février 2008.

Communiqué de presse de la session extraordinaire du Conseil des Affaires générales et Relations extérieures, 12453/08 (Press 236), Bruxelles, 13 août 2008.

Summary of remarks by Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, after the meeting with Lado Gurgendidze, Prime Minister of Georgia, Bruxelles, 1er septembre 2008, S289/08.

Summary of remarks by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy, at the informal meeting of EU defence ministers, Deauville, 1er octobre 2008, S323/08.

Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, appoints a Personal Representative for Energy and Foreign Policy, Conseil de l'UE, S413/08, Bruxelles, 23 décembre 2008.

Rapport de la présidence au Conseil européen sur le service européen pour l'action extérieure, 14930/09, Bruxelles, 23 octobre 2009.

Projet de décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, 8029/10, Bruxelles, 25 mars 2010.

Addendum à la note. Adoption de la décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, 12401/10 ADD 3, Bruxelles, 20 juillet 2010.

Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, en ce qui concerne le service européen pour l'action extérieure, PE-CONS 53/10, Strasbourg, 10 novembre 2010.

Council conclusions on Common Security and Defence Policy, 3130th Foreign Affairs Council meeting, Bruxelles, 1er décembre 2011.

Parlement européen

Règlement n° 54/65/CEE du 7 avril 1965 relatif à la non-fixation du montant supplémentaire pour les oeufs polonais, JOCE, n° 59, 8 avril 1965, p. 848.

Règlement n° 564/68 du 24 avril 1968 relatif à la non-fixation de montants supplémentaires pour les importations de porcs vivants et de porcs abattus en provenance de Pologne, JOCE, n° L 107, 8 mai 1968, p. 6.

Règlement n° 565/68 du 24 avril 1968 relatif à la non-fixation de montants supplémentaires pour les coqs, poules et poulets, les canards et les oies, abattus, en provenance de Pologne, JOCE, n° L 107, 8 mai 1968, p. 7.

Règlement n° 998/68 du 18 juillet 1968 relatif à la non-fixation de montants supplémentaires pour les importations de porcs abattus et de certaines découpes de porc, en provenance de Hongrie, JOCE, n° L 170, 19 juillet 1968, p. 14.

Acte unique européen, JOCE, n° L 169, 29 juin 1987, p. 1.

Allocution de François Mitterrand devant le Parlement européen, JOCE, Débats du Parlement européen, n° 3-383, 22 novembre 1989.

Traité sur l'Union européenne, JOCE, n° C 191, 29 juillet 1992, p. 1.

Protocole (n° 7) sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne (1997), in Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, JOCE, n° C 340, 10 novembre 1997, p. 1-144.

Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, JOCE, n° L 327, 28 novembre 1997, p. 3-69.

Décision du Conseil, du 13 septembre 1999, portant nomination du secrétaire général du Conseil de l'Union européenne, Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (1999/629/CE, CECA, EURATOM), JOCE, n° L 248, 21 septembre 1999, p. 33.

Résolution sur le rôle de l'Union dans le monde : mise en œuvre de la PESC en 1998, JOCE, n° C 279, 1^{er} octobre 1999, p. 218.

Résolution du Parlement européen sur la diplomatie commune communautaire (2000/2006(INI)), JO C 135, 5 septembre 2000.

Résolution du Parlement européen du 30 novembre 2000 sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune (C5-0255/2000 – 2000/2038 (INI)), JOCE, n° C 228, 13 août 2001, p. 173.

Résolution du Parlement européen sur les aspects institutionnels du service européen pour l'action extérieure, P6_TA (2005)0205

Livre vert de la Commission européenne sur la protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers du 28 novembre 2006, COM(2006) 712 final, JOUE, n° C 30, 10 février 2007.

Résolution du Parlement européen du 22 octobre 2009 sur les aspects institutionnels de la mise en place du service européen pour l'action extérieure, 2009/2133(INI), P7_TA(2009)0057, 22 octobre 2009.

Protocole n° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne, JOUE, n° C 83/266, 30 mars 2010.

Déclaration n° 9 ad article 16, paragraphe 9, du traité sur l'Union européenne concernant la décision du Conseil européen relative à l'exercice de la présidence du Conseil, JOUE, n° C 83/341, 30 mars 2010.

Déclarations annexées à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne, JOUE, n° C 83, 30 mars 2010, p. 335.

Proposal for the establishment of the EEAS. Working document by Elmar Brok (AFET), and Guy Verhofstadt (AFCO), rapporteurs on EEAS, 20 avril 2010.

Proposal for the establishment of the EEAS. Working document by Elmar Brok (AFET), and Guy Verhofstadt (AFCO), rapporteurs on EEAS, 24 avril 2010.

Draft report on the draft Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (08029/2010 – C7-0090/2010 – 2010/0816(NLE)), Committee on Foreign Affairs, Rapporteur: Elmar Brok, Rapporteur for the opinion: Guy Verhofstadt, Committee on Constitutional Affairs, 24 juin 2010; Amendments 76 – 143

Draft report Elmar Brok (PE441.305v01-00) on the draft Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service Proposal for a decision (08029/2010 – C7-0090/2010 – ((NLE)), 1^{er} juillet 2010

Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, 2010/427/UE, JOUE, n° L 201, 3 août 2010.

Résolution du Parlement européen du 22 octobre 2009 sur les aspects institutionnels de la mise en place du Service européen pour l'action extérieure (2009/2133(INI)), JOUE, n° C 265 E, 30 septembre 2010, p. 9.

Décision de la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité du 23 mars 2011 fixant le régime applicable aux experts nationaux détachés auprès du Service européen pour l'action extérieure, 2012/C 12/04, JOUE, n° C 12, 14 janvier 2012.

The Role of the European External Action Service in consular protection and services for EU citizens, Workshop summary, Directorate-General for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department, AFET, janvier 2013.

The Organisation and Functioning of the European External Action Service : Achievements, Challenges and Opportunities, Study, Directorate-General for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department, AFET, European Parliament, février 2013.

Service européen pour l'action extérieure

Le Programme Diplomatique Européen : 9^{ème} édition (2008 – 2009).

Décision du directeur général administratif du service européen pour l'action extérieure en accord avec les directeurs généraux de la DG DEVCO et de la DG HR de la Commission européenne sur les règles d'application du programme de stages de haut niveau dans les délégations de l'Union européenne en partenariat avec les États membres de l'Union européenne, EEAS DEC(2012) 009/2, Bruxelles, 6 juillet 2012.

Decision of the High Representative establishing and laying down the Rules of Procedure for the Consultative Committee on Appointments to the European External Action Service, PROC HR (2011) 005, 9 mars 2011.

Le Service européen pour l'action extérieure. Rapport de la haute représentante au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, PROC HR(2011) 018, Bruxelles, 22 décembre 2011.

A step change in external policy for the Union. Delivering on the promise of the Lisbon Treaty.

2012 EEAS Staff Report, 24 juillet 2012.

SEAE: Rapport d'examen, juillet 2013.

Catherine Ashton, Haute Représentante de l'UE et vice-présidente de la Commission, nomme vingt-cinq nouveaux chefs de délégation de l'UE, Communiqué de presse, A 309/11, Bruxelles, 3 août 2011.

Discours de Catherine Ashton sur la Politique étrangère et de sécurité de l'UE devant le Parlement européen, 3 avril 2014.

Ministère des Affaires étrangères de la République de Pologne

Traktat z Nicei – polski punkt widzenia [Le traité de Nice – le point de vue polonais], Ministère des Affaires étrangères, Varsovie, 15 février 2001.

Non-paper z polskimi propozycjami w sprawie przyszłego kształtu polityki rozszerzonej UE wobec nowych wschodnich sąsiadów [Non-paper avec les propositions polonaises relatives à la politique de l'UE élargie à l'égard de ses nouveaux voisins orientaux], Varsovie, janvier 2003.

Government information on Polish foreign policy in 2006 presented at the session of the Sejm on February 15, 2006 by the Minister of Foreign Affairs of the Republic of Poland, Stefan Meller.

Polish remarks on the creation of the European External Action Service, Ministère des Affaires étrangères, Varsovie, 5 octobre 2009.

Visegrad Group non-paper on the organization and functioning of the EEAS, Ministère des Affaires étrangères de la République de Pologne, Varsovie, 16 février 2010.

Document du Ministère des Affaires étrangères de la République de Pologne présentant la position de la Pologne sur la création du Service européen pour l'action extérieure, Varsovie, 2010.

Informacja na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE [Information sur l'état de recrutement des citoyens polonais dans les institutions et les agences de l'UE], Ministère des Affaires étrangères, Varsovie, 12 novembre 2010.

Lettre des ministres des Affaires étrangères et de la Défense de la France, de l'Allemagne et de la Pologne à Catherine Ashton, Haute Représentante de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, Paris, Berlin, Varsovie, 6 décembre 2010.

Informacja na temat stanu zatrudnienia polskich obywateli w instytucjach i agencjach UE [Information sur l'état de recrutement des citoyens polonais dans les institutions et les agences de l'UE], Ministère des Affaires étrangères, Varsovie, 30 mai 2011.

Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016 [Les priorités de la politique étrangère polonaise pour les années 2012-2016], Varsovie, mars 2012.

Raport polskiej służby konsularnej za 2011 rok, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Departament Konsularny, Varsovie, avril 2012.

Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji [Présidence de la Pologne au Conseil de l'Union européenne. Rapport final de la préparation et de l'exercice de la présidence], Varsovie, avril 2012.

Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej i niektórych innych ustaw [Projet de propositions pour la réforme de la loi sur le service extérieur polonais], Ministère des Affaires étrangères, Varsovie, 21 novembre 2012.

BIBLIOGRAPHIE

ACTES DE COLLOQUES ET CONFÉRENCES

BARCZ Jan (dir.), *Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawo-polityczna. Wnioski dla Polski [Le traité réformateur de l'Union européenne. Mandat de la Conférence intergouvernementale – analyse juridico-politique. Recommandations pour la Pologne], Actes de la conférence des experts, 11 juillet 2007, Varsovie, 2007, 106 p.*

DEWOST Jean-Louis et VIGNES Daniel, « Organisations européennes et vie internationale », in Société française pour le droit international, Actes du colloque de Nancy, *L'Europe dans les relations internationales. Unité et diversité*, Paris, Éditions A. Pedone, 1982, 332 p.

MANGENOT Michel, « Le Secrétariat général du Conseil, acteur de la politique extérieure de l'Union. De la coordination des relations économiques extérieures à la conduite d'une diplomatie politique et de sécurité », Journée d'études du Groupe « Europe », Association française de science politique, *La gouvernance externe de l'Union européenne*, IEP de Strasbourg, 29 mai 2002.

MAZUR-BARAŃSKA Agnieszka, STANISŁAWSKI Wojciech (dir.), *Polityka rozszerzonej Unii Europejskiej wobec nowych sąsiadów. Sprawozdanie z konferencji zorganizowanej przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych RP w dniach 20-21 lutego 2003 w Warszawie [La politique de l'Union européenne élargie à l'égard des nouveaux voisins. Rapport de la conférence organisée par la Fondation Stefan Batory en collaboration avec le Ministère des Affaires étrangères de la République de Pologne les 20-21 février 2003 à Varsovie]*, Fundacja im. Stefana Batorego, Varsovie, 2003, 124 p.

BROCHURES

Ministère des Affaires Etrangères de la France, *Le Guide de la PESC*, Paris, août 2006, 104 p.

THESES ET MEMOIRES

BERGER Loic, *La politique orientale de la Troisième République de Pologne face aux enjeux géopolitiques européens*, Mémoire en Sciences politiques préparé sous la direction de Pascal Marchand, Université de Lyon septembre 2012, 95 p.

BUNOUT Estelle, *La politique orientale de la Pologne envers l'Ukraine et sa dimension occidentale de son adhésion à l'OTAN au Partenariat oriental de l'Union européenne*, Mémoire préparé sous la direction du professeur Jean-Christophe Romer dans le cadre du Master 2 Histoire des relations internationales et des processus d'intégration régionale, Université de Strasbourg, Institut des Hautes études européennes, 2009, 104 p.

LESTEVEN Sandra, *La mise en place du Service européen pour l'action extérieure, Cahier Thucydide*, Université Paris II Panthéon-Assas, n° 11, mai 2011, 100 p.

PFAADT Laurent, *Javier Solana, Haut Représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune (1999-2004)*, Mémoire préparé sous la direction de Marie-Thérèse Bitsch dans le cadre du DEA Histoire de l'Europe au 20^{ème} siècle, Strasbourg, Institut des hautes études européennes, Université Robert Schuman, septembre 2005, 118 f.

WERLER Jurrian, *The European External Action Service in Crisis Situations. An Analysis of the Legal Challenges in the First Two Years after Lisbon*, Mémoire préparé sous la direction du professeur Ramses Wessel et de Claudio Matera, Université de Twente, mars 2012, 34 p.

OUVRAGES

En langue française

ADAM Bernard (dir.), *Europe, puissance tranquille ? Rôle et identité sur la scène mondiale*, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), Bruxelles, Complexe, 2006, 190 p.

ANTA Claudio Giulio, *Les pères de l'Europe. Sept portraits : Avec une présentation d'Arturo Colombo*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2007, 180 p.

BADEL Laurence, JEANNESSON Stanislas et LUDLOW N. Piers (dir.), *Les administrations nationales et la construction européenne : Une approche historique (1919-1975)*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2005, 409 p.

BADEL Laurence, *Diplomatie et grands contrats. L'État français et les marchés extérieurs au XXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2010, 512 p.

BADIE Bertrand, *La diplomatie des droits de l'homme*, Paris, Fayard, 2002, 354 p.

- BALMOND Louis et BOURRINET Jacques, *Les relations extérieures de l'Union européenne*, Paris, Presses universitaires de France, 1995, 127 p.
- BÉLY Lucien, *L'art de la paix en Europe : Naissance de la diplomatie moderne XVI^e-XVIII^e siècle*, Paris, Presses universitaires de France, 2007, 742 p.
- BENLOLO-CARABOT Myriam, CANDAS Ulaş, CUJO Eglantine (dir.), *Union européenne et droit international : en l'honneur de Patrick Daillier*, Paris, Éd. A. Pedone, 2012, 912 p.
- BIAVA Alessia, *Vers une culture stratégique européenne ?*, Publications de l'Institut européen de l'Université de Genève, Academia, 2012, 292 p.
- BITSCH Marie-Thérèse, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Bruxelles, Complexe, 4^e édition complétée et mise à jour, 2004, 401 p.
- BONNEFOI Serge, *Europe et sécurité intérieure : TREVII, Union européenne, Schengen*, Paris, Delmas, 1995, 180 p.
- BOSSUAT Gérard, *Faire l'Europe sans défaire la France : 60 ans de politique d'unité européenne des gouvernements et des présidents de la République française (1943-2003)*, Bruxelles, P.I.E. – Peter Lang, 2005, 630 p.
- BOSSUAT Gérard, *Histoire de l'Union européenne. Fondations, élargissements, avenir*, Paris, Belin, 2009, 411 p.
- BOSSUAT Gérard et SAUNIER Georges (dir.), *Inventer l'Europe. Histoire nouvelle des groupes d'influence et des acteurs de l'Union européenne*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2003, 517 p.
- BOSSUAT Gérard, *Faire l'Europe sans défaire la France : 60 ans de politique d'unité européenne des gouvernements et des présidents de la République française (1943-2003)*, Bruxelles, P.I.E. – Peter Lang, 2005, 630 p.
- BROSSARD Yves et VIDAL Jonathan, *L'éclatement de la Yougoslavie de Tito : Désintégration d'une fédération et guerres interethniques*, Les Presses de l'Université Laval, 2001, 365 p.
- BRZEZINSKI Zbigniew, *Le Grand échiquier. L'Amérique et le reste du monde*, Paris, Bayard, 1997, 275 p.
- BRZEZINSKI Zbigniew, *Le Vrai Choix : l'Amérique et le reste du monde*, Odile Jacob, Paris, 2004, 310 p.
- BUCHET DE NEUILLY Yves, *L'Europe de la politique étrangère*, Paris, Economica, 2005, 255 p.
- BUHLER Pierre, *Histoire de la Pologne communiste. Autopsie d'une imposture*, Paris, Éditions Karthala, 1997, 808 p.
- COVILLERS Corinne, *Y a-t-il une politique extérieure des Communautés européennes ?*, Paris, Presses universitaires de France, 1987, 115 p.
- CRIVAT Liliana, *Mythes et réalités de l'intégration différenciée dans l'Union européenne*, Institut européen, Université de Genève, Euryopa, Études 6, 1997, 207 p.
- DAUVERGNE Alain, *L'Europe en otage ? Histoire secrète de la Convention*, Paris, Éd. Saint-Simon, 2004, 368 p.
- DEL COURT Barbara, MARTINELLI Marta, KLIMIS Emmanuel (dir.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Institut d'études européennes, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008, 270 p.
- DEVIN Guillaume (dir.), *Faire la paix. La part des institutions internationales*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, Paris, 2009, 271 p.
- DE WALSCHE Aline (dir.) et LEVI Laure (collab.), *Mélanges en hommage à Georges Vandensanden : promenades au sein du droit européen*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 1030 p.
- DOUTRIAUX Yves et LEQUESNE Christian, *Les institutions de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 1995, 147 p.
- DUMOND Jean-Michel et SETTON Philippe, *La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, Paris, La documentation française, Coll. « Réflexe Europe », 1999, 159 p.
- FENET Alain (dir.), *Droit des relations extérieures de l'Union européenne*, Paris, Litec, 2006, 396 p.
- FENET Alain et SINAY-CYTERMANN Anne (dir.), *Union européenne : intégration et coopération*, Paris, PUF, 1995, 258 p.

FLAESCH-MOUGIN Catherine, *Les accords externes de la Communauté économique européenne. Essai d'une typologie*, Institut d'Études européennes, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1979, 320 p.

FRIES Fabrice, *Les grands débats européens*, Paris, Seuil, 1995, 528 p.

GĂINAR Maria, *Aux origines de la diplomatie européenne. Les Neuf et la Coopération politique européenne de 1973 à 1980*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, Euroclio n° 64, 2012, 642 p.

GERBET Pierre, *1957 : La naissance du Marché commun*, Bruxelles, Complexe, 1987, 189 p.

GERBET Pierre, *La construction de l'Europe*, Paris, Armand Colin, 2007, 584 p.

GNESOTTO Nicole (dir.), *La politique européenne de sécurité et de défense de l'UE : les cinq premières années (1999-2004)*, Paris, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, 2004, 322 p.

GNESOTTO Nicole, *L'Europe a-t-elle un avenir stratégique ?*, Paris, Armand Colin, 2011, 224 p.

HELLY Damien et PETITEVILLE Franck (dir.), *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005, 270 p.

HUGO Victor, *Quatorze discours*, Paris, Librairie Nouvelle, 8e éd., 1851, 178 p.

JUPPÉ Alain et SCHWEITZER Louis (dir.), *La France et l'Europe dans le monde. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France (2008-2020)*, Paris, La Documentation française, 2008, 224 p.

KUK Leszek, *La Pologne : du post-communisme à l'anti-communisme*, Paris, L'Harmattan, 2001, 356 p.

LAÏDI Zaki, *La norme sans la force : L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences politiques, 2005, 159 p.

LANDAU Alice, *La diplomatie internationale en Europe centrale*, Paris, L'Harmattan, 1998, 229 p.

LA SERRE Françoise de, LEQUESNE Christian et RUPNIK Jacques (dir.), *L'Union européenne : ouverture à l'Est ?*, Paris, Presses universitaires de France, Politique d'aujourd'hui, 1994, 183 p.

LA SERRE Françoise de et LEQUESNE Christian (dir.), *Quelle Union pour quelle Europe ? L'après-traité d'Amsterdam*, Bruxelles, Editions Complexe, 1998, 163 p.

LEFEBVRE Maxime, *La politique étrangère européenne*, Paris, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, 2011, 128 p.

LEFEBVRE Maxime, *L'Union européenne peut-elle devenir une grande puissance ?*, La Documentation française, 2012, 177 p.

LEQUESNE Christian, *Paris-Bruxelles, comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1993, 288 p.

LÉVESQUE Jacques et LABELLE Gilles (collab.), *L'URSS en Afghanistan, 1979-1989. De l'invasion au retrait*, Bruxelles, Complexe, 1990, 282 p.

MONNET Jean, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, tome 2, 642 p.

NOVAK Stéphanie, *La prise de décision au Conseil de l'Union européenne. Pratique du vote et du consensus*, Paris, Dalloz, 2011, 245 p.

PETITEVILLE Franck, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2006, 272 p.

POIDEVIN Estelle, *L'Union européenne et la politique étrangère. Le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune. Moteur réel ou leadership par procuration (1999-2009) ?*, Paris, L'Harmattan, 2010, 210 p.

PONCET Jean-François, *37, quai d'Orsay. Mémoires pour aujourd'hui et pour demain*, Paris, Odile Jacob, 2008, 288 p.

PONCINS Étienne de, *Le Traité de Lisbonne en 27 clés*, Paris, Lignes de Repères, février 2008, 261 p.

POULI-PLEROS Ioanna, *L'intégration des pays de l'Europe centrale et orientale dans une Europe en transition*, Bruxelles, Bruylant, 2002, 608 p.

PRIOLLAUD François-Xavier et SIRITZKY David, *Le traité de Lisbonne. Commentaire, article par article, des nouveaux traités européens (TUE et TFUE)*, Paris, La Documentation française, 2008, 523 p.

RAUX Jean, *Les relations extérieures de la Communauté économique européenne*, Paris, Cujas, 1966, 558 p.

ROCARD Michel et GNESOTTO Nicole, *Notre Europe*, Paris, Robert Laffont, 2008, 394 p.

ROMER Jean-Christophe, *Détente et rideau de fer*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1984, 177 p.

ROMER Jean-Christophe, *Le monde en crises depuis 1973 : Triomphe et décadence de la bipolarité*, Paris, Ellipses, 1997, 272 p.

ROMER Jean-Christophe, *Géopolitique de la Russie*, Paris, Economica, 1999, 112 p.

SCHIRMANN Sylvain (dir.) *Penser et construire l'Europe (1919-1992) États et opinions nationales face à la construction européenne*, Paris, Sedes, 2007, 204 p.

SCHWOK René et MÉRAND Frédéric (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale. Théories et pratiques*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 270 p.

SCHOUTHEETE Philippe de, *La coopération politique européenne*, Bruxelles, Labor, 2^e édition, 1986, 334 p.

STEPHANOU Constantin (dir.), *La Communauté européenne et ses États membres dans les enceintes internationales*, Paris, Presses universitaires de France, 1985, 194 p.

TELÒ Mario et MAGNETTE Paul (dir.), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Complexe, Bruxelles, 1998, 276 p.

TERPAN Fabien, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 540 p.

VAÏSSE Maurice, *La Grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle (1958-1969)*, Paris, Fayard, 1998, 726 p.

VAÏSSE Maurice, *La puissance ou l'influence ? La France dans le monde depuis 1958*, Paris, Fayard, 2009, 660 p.

VIRALLY Michel, GERBET Pierre et SALMON Jean (dir.), *Les missions permanentes auprès des organisations internationales*, tome I, Bruxelles, Bruylant, 1971, 918 p.

YAKEMTCHOUK Romain, *La politique étrangère de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2005, 482 p.

ZELLER Jean, *La diplomatie française vers le milieu du XVI^e siècle : d'après la correspondance de Guillaume Pellicier, évêque de Montpellier, ambassadeur de François Ier à Venise (1539-1542)*, Genève, Slatkine Reprints, 1969, 414 p.

En langue polonaise

BARCIK Jacek, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Aspekty prawne i polityczne [La Politique européenne de sécurité et de défense. Aspects juridiques et politiques]*, Bydgoszcz, Oficyna Wydawnicza Branta, 2008, 484 p.

BARCZ Jan (dir.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej [Le Traité de Lisbonne. Les principales réformes organiques de l'Union européenne]*, Varsovie, UKIE, 2008, 299 p.

BARCZ Jan (dir.), *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej [Les aspects juridiques de l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne]*, t. IX, Varsovie, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, 2012, 274 p.

BORKOWSKI Paweł, *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej [La politique de voisinage de l'Union européenne]*, Varsovie, Difin, 2009, 248 p.

CHMIEL Beata, *Instytucjonalizacja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii europejskiej [L'institutionnalisation de la politique étrangère et de sécurité commune]*, Toruń, Adam Marszałek, 2002, 161 p.

DOLIWA-KLEPACKA Anna et DOLIWA-KLEPACKI Zbigniew M., *Struktura organizacyjna (instytucjonalna) Unii Europejskiej (z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony) [La structure organisationnelle (institutionnelle) de l'Union européenne]*, Białystok, Termida 2, 2009, 565 p.

- FISZER Józef M. (dir.), *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe* [La Pologne dans l'UE. Les aspects politiques, internationaux, sociaux, économiques et militaires], Varsovie, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, 2009, 622 p.
- HALIŻAK Edward et PARZYMIES Stanisław (dir.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej [L'Union européenne: le nouveau type de communauté internationale]*, Varsovie, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2002, 384 p.
- JAROSZ Dariusz et PASZTOR Maria, *Stosunki polsko-francuskie 1944-1980 [Les relations polono-françaises 1944-1980]*, Varsovie, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2008, 479 p.
- KALIŃSKI Mirosław (dir.), *Unia Europejska jako wspólnota bezpieczeństwa [L'Union européenne en tant que communauté de sécurité]*, Varsovie, MON, 2003, 151 p.
- KAPUŚNIAK Tomasz, *Wschodni wymiar polityki Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne [La dimension orientale de la politique de l'Union européenne. Aspects juridiques et politiques]*, Lublin, Analizy Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, vol. 18, 2007, 416 p.
- KŁOCZKOWSKI Jerzy et ŁUKASIEWICZ Sławomir (dir.), *O nowy kształt Europy: XX-wieczne koncepcje federalistyczne w Europie Środkowo-Wschodniej i ich implikacje dla dyskusji o przyszłości Europy [Pour un nouveau modèle de l'Europe: les concepts fédéralistes du XXème siècle en Europe centrale et orientale et leurs implications dans la discussion sur l'avenir de l'Europe]*, Lublin, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, 2003, 466 p.
- KOŁODZIEJCZYK Katarzyna, *Geneza wspólnej waluty euro [La genèse de la monnaie commune euro]*, Varsovie, 2000, 145 p.
- KUKUŁKA Józef, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945-2000 [Histoire contemporaine des relations internationales 1945-2000]*, Varsovie, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2003, 906 p.
- ŁOSSOWSKI Piotr, *Dyplomacja polska 1918-1939 [La diplomatie polonaise 1918-1939]*, Varsovie, Fundacja Studiów Międzynarodowych, 2001, 480 p.
- MACIOSZEK Magdalena, *Dyplomacja prewencyjna Unii Europejskiej w pozimnowojennej Europie [La diplomatie préventive de l'Union européenne en Europe après la guerre froide]*, Toruń, Adam Marszałek, 2003, 181 p.
- MIK Cezary (dir.), *Pozycja Unii Europejskiej w świecie. Aspekty prawne i polityczne [La position de l'Union européenne dans le monde. Les aspects juridiques et politiques]*, Toruń, Dom Organizatora, 2005, 392 p.
- MILCZAREK Dariusz (dir.), *Unia Europejska we współczesnym świecie [L'Union européenne dans le monde contemporain]*, Varsovie, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, 2005, 175 p.
- PARZYMIES Stanisław (dir.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych [La diplomatie ou la force? L'Union européenne dans les relations internationales]*, Varsovie, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2009, 446 p.
- PARZYMIES Stanisław, *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945-2004 [Relations internationales en Europe 1945-2004]*, Varsovie, Wydawnictwo Akademicki Dialog, 2004, 430 p.
- PODGÓRZAŃSKA Renata (dir.), *Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej [La politique étrangère de la Pologne dans les conditions de l'adhésion à l'Union européenne]*, Toruń, Adam Marszałek, 2009, 276 p.
- POMIAN Jan, Józef Retinger. *Życie i pamiątniki "szarej eminencji" [Joseph Retinger. La vie et les mémoires d'"une éminence grise"]*, Varsovie, Pelikan, 1990, 331 p.
- ROMANIUK-CAŁKOWSKA Ewa, *Rola Francji w integracji politycznej Europy Zachodniej [Le rôle de la France dans l'intégration politique de l'Europe occidentale]*, Toruń, Adam Marszałek, 2004, 254 p.
- SŁOMCZYŃSKA Irma, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Uwarunkowania, struktury, funkcjonowanie [La Politique européenne de sécurité et de défense. Conditionnement, structures, fonctionnement]*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin, 2007, 408 p.
- STEFANOWICZ Janusz et GRABOWSKA-LIPIŃSKA Iwona (dir.), *Racja stanu w dobie transformacji ładu europejskiego. Implikacje dla Polski [La raison d'État à l'heure de la transformation de l'ordre européen. Les implications pour la Pologne]*, Varsovie, ISP PAN, 1995, 175 p.

ZAJĄC Justyna, *Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu [Les rôles de l'Union européenne dans la région de l'Afrique du Nord et du Proche-Orient]*, Varsovie, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, 2010, 354 p.

ZIĘBA Ryszard, *Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony: koncepcja – struktura – funkcjonowanie [L'identité européenne de sécurité et de défense : concept – structure – fonctionnement]*, Varsovie, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2000, 304 p.

ZIĘBA Ryszard, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych [L'Union européenne en tant qu'acteur des relations internationales]*, Varsovie, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2003, 244 p.

ZIĘBA Ryszard, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej [La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne]*, Varsovie, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 2007, 280 p.

ZIĘBA Ryszard, *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie [Les orientations principales de la politique étrangère de la Pologne après la guerre froide]*, Varsovie, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 2010, 251 p.

ZIELONKA Jan, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Varsovie, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), 2007, 276 p.

En langue anglaise

ADEBAHR Cornelius, *Learning and Change in European Foreign Policy. The Case of the EU Special Representatives*, DGAP-Schriften zur Internationalen Politik, Nomos, 2009, 267 p.

ALLEN David, PIJERS Alfred (dir.), *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1984, 245 p.

ALLEN David, RUMMEL Reinhardt et WESSELS Wolfgang, *European Political Cooperation : Towards a Foreign Policy for a Western Europe*, Londres, Butterworth Scientific, 1982, 184 p.

ALSTON Philip (dir.), *The EU and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 946 p.

BARYSCH Katinka, EVERTS Steven, GRABBE Heather et al., *New designs for Europe*, Centre for European Reform, Londres, 2002, 107 p.

CANNIZZARO Enzo, *The EU as and Actor in International Relations*, Kluwer Law International, 2002, 345 p.

CARTA Caterina, *The European Union Diplomatic Service: Ideas, Preferences and Identities*, Londres et New-York, Routledge, 2012, 211 p.

COSGROVE-SACKS Carol (dir.), *The European Union and Developing Countries*, Basingstoke, Macmillan, 1999, 365 p.

DE VREE Johan, COFFEY Peter, LAUWAARS Richard, et al., *Towards a European Foreign Policy*, Dordrecht, Boston, Lancaster, Martinus Nijhoff, 1987, 388 p.

GIEGERICH Bastian, *European Security and Strategic Culture: National Responses to the EU's Security and Defence Policy*, Baden-Baden, Nomos, 2006, 244 p.

GINSBERG Roy, *Foreign Policy Actions of the European Community: The Politics of Scale*, Boulder (Colo.), Lynne Rienner Publishers, 1989, 203 p.

GINSBERG Roy, *The European Union in International Politics. Baptism by Fire*, Lanham (Md.), Rowman and Littlefield Publishers, 2001, 305 p.

GINSBERG Roy et PENKSA Susan, *The European Union in Global Security : The Politics of Impact*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, 270 p.

HILL Christopher, *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, Londres, The Royal Institute of International Affairs, 1983, 207 p.

- HILL Christopher et SMITH Michael (dir.), *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 469 p.
- HOCKING Brian et SPENCE David (dir.), *Foreign Ministries in the European Union : Integrating Diplomats*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2005, 314 p.
- HOLLAND Martin, *European Common Foreign Policy – From EPC to CFSP Joint Action and South Africa*, Suffolk, Palgrave Macmillan, 1995, 304 p.
- HOLLAND Martin (dir.), *The Future of European Political Cooperation, Essays on Theory and Practice*, Basingstoke, Macmillan, 1991, 209 p.
- HOWORTH Jolyon, *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2007, 315 p.
- KEUKELEIRE Stephan et MACNAUGHTAN Jenifer, *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008, 392 p.
- KNODT Michèle et PRINCEN Sebastiaan (dir.), *Understanding EU's External Relations*, Londres, Routledge, 2003, 240 p.
- KUROWSKA Xymena et BREUER Fabian (dir.), *Explaining the EU's Common Security and Defence Policy : Theory in Action*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, 256 p.
- LEGUEY-FEILLEUX Jean-Robert, *The Dynamics of Diplomacy*, Boulder, Londres, Lynne Rienner Publishers, 2009, 401 p.
- LINCOLN Gordon (dir.), *Eroding Empire: Western Relations with Eastern Europe*, Washington, Brookings Institution, 1987, 359 p.
- LISTER Marjorie (dir.), *New Perspectives on European Union Development Cooperation*, Boulder, Westview Press, 1999, 175 p.
- MAHNCKE Dieter et GSTÖHL Sieglinde (dir.), *Europe's Near Abroad : Promises and Prospects of the EU's Neighbourhood Policy*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2008, 318 p.
- MAHNCKE Dieter et GSTÖHL Sieglinde (dir.), *European Union Diplomacy: Coherence, Unity and Effectiveness*, New-York, P.I.E. Peter Lang, 2012, 273 p.
- MEYER Christoph O., *The Quest for a European Strategic culture. Changing Norms on Security and Defence in the EU*, Palgrave Macmillan, 2006, 224 p.
- MÖCKLI Daniel, *European Foreign Policy during the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*, Londres – New York, I.B. Tauris, 2009, 476 p.
- NUTTALL Simon, *European Political Co-Operation*, Oxford, Clarendon Press, 1992, 342 p.
- NYE Joseph, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Oxford, Oxford Publicity Partnership, Public Affairs, 2004, 191 p.
- PANAYIOTIS Ifestos, *European Political Cooperation towards a Framework of Supranational Diplomacy ?*, Brookfield, Aldershot Avebury, 1987, 635 p.
- PIJPERS Alfred, *The Vicissitudes of European Political Cooperation: Towards a Realist Interpretation of the EC's collective Diplomacy*, Amsterdam, [s. l], 1990, 268 p.
- PIJPERS Alfred, REGELBERGER Elfriede et WESSELS Wolfgang, *European political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?*, Dordrecht, Boston, Londres, Martinus Nijhoff, 1988, 381 p.
- REDMOND John et ROSENTHAL Glenda (dir.), *The Expanding European Union: Past, Present and Future*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998, 235 p.
- REES G. Wyn, *The Western European Union at the Crossroads: Between Trans-Atlantic Solidarity and European Intergration*, Boulder, CO, Westview Press, 1998, 170 p.
- REGELBERGER Elfriede, SCHOUTHEETE Philippe de, NUTTALL Simon, et al., *The External Relations of European Political Cooperation and the Future of EPC*, Florence, European University Institute, 1985, 57 p.
- REGELBERGER Elfriede, SCHOUTHEETE DE TERVARENT Philippe de et WESSELS Wolfgang (dir.), *Foreign Policy of the European Union : From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder (Colo.), Lynne Rienner Publishers, 1997, 405 p.

- RUMMEL Reinhardt (dir.), *The Evolution of an International Actor. Western Europe's New Assertiveness*, Boulder, Westview Press, 1990, 354 p.
- SALMON Trevor et SHEPHERD Alistair, *Toward a European Army. A Military Power in the Making?*, Londres, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2003, 239 p.
- SMITH Karen, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge, Polity Press, 2003, 274 p.
- SMITH Michael, *Europe's Foreign and Security Policy. The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 291 p.
- SPENCE David et EDWARDS Geoffrey (dir.), *The European Commission*, Londres, John Harper Publishing, 3^e éd., 2006, 592 p.
- TALLBERG Jonas, *Leadership and negotiation in the EU*, Cambridge University Press, 2006, 280 p.
- TONRA Ben, *The Europeanisation of National Foreign Policy: Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*, Aldershot, Ashgate, 2001, 305 p.
- TWITCHETT Kenneth (dir.), *Europe and the World: The External Relations of the Common Market*, Londres, Europa Publications, 1976, 228 p.
- WESSEL Ramses, *The European Union's Foreign and Security Policy : A Legal Institutional Perspective*, La Haye, Kluwer Law International, 1999, 382 p.
- WINN Neil, *European Crisis Management in the 1980s*, Dartmouth Publishing Company, 1996, 276 p.
- WINN Neil et LORD Christopher, *EU Foreign Policy beyond the Nation-State. Joint Actions and Institutional Analysis of the Common Foreign and Security Policy*, Basingstoke, Palgrave, 2001, 208 p.
- WHITMAN Richard G. , *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*, Londres, Macmillan, 1998, 251 p.
- ZIELONKA Jan, *Explaining Euro-Paralysis: Why Europe is Unable to Act in International Politics*, Londres, Macmillan, 1998, 266 p.

PUBLICATIONS DE TYPE *POLICY PAPER*

- « De la FORPRONU à l'IFOR. La France en Bosnie de 1992-1996 », *Cahier de la recherche doctrinale*, Centre de Doctrine d'Emploi des Forces, juillet 2006, 63 p.
- Projet pour l'Europe à l'horizon 2030. Les défis à relever et les chances à saisir*, Rapport du groupe de réflexion au Conseil européen sur l'avenir de l'UE à l'horizon 2030, Bruxelles, mars 2010.
- Towards a European Global Strategy : Securing European Influence in a Changing World*, IAI, PISM, RIE, UI, mai 2013.
- ANANICZ Szymon, « Przeciąganie liny o unijną politykę wobec sąsiadów [Tir à la corde dans la politique de voisinage de l'Union] », *Komentarze OSW*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, n° 49, 9 mars 2011.
- AUSTERMANN Frauke, « Towards Embassies for Europe ? EU Delegations in The Union's Diplomatic System », *European Diplomacy Policy Papers*, Jean Monnet Multilateral Research Network, n° 8, janvier 2012, 8 p.
- AVERY Graham, MISSIROLI Antonio (dir.), et al., « The EU Foreign Service: How to Build a More Effective Common Policy », *EPC Working Paper*, European Policy Centre, n° 28, novembre 2007, 96 p.
- BARCZ Jan et ŚWIEBODA Paweł, « Prezydencja rotacyjna a stosunki zewnętrzne UE w świetle reformy wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony. Wyzwania dla polskiej Prezydencji [Présidence tournante et les relations extérieures de l'UE à la lumière de la réforme du traité de Lisbonne. Les enjeux pour la présidence polonaise] », *Policy Paper*, Centrum Strategii Europejskiej Demos Europa, 21 octobre 2010
- BLOCKMANS Steven et WESSEL Ramses A. (dir.), « Principles and Practices of EU External Representation », *Working Papers*, Centre for the Law of ET External Relations, 2012/5, 144 p.

BOONSTRA Jos, AXYONOVA Vera, DENISON Michael *et al.*, « Ten tasks for the new EU Special Representative to Central Asia », *Policy brief*, EU Strategy for Central Asia (EUCAM) en collaboration avec A European Think Tank for Global Action (FRIDE), n° 24, juin 2012, 5 p.

CAMERON Fraser, « The Future of the Common Foreign and Security Policy : Towards an EU Diplomatic Service », *European Policy Centre Commentary*, 23 juillet 2004.

CORNELL Svante, « Europe and the South Caucasus: in Search for a Purpose », *Central Asia-Caucasus Analyst*, 2 juin 2004.

CROWE Brian, « Foreign Minister of Europe », Foreign Policy Centre, février 2005, 41 p.

CROWE Brian, « The European External Action Service : Roadmap for Success », *Chatham House Report*, Royal Institute of International Affairs, 2008, 28 p.

DE GUCHT Karel, « Shifting EU Foreign Policy into Higher Gear », *EU Diplomacy Papers*, Collège d'Europe, n° 1/2006, 11 p.

DRIESKENS Edith et VAN SCHAİK Louise (dir.), « The European External Action Service : Preparing for success », *Clingendael Paper*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, n° 1, décembre 2010, 46 p.

DUKE Simon, « A Foreign Minister for the EU : But Where's the Ministry? », *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, n° 89, novembre 2003, 18 p.

EMERSON Michael, BALFOUR Rosa, CORTHAUT Tim, *et al.*, « Upgrading the EU's Role as Global Actor. Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy », Centre for European Policy Studies, Bruxelles, University of Leuven, 2011, 152 p.

FERNANDEZ SOLA Natividad, « The European Union's External Action Service », *Working Paper*, Real Instituto Elcano, 2008, n° 46, 30 p.

FORMUSZEWICZ Ryszarda et KUMOCZ Jakub, « Analiza obsady stanowisk szefów delegatur Unii Europejskiej w przededniu powołania Europejskiej Służby Działania Zewnętrznych [Analyse sur la distribution des postes des chefs de délégation de l'Union européenne à la veille de la création du Service européen d'action extérieure] », Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Varsovie, août 2010, 31 p.

FORMUSZEWICZ Ryszarda et LISZCZYK Dorota, « Personnel Europejskiej Służby Działania Zewnętrznych do przeglądu? Bilans i wnioski z dotychczasowej polityki kadrowej [Le personnel du Service européen pour l'action extérieure à revoir ? Bilan et conclusions sur la politique actuelle des cadres] », Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Varsovie, décembre 2012, 46 p.

GREVI Giovanni, « Pioneering foreign policy : The EU Special Representatives », *Cahiers de Chaillot*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, n° 106, octobre 2007, 165 p.

GREVI Giovanni et CAMERON Fraser, « Towards an EU Foreign Service », *Issue Paper*, European Policy Centre, n° 29, 10 avril 2005, 29 p.

GSTÖHL Sieglinde, « European Union Diplomacy : What Role for Training ? », *EU Diplomacy Papers*, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, College of Europe, 2012, n° 3, 32 p.

GUÉROT Ulrike, « L'Allemagne et l'Europe : nouvelle donne ou déjà vu ? », *Études et Recherches*, n° 55, Notre Europe, 40 p.

HELWIG Niklas, IVAN Paul et KOSTANYAN Hrant, « The New EU Foreign Policy Architecture : Reviewing the First Two Years of the EEAS », Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2013, 80 p.

HENRION Caroline, « Les groupements tactiques de l'Union européenne », *Note d'Analyse du GRIP*, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, Bruxelles, 18 janvier 2010, 8 p.

HILLION Christophe, « Cohérence et action extérieure de l'Union européenne », *EUI Working Paper*, LAW 2012/14, European University Institute, Florence, 21 p.

HENDA Kenan, « What Role for the EU Special Representative in Bosnia and Herzegovina after Lisbon ? », *Working Paper*, Centre for Southeast European Studies, Université de Graz, n° 2, juin 2012, 75 p.

HOCKING Brian et SPENCE David, « Towards a European Diplomatic System ? », *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, n° 98, juin 2005, 17 p.

HUG Adam (dir.), « Europe in the World: Can EU Foreign Policy Make an Impact? », Foreign Policy Centre, Londres, 2013, 58 p.

KACA Elżbieta et SUS Monika, « Trudne początki. Nowa unijna dyplomacja a Partnerstwo Wschodnie [La nouvelle diplomatie de l'Union et le Partenariat oriental] », *Analizy i Opinie*, Instytut Spraw Publicznych, Varsovie, n° 120, mai 2011, 22 p.

KACZYŃSKI Piotr Maciej, «The fifth enlargement of the EU. Five years on: the case of Poland and the Czech Republic », *Europe Visions*, IFRI, Bruxelles, n° 2, novembre 2008, 25 p.

KEOHANE Daniel, « Time for Mr ESDP? », *CER Bulletin*, Center for European Reform, n° 26, octobre-novembre 2002.

KONIECZNA Joanna, « Pomarańczowa rewolucja na Ukrainie. Próba zrozumienia przyczyn [La révolution orange en Ukraine. La tentative de compréhension des causes] », *Prace Ośrodka Studiów Wschodnich*, Varsovie, juillet 2005, 32 p.

KÜHNHARDT Ludger, MÉNUDIER Henri et REITER Janusz, « Le Triangle de Weimar : Les relations franco-germano-polonaises comme moteur de l'intégration européenne », Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Bonn, 2000, 74 p.

LANATHOUA Mathilde, « Le Service européen pour l'action extérieure : l'outil d'une politique étrangère commune ? », *Note*, Terra Nova, 27 juillet 2010, 11 p.

L'HEGOULAC'H Eric, « Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe : une étape dans la dynamique constitutionnelle européenne », *Les Cahiers européens de Sciences Po*, 2005, n° 4, Paris, Centre d'études européennes de Sciences Po, 25 p.

LLOVERAS SOLER Josep M., « The New EU Diplomacy: Learning to Add Value », *EUI Working Papers*, RSCAS 2011/05, Florence, European University Institute, 28 p.

LORIOU Marc, PIOTET Françoise et DELFOLIE David, « Le travail diplomatique. Un métier et un art », Rapport de recherche pour le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), décembre 2008, 131 p.

MAGNETTE Paul et NICOLĂIDIS Kalypso, « Grands et petits États dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre », *Études et de Recherches*, Notre Europe, n° 25, mai 2003, 61 p.

MASSON Hélène, « L'Union européenne et l'expérience des Balkans », *Recherche & Document FRS*, Fondation pour la recherche stratégique, septembre 2006, 145 p.

MATEJA Peter, « Double-hatting in EU External Engagements : EU Special Representatives and the Question of Coherence Post-Lisbon », *Stiftung Wissenschaft und Politik Comments*, n° 46, décembre 2012, 4 p.

MAULNY Jean-Pierre et NIVET Bastien, « Les acteurs et réseaux de la Politique européenne de sécurité et de défense », *Les Documents du C2SD*, Centre d'études en sciences sociales de la défense, n° 97, 2008, 165 p.

MAURER Andreas et REICHEL Sarah, « The European External Action Service : Elements of a Three Phase Plan », *Stiftung Wissenschaft und Politik Comments*, n° 36, décembre 2004, 8 p.

NIVET Bastien, « Europeanizing European Foreign Policies by Forging European Diplomats? The European External Action Service Beyond the Institutional Question », *Working paper*, *Les notes de l'IRIS*, 2011, 13 p.

OSICA Olaf et TRZASKOWSKI Rafał (collab. POPIELAWSKA Joanna), « Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Implikacje dla instytucji i stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej [Le Service européen pour l'action extérieure. Les implications pour les institutions et les relations extérieures de l'Union européenne] », *Nowa Europa. Przegląd Natoliński*, 2009, numéro spécial 2(3), 72 p.

PETROV Petar, POMORSKA Karolina et VANHOONACKER Sophie, « The Emerging EU Diplomatic System : Opportunities and Challenges after Lisbon », *The Hague Journal of Diplomacy*, 2012, n° 1, p. 1-9.

PHILIPPART Eric, « Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie », *Études et Recherches*, Notre Europe, n° 22, mars 2003, 39 p.

PISARSKA Katarzyna, « Wpływ Polski i nowych krajów członkowskich na politykę wschodnią Unii Europejskiej w latach 2004-2007 – ocena unijnych urzędników i dyplomatów [Rôle de la Pologne et des nouveaux États membres dans le développement de la dimension orientale de l'Union européenne dans les années 2004-2007]

- perceptions des diplomates et fonctionnaires européens] », *Raport Pułaskiego*, n° 1, Varsovie, septembre 2008, 55 p.

PISARSKI Zbigniew, « Polacy w służbie dyplomatycznej Uni Europejskiej [Les Polonais dans le service diplomatique de l'Union européenne] », *Stanowisko Pułaskiego*, 25 août 2010.

RAYNER Laura, *The EU Foreign Ministry and Union Embassies*, The Foreign Policy Center, Londres, 2005, 45 p.

QUINN Paul (dir.), « Making European Diplomacy Work: Can the EEAS Deliver? », *EU Diplomacy Paper*, Collège d'Europe, n° 08/2011, 41 p.

RAYNER Laura, « The EU Foreign Ministry and Union Embassies », *Foreign Policy Centre*, juin 2005, 62 p.

RUTTEN Maartje, « De Saint-Malo à Nice : les textes fondateurs de la défense européenne », *Cahiers de Chaillot*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, n° 47, mai 2001, 253 p.

RUTTEN Maartje, « De Nice à Laeken. Les textes fondamentaux de la défense européenne, Volume 2 », *Cahiers de Chaillot*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, n° 51, avril 2002, 228 p.

SABATHIL Gerhard, SHEN Wenwen, « The Lisbon Moment: Challenges and Innovations for EU Diplomacy », *Working Paper*, European University Institute, 2013, 17 p.

SCHMITT Burkard (dir.), « Entre coopération et concurrence : le marché transatlantique de défense », *Cahiers de Chaillot*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, n° 44, janvier 2001, 152 p.

SCHOUTHEETE Philippe de, « La cohérence par la défense : une autre lecture de la PESD », *Cahiers de Chaillot*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, n° 71, octobre 2004, 84 p.

SERVOTTE Amélie, « De l'influence de l'Union européenne sur le devenir de l'Ukraine », *IEE-Documents Presses universitaires de Louvain*, n° 46, septembre 2010, 70 p.

TOLKSDORF Dominik, « The role of EU Special Representatives in the post-Lisbon foreign policy system : A renaissance? », *Policy brief*, Institute for European Studies, n° 2, juin 2012, 4 p.

WAEVER Ole, « The European security triangle », *Working Papers*, 1994, n° 8, 21 p.

WOUTERS Jan et DUQUET Sanderijn, « The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law : New Horizons », *Working Paper*, Leuven Centre for Global Governance Studies, n° 62, mai 2011, 20 p.

ARTICLES

En langue française

ACUÑA Ramon Luis, « Entretien avec Felipe Gonzalez. Une politique extérieure pour l'Espagne », *Politique étrangère*, 1982, n° 3, p. 557-564.

ANDREONE Fabrice, « De l'unicité de la représentation externe de l'Union européenne », *Revue française d'administration publique*, 2011, n° 140, p. 863-865.

ARGENSON Pierre-Henri d', « Les enjeux de la création du service diplomatique européen », *Politique étrangère*, 2010, n° 1, p. 125-134.

BADEL Laurence, « Diplomatie et entreprises en France au XXe siècle », *Les cahiers Irice*, 2009/1, n° 3, p. 103-128.

BAGAYOKO-PENONE Niagalé, « L'eupéanisation des militaires français : Socialisation institutionnelle et culture stratégique », *Revue française de science politique*, 2006, vol. 56, n° 1, p. 49-77.

BAYOU Céline, « Nord Stream ou la politique européenne de l'énergie à l'épreuve », *Regard sur l'Est*, 1^{er} octobre 2009.

BEHR Timo, « L'Union européenne et le "printemps arabe" : réaction, ruptures et ralliements », *AFRI*, 2012, vol. XIII, p. 445.

- BENLOLO-CARABOT Myriam, « Les immunités des Communautés européennes », *Annuaire français de droit international*, 2008, p. 549-588.
- BIAD Abdelwahab, « La lutte contre la prolifération des armes de destruction massive à la croisée des chemins », *Annuaire français de relations internationales*, 2004, vol. V, p. 762-778.
- BLED Jean-Paul, « La France face à l'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'Europe centrale », *Revue d'Europe centrale*, 1^{er} septembre 1998, vol. IV, n° 1, p. 4.
- BON Agnès, « Ukraine-UE. Regain d'intérêt réciproque », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1042, mars-avril 2004, p. 27-38.
- BRETTON Philippe, « Le Traité germano-polonais du 7 décembre 1970 », *Annuaire français de droit international*, 1971, vol. 17, p. 171-203.
- BROUWER Jan-Willem, « "La coordination par la concertation". L'élaboration de la politique européenne des Pays-Bas et le fonctionnement de la représentation permanente à Bruxelles dans les années 1960 », in BADEL Laurence, JEANNESSON Stanislas et LUDLOW N. Piers (dir.), *Les administrations nationales et la construction européenne : Une approche historique (1919-1975)*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2005, p. 357-374.
- BUCHET DE NEUILLY Yves, « L'irrésistible ascension du Haut représentant pour la PESC : une solution institutionnelle dans une pluralité d'espaces d'action européens », *Politique européenne*, automne 2002, n° 8, p. 13-31.
- CADIER David, « Après le retour à l'Europe : les politiques étrangères des pays d'Europe centrale », *Politique étrangère*, 2012, n° 3, p. 573-584.
- CHARPENTIER Jean, « Le Pacte de stabilité en Europe », *Annuaire français de droit international*, 1995, vol. 41, p. 199-206.
- CHIRAC Jacques, « Pour une Europe forte », *Revue des affaires européennes*, mars 1995, n° 1, p. 27-33.
- CHOPIN Thierry et LEFEBVRE Maxime, « Après le traité de Lisbonne : l'Union européenne a-t-elle enfin un numéro de téléphone ? », *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n° 151, 30 novembre 2009, 8 p.
- COLSON Aurélien, « De l'Académie de Torcy à l'Institut diplomatique : pourquoi et comment enseigner la négociation aux diplomates ? », *Les cahiers Irice*, 2009/1, n° 3, p. 63-79.
- CONSTANTINESCO Vlad, « Coopération renforcée dix ans après : une fausse bonne idée ? », in DE WALSCHE Aline (dir.) et LEVI Laure (collab.), *Mélanges en hommage à Georges Vandensanden : promenades au sein du droit européen*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 117-130.
- CORNU Christophe, « La forteresse Europe : réalité ou virtualité ? », in Burkard Schmitt (dir.), « Entre coopération et concurrence : le marché transatlantique de défense », *Cahiers de Chaillot*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, n° 44, janvier 2001, p. 51-94.
- CUJO Eglantine et HENNEQUET Erika, « Le droit de légation actif », in BENLOLO-CARABOT Myriam, CANDAS Ulaş, CUJO Eglantine (dir.), *Union européenne et droit international : en l'honneur de Patrick Daillier*, Paris, Éd. A. Pedone, 2012, p. 244-255.
- DAVID François, « Le même et l'autre : regards américains sur l'Europe », in SCHIRMANN Sylvain (dir.) *Penser et construire l'Europe (1919-1992) États et opinions nationales face à la construction européenne*, Paris, Sedes, 2007, p. 79-99.
- DECAUX Emmanuel, « La PESC et la diplomatie des droits de l'homme », in FENET Alain et SINAY-CYTERMANN Anne (dir.), *Union européenne : intégration et coopération*, Paris, PUF, 1995, p. 223-244.
- DECAUX Emmanuel, « Le processus de décision de la PESC : vers une politique étrangère européenne ? », in CANNIZZARO Enzo, *The EU as and Actor in International Relations*, Kluwer Law International, 2002, p. 17-50.
- DIMIER Véronique, « Préfets d'Europe : le rôle des délégations de la Commission dans les pays ACP », *Revue française d'administration publique*, 2004, vol. 3, n° 111, p. 433-445.
- DIMIER Véronique et MCGEEVER Mike, « Diplomats Without a Flag: The Institutionalization of the Delegations of the Commission in African, Caribbean and Pacific Countries », *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n° 3, septembre 2006, p. 483-505.

DUBIEN Arnaud et DUCHÊNE Gérard, « Ukraine 2004. L'heure des choix », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1047, janvier-février 2005, p. 37-60.

DUFAYS Nicolas, « Les relations de l'Union européenne avec la République islamique d'Iran : une tradition de dialogue », in *Émulations – Revue des jeunes chercheurs en sciences sociales*, 2010, n° 7, p. 109-126.

DUMOULIN André, « La sémantique de la "stratégie" européenne de sécurité. Lignes de forces et lectures idéologiques d'un préconcept », *Annuaire français de relations internationales*, 2005, vol. VI, p. 632-646.

EHRHART Hans-Georg, « Paris et Bonn/Berlin après l'alternance : continuité ou renouvellement », *Politique étrangère*, 1999, n° 1, p. 79-89.

EKOVIČH Steven, « Les États-Unis, l'Europe et les crises au Moyen-Orient », *Géostratégiques*, février 2007, n° 15, p. 75-81.

EPSTEIN Marc et LOUYOT Alain, « L'Europe engluée dans le cauchemar yougoslave », *Les Cahiers de l'Express*, février 1995, n° 31, p. 57-58.

FACON Isabelle, « Le sommet UE-Russie à la lumière de la crise géorgienne », *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n° 117, 10 novembre 2008, 7 p.

FACON Isabelle, « La crise géorgienne, un tournant dans les relations de sécurité Russie-Occident ? », *Annuaire français de relations internationales*, 2009, vol. X, p. 247-268.

FERNANDEZ PASARIN Ana Mar, « Les États membres et la représentation extérieure de l'UE », *Annuaire français de relations internationales*, 2009, vol. X, p. 583-594.

FORET François, « Le protocole de l'Union européenne ou la mise en forme d'un ordre politique inachevé », *Annuaire français de relations internationales*, 2003, vol. IV, p. 410-425.

GĂINAR Maria, « Aux origines de la diplomatie européenne : Les Neuf et la Coopération politique européenne de 1973 à 1980 », *Relations internationales*, 2013, n° 154, p. 91-106.

GAZZO Emanuele, « La relance de l'Union européenne : c'est parti », *Europe*, 21-22 septembre 1981, n° 3211, p. 1.

GAZZO Emanuele, « Une "Coopération politique" plus efficace, et après ? », *Europe*, 16 octobre 1981, n° 3229, p. 1.

GAZZO Emanuele, « Vous avez dit "coopération politique européenne" ? », *Europe*, 7 octobre 1987, n° 4633, p. 1.

GERBET Pierre, « Le président Georges Pompidou et les institutions européennes », in BITSCH Marie-Thérèse (dir.), *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes. Une postérité pour le plan Schuman ?*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 355-375.

GIULIANI Jean-Dominique et FOUCHER Michel, « L'Union européenne face à la guerre russo-géorgienne », *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n° 108, 1^{er} septembre 2008, 8 p.

GNESOTTO Nicole, « L'Europe politique a-t-elle un avenir ? », in ROCARD Michel et GNESOTTO Nicole, *Notre Europe*, Paris, Robert Laffont, 2008, p. 303-330.

GONZÁLEZ ENRIQUEZ Carmen, « Décommunisation et justice politique en Europe centrale et orientale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1998, vol. 29, n° 4, p. 23-54.

GONZALEZ-SANCHEZ Enrique, « La négociation des décisions communautaires par les fonctionnaires communautaires : les groupes de travail du Conseil », *Revue française d'administration publique*, n° 63, juillet-septembre 1992, p. 391-399.

GOULARD Sylvie, « La France "pratiquante non croyante" ? Les vrais enjeux d'une présidence modeste », *Politique étrangère*, 2000, n° 2, p. 343-357.

GOULARD Sylvie et LEQUESNE Christian, « Une Constitution européenne, si et seulement si... », *Politique étrangère*, 2001, n° 2, p. 311-324.

GRAEFF Christian, « Le métier de diplomate d'hier à demain », *Pouvoirs*, n° 88, janvier 1999, p. 17-32.

- GRÄSSLE Ingeborg, « Analyse critique. La création du Service européen d'action extérieure », *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n° 194, 14 février 2011, 5 p.
- HACKER Violaine, « Javier Solana, chef diplomate de l'Union européenne », *Les Champs de mars*, Paris, Centre d'études en sciences sociales, 2007, n° 18, p. 53-75.
- HILLON Christophe et LEFEBVRE Maxime, « Le Service Européen pour l'Action Extérieure : vers une diplomatie commune ? », *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n° 184, 25 octobre 2010, 8 p.
- IRONDELLE Bastien, « L'Europe de la défense à la croisée de chemins ? », *Critique internationale*, n° 26, janvier 2005, p. 45-55.
- IRONDELLE Bastien et VENNESSON Pascal, « La défense européenne : un objet de science politique », *Politique européenne*, automne 2002, n° 8, p. 5-12.
- JAFALIAN Annie, « Le Caucase du Sud et l'Union européenne. Vers une coopération renforcée ? », *Annuaire français des relations internationales*, 2005, vol. VI, p. 398-409.
- KAHN Michèle, « L'Union européenne et le Sud-Caucase. Un tournant politique », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1043, mai-juin 2004, p. 4-11.
- KEUKELEIRE Stephan, « Au-delà de la PESC. La politique étrangère structurelle de l'Union européenne », *Annuaire français des relations internationales*, vol. II, 2001, p. 536-551.
- KIRK-LAUX Jeanne, « Divergence ou coalition : la position des pays de l'Europe de l'Est à l'égard de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe ; 1965 -1972 », *Études internationales*, vol. 4, n° 1-2, 1973, p. 89-120.
- KISSINGER Henry, « Un appel des États-Unis à l'Europe : L'année de l'Europe », *Europe Documents*, 3 mai 1973, n° 734, p. 1-6.
- KRATOCHVIL Petr et TULMETS Elsa, « La politique orientale de la République tchèque et la Politique européenne de voisinage », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2009, vol. 40, n° 1, p. 71-98.
- KULCZYK Marcin, « La mise en place du Service européen pour l'action extérieure : le regard de la Pologne sur la naissance de la diplomatie européenne », *Cahiers de Fare*, n° 2, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 55-78.
- KUŹNIAR Roman, « De nouveaux défis pour la politique étrangère polonaise », *Revue internationale et stratégique*, 2006, n° 61, p. 49-60.
- KÜHNHARDT Ludger, MÉNUDIER Henri et REITER Janusz, « Le moteur de l'Union européenne élargie ? », *Documents : Revue des questions allemandes*, n° spécial, hiver 2001-2002.
- LACHS Manfred, « Le traité de Varsovie du 14 mai 1955 », *Annuaire français de droit international*, 1955, vol. 1, p. 120-122.
- LAMERS Karl et SCHÄUBLE Wolfgang, « Réflexions sur une politique européenne », *Revue des affaires européennes*, 1995, n° 6, p. 9-17.
- LA SERRE Françoise de, « La Coopération politique européenne à propos du conflit israélo-arabe à l'ONU », in Constantin Stephanou (dir.), *La Communauté européenne et ses États membres dans les enceintes internationales*, Paris, PUF, 1985, p. 138.
- LA SERRE Françoise de, « A la recherche d'une Ostpolitik », in DE LA SERRE Françoise, LEQUESNE Christian et RUPNIK Jacques (dir.), *L'Union européenne : ouverture à l'Est ?*, Paris, Presses universitaires de France, Politique d'aujourd'hui, 1994, p. 11-41.
- LA SERRE Françoise de, « Le traité de Nice : déconstruction ou refondation de l'Union », *Politique étrangère*, 2001, n° 2, p. 259-275.
- LA SERRE Françoise de et LEQUESNE Christian, « Vers l'élargissement de l'Union : intégration ou implosion ? », in LA SERRE Françoise de et LEQUESNE Christian (dir.), *Quelle Union pour quelle Europe ? L'après-traité d'Amsterdam*, Bruxelles, Editions Complexe, 1998, p. 125-155.
- LEFEBVRE Maxime, « Comment mieux affirmer la diplomatie européenne ? », *Question d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n° 202, 18 avril 2011, 5 p.

- LEQUESNE Christian, « Bilan du sommet de Nice (II). La présidence française de l'Union européenne : une réponse terne au défi de l'élargissement », *Annuaire français des relations internationales*, 2001, vol. 2, p. 473-477.
- LÉTOURNEAU Paul, « La politique extérieure allemande et le conflit de l'ex-Yougoslavie », *Revue internationale et stratégique*, n° 19, novembre 1995, p. 82-84.
- LEVRAT Nicolas et NIANG Fatimata, « Droit et science politique dans l'analyse de la dimension extérieure de l'UE », in SCHWOK René et MÉRAND Frédéric (dir.), *L'Union européenne et la sécurité internationale. Théories et pratiques*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 123-139.
- LORIOU Marc, « Les enjeux actuels de l'évolution des métiers de la diplomatie », *Les cahiers Irice*, 2009/1, n° 3, p. 81-102.
- MAJ Malgorzata, « Pologne-Ukraine, un partenariat stratégique entre volonté politique et impuissance économique ? », *Regard sur l'Est*, novembre-décembre 2000.
- MAKKI Sami, « Les enjeux de l'intégration civilo-militaire : dynamiques transatlantiques de militarisation de l'humanitaire et incertitudes européennes », in DELCOURT Barbara, MARTINELLI Marta, KLIMIS Emmanuel (dir.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Institut d'études européennes, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008, p. 201-219.
- MANGENOT Michel, « Une "chancellerie du prince". Le Secrétariat du Conseil dans le processus de décision bruxellois », *Politique étrangère*, 2003, vol. 3, n° 11, p. 123-142.
- MENKISZAK Marek, « L'engagement polonais en Ukraine au cours de la "Révolution orange" », *Défense nationale et sécurité collective*, Comité d'études de défense nationale, Paris, octobre 2005, n° 10, p. 128-138.
- MESTRE Christian, « Avant-propos », in BITSCH Marie-Thérèse (dir.), *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes. Une postérité pour le plan Schuman ?*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 12.
- MESTRE Christian et PETIT Yves, « La cohésion économique et sociale après le Traité sur l'Union européenne », *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 2, avril-juin 1995, p. 207-243.
- MINASSIAN Gaïdz, « Caucase du Sud : l'heure des grandes manœuvres », *Annuaire français de relations internationales*, 2009, vol. X, p. 271-281.
- MITROFANOVA Oksana, « Les conséquences de la « révolution orange » sur la politique extérieure de l'Ukraine », *Centre Thucydide*, avril 2006.
- MOND Georges H., « Les relations franco-polonaises après 1945 », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1985, vol. 16, n° 3, p. 87-108.
- MONTESQUIOU Aymeri de, « Iran : le dialogue indispensable », *La Revue internationale et stratégique*, 2008/2, n° 70, p. 143-150.
- MOREAU DEFARGES Philippe, « L'Union européenne, espace de test des nouvelles diplomaties », *Pouvoirs*, 1999, n° 88, p. 79-92.
- MOSCOVICI Pierre, « La présidence française », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 440, juillet-août 2000, p. 433-435.
- MOSCOVICI Pierre, « Quelle diplomatie européenne pour un Iran aux ambitions nucléaires ? », *La Revue internationale et stratégique*, 2008/2, n° 70, p. 135-142.
- NEVEUX Bruno, « Vers une Union opérationnelle ? Artémis », *Revue Défense nationale*, n° 664, mai 2004, p. 11-24.
- NIVET Bastien, « De l'institutionnalisation à l'opérationnalisation : le Service européen d'action extérieure (SEAE) au défi de renouveler la diplomatie européenne », *Annuaire français de relations internationales*, 2013, vol. XIV, p. 375-389.
- NIVET Bastien, « La puissance ou l'influence ? Un détour par l'expérience européenne », *La Revue internationale et stratégique*, 2013, n° 89, p. 53-146.
- PALAYRET Jean-Marie, « Entre cellule Carbonara et conseiller des Princes : Impulsions et limites de la relance européenne dans le projet Spinelli d'Union politique des années 1980 », in BOSSUAT Gérard et SAUNIER

- Georges (dir), *Inventer l'Europe. Histoire nouvelle des groupes d'influence et des acteurs de l'Union européenne*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2003, p. 355-382.
- PARZYMIES Stanisław, « La forme future de l'Union européenne », *Stosunki międzynarodowe*, numéro spécial, 2002, p. 13-19.
- PARZYMIES Stanisław, « La France et l'Europe centrale », *Annuaire français de relations internationales*, 2009, vol. X, p. 515-529.
- PARZYMIES Stanisław, « Perceptions extérieures de la politique étrangère de la France : le cas de la Pologne », *Annuaire français de relations internationales*, 2000, vol. I, p. 342-350.
- PARZYMIES Stanisław, « Le Triangle de Weimar a-t-il encore une raison d'être dans une Europe en voie d'unification ? », *Annuaire français de relations internationales*, 2010, vol. XI, p. 515-530.
- PARZYMIES Stanisław, « Entre atlantisme et européisme : l'approche stratégique polonaise », *Revue Défense Nationale*, n° 737, février 2011, p. 65-78.
- PARZYMIES Stanisław, « Relancer la politique de sécurité et de défense commune: un objectif prioritaire de la présidence polonaise de l'Union européenne », *Questions internationales*, n° 52, novembre-décembre 2011, p. 89-95.
- PARZYMIES Stanisław, « L'Ukraine dans la politique de voisinage de l'Union européenne », *AFRI*, 2012, vol. XIII.
- PELLET Alain, « Notes sur la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie », *Annuaire français de droit international*, 1991, vol. 37, p. 329-348.
- PERTUSOT Vivien, « Quand la crise menace la politique extérieure de l'Union européenne », *Politique étrangère*, 2012, n° 2, p. 401-412.
- PETITEVILLE Franck, « L'Union européenne, acteur international "global" ? Un agenda de recherche », *Revue internationale et stratégique*, n° 47, septembre 2002, p. 145-157.
- PETITEVILLE Franck, « Les mirages de la politique étrangère européenne après Lisbonne », *Critique internationale*, 2011, n° 51, p. 95-112.
- PETITEVILLE Franck, « La politique étrangère européenne entre recherches empiriques, théorisation et essai d'interprétation », *Politique européenne*, 2013, n° 39, p. 202-207.
- POTEL Jean-Yves, « La politique orientale polonaise », *Pouvoirs*, 2006, n° 118, p. 113-123.
- RAGARU Nadège, « L'opération Althea en Bosnie-Herzégovine et la gestion européenne du "post-conflit" », *Les Études du CERJ*, n° 139, novembre 2007, p. 1- 38 .
- REMACLE Eric, « La politique étrangère de l'Union au-delà de la PESC », in TELÒ Mario et MAGNETTE Paul (dir.), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Complexe, Bruxelles, 1998, p. 183-207.
- REMACLE Eric, « De l'euro à la PESC, d'Amsterdam à Helsinki : les balbutiements d'un "acteur" international », *Annuaire français de relations internationales*, 2000, vol. I, p. 487-501.
- REMACLE Eric, « L'Europe au Moyen-Orient : puissance civile ou militaire ? », in ADAM Bernard (dir.), *Europe, puissance tranquille ? Rôle et identité sur la scène mondiale*, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), Bruxelles, Complexe, 2006, p. 174-183.
- REY Marie-Pierre, « L'URSS et la sécurité européenne 1953-1956 », *Communisme*, 1997, n° 49-50, p. 121-136.
- RICCARDI Ferdinando, « L'Europe de la deuxième génération », *30 jours d'Europe*, juillet-août 1981, n° 276-277, p. 3-5.
- ROMER Jean-Christophe, « Les relations franco-russes (1991-1999) : entre symboles et réalités », *Annuaire français de relations internationales*, 2000, vol. I, p. 439-447.
- ROMER Jean-Christophe, « La politique étrangère russe sous Boris Eltsine », *Annuaire français de relations internationales*, 2001, vol. II, p. 49-62.
- ROMER Jean-Christophe, « La Russie et les conflits dans l'ex-URSS », *Arès*, 1993, vol. XIV, n° 5, p. 143-148.
- ROMER Jean-Christophe, « La géopolitique en Russie : entre Europe et Asie », *Relations internationales*, n° 109, printemps 2002, p. 69-82.

- ROMER Jean-Christophe, « La Russie en quête d'un rôle en Europe et dans le monde », in *Principales mutations du système géostratégique mondial depuis l'an 2000*, Paris, Direction de l'enseignement militaire supérieur, 2007, p. 89-94.
- ROMER Jean-Christophe, « La politique de voisinage est-elle l'étranger proche de l'UE ? Des voisins en commun », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n° 97, janvier-mars 2011, p. 26-29.
- ROMER Jean-Christophe, « La Russie dans le Caucase », *Cahiers de l'Orient*, n° 101, hiver 2011, p. 11-22.
- ROMER Jean-Christophe, « Géométries européennes et perspectives du Triangle de Weimar », *Revue Défense nationale*, n° 6, juin 2011, p. 150-155.
- SALMON Jean, « Les représentations et missions permanentes auprès de la CEE et de l'EURATOM », in VIRALLY Michel, GERBET Pierre et SALMON Jean (dir.), *Les missions permanentes auprès des organisations internationales*, tome I, Bruxelles, Bruylant, 1971, p. 561-865.
- SANDU Traian, « La Politique européenne de voisinage à l'Est : définition d'une périphérie impériale, d'une zone-tampon ou d'une pré-adhésion ? », *La PESD/PESD, Dialogues européens*, n° 6 et 7, Presses de la Sorbonne-Nouvelle, 2005, p. 13-23
- SAURON Jean-Luc, « La construction européenne selon le chancelier Schröder ou les ratés du dialogue franco-allemand », *Annuaire français de relations internationales*, 2002, vol. III, p. 432-446.
- SCHMID Dorothée, « Le partenariat euro-méditerranéen : le libre-échange pour politique étrangère », in HELLY Damien et PETITEVILLE Franck (dir.), *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 167-182.
- SCHWOK René, « Politique internationale de l'Union européenne et identité européenne : apports et limites des approches constructivistes », *Relations internationales*, 2009, vol. 3, n° 139, p. 73-88.
- SEMINATORE Inerio, « Le traité de Lisbonne, le Service européen pour l'action extérieure et la politique globale de l'Union européenne : Le monde de demain et les vrais choix », *Revue Études internationales*, 2012, vol. 43, n° 2, p. 147-161.
- SERRANO Silvia et KAHN Michèle, « Géorgie 2005. Des réformes à consolider », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1053, janvier-février 2006, p. 121-134.
- SKÓRA Edyta, « La Pologne, avocat des intérêts ukrainiens », *Regard sur l'Est*, 17 mars 2014.
- SMOLAR Alexandre, « Pologne : La politique orientale d'un nouveau pays membre de l'UE », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1042, mars-avril 2004, p. 20-26.
- SOLANA Javier, « L'élan de la politique européenne de sécurité et de défense », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 481, septembre 2004, p. 489-491.
- SZWEDO Piotr, « Programme de la présidence polonaise de l'UE », *Revue de l'Union européenne*, n° 555, février 2012, p. 101-107.
- TENENBAUM Charles, « La médiation des organisations intergouvernementales : un maillon essentiel », in DEVIN Guillaume (dir.), *Faire la paix. La part des institutions internationales*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, Paris, 2009, p. 101-131.
- TOULEMON Robert, « La fonction gouvernementale dans une Union européenne appelée à s'élargir », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2000, n° 437, p. 220-222.
- TOURNON Sophie, « Le conflit russo-géorgien d'août 2008 : à qui la faute ? », *Regard sur l'Est*, 15 octobre 2009.
- TOURNIER Arnaud, « Le droit de légation passif de l'Union européenne », in BENLOLO-CARABOT Myriam, CANDAS Ulaş, CUJO Eglantine (dir.), *Union européenne et droit international : en l'honneur de Patrick Daillier*, Paris, Éd. A. Pedone, 2012, p. 235-244.
- TOUZÉ Sébastien, « Le régime de la protection diplomatique et consulaire des citoyens de l'Union européenne », *Aktuelle Juristische Praxis / Pratique juridique actuelle*, 2005, n° 4, p. 834-885.
- TULMETS Elsa, « "Les nouveaux" États membres et la Politique européenne de voisinage », *Annuaire français de relations internationales*, 2009, vol. X, p. 595-612.

VAHLAS Alexis, « À la recherche d'un concept européen des missions de police internationales », *Annuaire français de relations internationales*, 2007, vol. VIII, p. 494-512.

VAURS-CHAUMETTE Anne-Laure, « La question de la reconnaissance », in BENLOLO-CARABOT Myriam, CANDAS Ulaş, CUJO Eglantine (dir.), *Union européenne et droit international : en l'honneur de Patrick Daillier*, Paris, Éd. A. Pedone, 2012, p. 255-264.

VERLUISE Pierre, « Quels défis pour le service européen d'action extérieure ? », *Actualités européennes*, IRIS, n° 38, novembre 2010, 12 p.

VIMONT Pierre, « La diplomatie européenne au quotidien », *Mondes : Les cahiers du Quai d'Orsay*, n° 8, automne 2011, p. 49-58.

VOGEL Wolfram, « Le Triangle de Weimar : une structure de dialogue en quête de sens », *Questions internationales*, n° 37, mai-juin 2009, p. 84-88.

WEIL Eric, « Guerre et politique selon Clausewitz », *Revue française de science politique*, 1955, n° 2, p. 291-314.

WESSELS Wolfgang, « La voie d'une puissance européenne ou bien cosmétique intergouvernementale ? Les dispositions du Traité constitutionnel sur la PESC », *Annuaire français de relations internationales*, 2005, vol. VI, p. 647-662.

WILKENS Andreas, « Relance et réalités. Willy Brandt, la politique européenne et les institutions européennes », in BITSCH Marie-Thérèse (dir.), *Le couple France-Allemagne et les institutions européennes. Une postérité pour le plan Schuman ?*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 377-418.

ZIELONKA Jan, « Les paradoxes de la politique étrangère polonaise », *Politique étrangère*, 1994, vol. 59, n° 1, p. 99-114.

ZORGBIBE Charles, « Les Communautés et l'Union européenne dans leurs relations extérieures », *Revue politique et parlementaire*, 2003, n° 1022, p. 39-56.

En langue polonaise

ADAMSKI Łukasz, « Partnerstwo Wschodnie a polska prezydencja : modernizacja jako wyzwanie dla Europy Wschodniej [Partenariat oriental et présidence polonaise : la modernisation comme défi pour l'Europe de l'Est] », *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, n° 1 (59), janvier-mars 2011, p. 17-30.

BARCZ Jan, « Wprowadzenie – droga do Traktatu z Lizbony [Introduction : la route vers le traité de Lisbonne] », in BARCZ Jan (dir.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej [Le Traité de Lisbonne. Les principales réformes organiques de l'Union européenne]*, UKiE, Varsovie, 2008, p. 11-21.

BORKOWSKI Paweł, « Tożsamość międzynarodowa UE w świetle koncepcji ról międzynarodowych [L'identité internationale de l'UE à la lumière des concepts de rôles internationaux] », *Przegląd Europejski*, 2009, n° 1, p. 69-84.

BRUDZIŃSKA Kinga, « Początki Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji [Les rudiments du Fonds européen pour la démocratie] », *Biuletyn*, PISM, n° 104 (969), 29 novembre 2012, p. 2784-2785.

BURAS Piotr, « Polska wobec dyskusji o przyszłości Unii Europejskiej [La Pologne par rapport au débat sur l'avenir de l'Union européenne] », *Raporty i Analizy*, 6/01.

CZAPUTOWICZ Jacek, « Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej a Traktat Konstytucyjny [La politique étrangère et la diplomatie de l'Union européenne dans le traité constitutionnel] », *Raporty i Analizy*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, 2005, n° 4, 16 p.

LORENZ Wojciech, « Grupa bojowa UE – szansa na przełom we współpracy Grupy Wyszehradzkiej ? [Le groupement tactique de l'UE – une chance pour marquer un tournant dans la coopération du groupe de Visegrad ?] », *Biuletyn*, PISM, n° 38 (1014), 16 avril 2013, p. 1-2.

DONAJ Łukasz, « Unia Europejska – Polska – Ukraina. Wybrane zagadnienia wspólnych stosunków po tzw. pomarańczowej rewolucji [L'Union européenne – la Pologne – l'Ukraine. Les différents aspects des relations bilatérales après la révolution orange] », in PODGÓRZAŃSKA Renata (dir.), *Polityka zagraniczna Polski w*

warunkach członkostwa w Unii Europejskiej [La politique étrangère de la Pologne dans les conditions de l'adhésion à l'Union européenne], Toruń, Adam Marszałek, 2009, p. 71-94.

DZIEWULSKI Robert, « Inicjatywa Wider Europe – New Neighbourhood – geneza i stan prac [L'initiative Wider Europe - New Neighbourhood – genèse et état des lieux] », *Analiza UKIE*, n° 11-13, 25 avril 2003, p. 101-115.

DZISIÓW-SZUSZCZYKIEWICZ Aleksandra, « Bliski Wschód – wyzwanie dla polskiej polityki zagranicznej? [Proche Orient – défi pour la politique étrangère polonaise ?] », *Bezpieczeństwo Narodowe*, 2008, vol. I-II, n° 7-8, p. 145-182.

GÓRALSKI Witold M., « Rozwój i ewolucja systemu decyzyjnego Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej [Le développement et l'évolution du système décisionnel de la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne] », in PARZYMIES Stanisław (dir.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych [La diplomatie ou la force ? L'Union européenne dans les relations internationales]*, Varsovie, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2009, p. 54-84.

GOSTYŃSKA Agata et LISZCZYK Dorota, « „Prezydencja wspomagająca” jako model funkcjonowania prezydencji rotacyjnej w zakresie działań zewnętrznych UE [« Présidence assistante » en tant que modèle du fonctionnement de la présidence tournante en matière d'action extérieure de l'UE] », *Biuletyn*, PISM, n° 56 (805), 31 mai 2011, p. 2456-2457.

HÜBNER Danuta, « Unia Europejska – otwarta na obywatela, otwarta na świat [L'Union européenne – ouverte au citoyen, ouverte au monde] », *Monitor Integracji Europejskiej*, 2002, n° 56, p. 148-153.

HÜBNER Danuta, « Przebieg i dotychczasowe rezultaty Konferencji Międzyrządowej [Le déroulement et les résultats actuels de la Conférence intergouvernementale] », *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, t. 4, n° 2 (18), PISM, mars-avril 2004, p. 7-20.

JESIĘŃ Leszek, « Deklaracja berlińska z okazji 50 rocznicy podpisania Traktatów Rzymskich [La déclaration de Berlin à l'occasion du 50^{ème} anniversaire de la signature des traités de Rome] », *Biuletyn*, n° 15 (429), PISM, 26 mars 2007, p. 1759-1760.

KREMER Andrzej, « Aspekty prawne negocjacji podczas konferencji międzyrządowej 2007 ze szczególnym uwzględnieniem udziału Polski [Les aspects juridiques des négociations lors de la conférence internationale de 2007 avec un regard particulier sur la contribution de la Pologne] », in BARCZ Jan (dir.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej [Le Traité de Lisbonne. Les principales réformes organiques de l'Union européenne]*, Varsovie, UKIE, 2008, p. 22-52.

KRZYWDA Tadeusz, « Rola sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zjednoczonej Europie [Le rôle des forces militaires de la République de Pologne dans l'Europe unie] », in KALIŃSKI Mirosław (dir.), *Unia Europejska jako wspólnota bezpieczeństwa [L'Union européenne en tant que communauté de sécurité]*, Varsovie, MON, 2003.

KUŹNIAR Roman, « Tożsamość międzynarodowa Europy (UE) [L'identité internationale de l'Europe (UE)] », in HALIŻAK Edward et PARZYMIES Stanisław (dir.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej [L'Union européenne: le nouveau type de communauté internationale]*, Varsovie, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2002, p. 25-44.

LANDGRAF Maximilian, « Aktualna koncepcja roli Polski w Unii Europejskiej [La conception actuelle du rôle de la Pologne dans l'Union européenne] », *Przegląd Europejski*, 2006, n° 1, p. 149-165.

LEGUCKA Agnieszka, « Rola Polski w kształtowaniu bezpieczeństwa zewnętrznego Unii Europejskiej w ramach Partnerstwa Wschodniego [Le rôle de la Pologne dans la définition de la sécurité extérieure de l'Union européenne dans le cadre du Partenariat oriental] », *Zeszyty Naukowe AON (Akademii Obrony Narodowej)*, 2011, n° 2, p. 398-415.

LISZCZYK Dorota, « Les représentants spéciaux de l'UE dans la nouvelle architecture institutionnelle de la politique étrangère et de sécurité commune », *Bulletin*, PISM, n° 114 (190), 6 septembre 2010, p. 344-345.

MAZIARZ Ewa, « Szczyt Unii Europejskiej w Nicei (7-11 grudnia 2000 r.) – krok ku piątemu rozszerzeniu? [Le sommet de l'Union européenne à Nice (7-11 décembre 2000) – le pas vers le cinquième élargissement ?] », *Przegląd Europejski*, 2001, n° 1, p. 30-47.

MILCZAREK Dariusz, « Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako "mocarstwa niewojskowego" [Le rôle international de l'Union européenne en tant que puissance "non-militaire"] », *Studia Europejskie*, 2003, n° 1, p. 33-54.

MISZCZAK Krzysztof, « „Traktat reformujący” UE – proponowane zmiany w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa [“Le traité réformateur” de l’UE – modifications proposées dans le domaine de la Politique étrangère et de sécurité commune de l’UE] », in BARCZ Jan (dir.), *Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawo-polityczna. Wnioski dla Polski [Le traité réformateur de l’Union européenne. Mandat de la Conférence intergouvernementale – analyse juridico-politique. Recommandations pour la Pologne]*, Actes de la conférence des experts, 11 juillet 2007, Varsovie, 2007, p. 82-89.

MULEWICZ Jarosław, « Doświadczenia Polski w negocjacjach w sprawie Układu o stowarzyszeniu ze Wspólnotami Europejskimi [Expériences de la Pologne dans les négociations de l’Accord d’association avec les Communautés européennes] », *Studia i Materiały PISM*, n° 36, mai 1992, 35 p.

NAJDER Zdzisław, « Polska wobec Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE: propozycja nowego stanowiska [La Pologne par rapport à la Politique étrangère et de sécurité de l’UE : la proposition d’une nouvelle position] », *Analizy i Opinie*, Instytut Spraw Publicznych, Varsovie, 4/2003, n° 8.

PARZYMIES Stanisław, « Ciągłość stanowiska Francji w sprawie granicy na Odrze i Nysie [Continuité de l’attitude de la France envers la frontière Oder-Neisse] », *Sprawy Międzynarodowe*, 1988, n° 6, p. 47-58.

PARZYMIES Stanisław, « Reformy instytucjonalne UE w traktacie z Nicei [Les réformes institutionnelles de l’UE dans le Traité de Nice] », *Sprawy Międzynarodowe*, 2000, n° 4.

PARZYMIES Stanisław, « Reforma instytucji Unii Europejskiej [La réforme des institutions de l’Union européenne] », *Przegląd Europejski*, n° 1, 2000, p. 40-72.

PARZYMIES Stanisław, « Unia Europejska : reformy instytucjonalne, irlandzkie weto i debata na temat przyszłości Unii [L’Union européenne : les réformes institutionnelles, le veto irlandais et le débat sur l’avenir de l’Union] », *Stosunki Międzynarodowe*, 2001, vol. 24, n° 3-4, p. 29-56.

PARZYMIES Stanisław, « Wkład Polski w przygotowanie Traktatu konstytucyjnego Unii Europejskiej [La contribution de la Pologne dans la préparation du traité constitutionnel de l’Union européenne] », *Sprawy Międzynarodowe*, 2004, vol. 30, n° 3-4, p. 39-61.

PARZYMIES Stanisław, « Traktat reformujący : kolejna próba zmian w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej [Le traité modificatif : une nouvelle tentative des changements dans le système institutionnel de l’Union européenne] », *Stosunki Międzynarodowe*, 2007, vol. 36, n° 3-4, p. 11-27.

PARZYMIES Stanisław, « Zmiana czy kontynuacja ? Polityka zagraniczna Francji Sarkozy’ego [Le changement ou la continuité ? La politique étrangère de la France de Sarkozy] », *Sprawy Międzynarodowe*, 2007, n° 3, p. 5-40.

PARZYMIES Stanisław, « Unia Europejska jako uczestnik stosunków międzynarodowych [L’Union européenne en tant qu’acteur des relations internationales] », in PARZYMIES Stanisław (dir.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych [La diplomatie ou la force ? L’Union européenne dans les relations internationales]*, Varsovie, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2009, p. 49-52.

PIETRAS Emil, « Służba zewnętrzna Unii Europejskiej (EU external service) [Service extérieur de l’Union européenne (EU external service)] », *Biuletyn*, PISM, n° 4 (152), 28 août 2003, p. 897-899.

PIETRAS Emil et SOCHACKA Katarzyna, « Trójkąt Weimarski - potencjalne dziedziny współpracy [Le Triangle de Weimar – les domaines potentiels de coopération] », *Biuletyn*, PISM, n° 27 (131), 13 mai 2003, p. 813-815.

PODGÓRZAŃSKA Renata, « Problem kohabitacji egzekutywy w Polsce i jego implikacje dla polskiej polityki zagranicznej [Le problème de la cohabitation de l’exécutif en Pologne et ses implications sur la politique étrangère polonaise] », in PODGÓRZAŃSKA Renata (dir.), *Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej [La politique étrangère de la Pologne dans les conditions de l’adhésion à l’Union européenne]*, Toruń, Adam Marszałek, 2009, p. 167-199.

RYNKIEWICZ Sebastian, « Rola wspólnych strategii w kształtowaniu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej [Le rôle des stratégies communes dans la définition de la Politique étrangère et de sécurité commune de l’Union européenne] », in MIK Cezary (dir.), *Pozycja Unii Europejskiej w świecie*.

Aspekty prawne i polityczne [La position de l'Union européenne dans le monde. Les aspects juridiques et politiques], Toruń, Dom Organizatora, 2005, p. 11-60.

SOŁTYSIAK Grzegorz, « Historia Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych w latach 1947-1993 – pierwsze przybliżenie [L'histoire de l'Institut polonais des Affaires internationales dans les années 1947-1993 – première approche] », *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, 2008, n° 2(42), p. 93-124.

STAŃCZYK Jerzy, « Powstanie Grup Bojowych Unii Europejskiej i udział w nich Polski [La création des groupements tactiques de l'Union européenne avec la participation de la Pologne] », in FISZER Józef M. (dir.), *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe [La Pologne dans l'UE. Les aspects politiques, internationaux, sociaux, économiques et militaires]*, Varsovie, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, 2009, p. 598-618.

TARNOGÓRSKI Rafał, « Kronika dyplomatyczna. Kalendarium dyplomatyczne (I) listopad-grudzień 2004 [La chronique diplomatique. Le calendrier diplomatique (I) novembre-décembre 2004] », *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, janvier-février 2005, vol. 5, n° 1 (23), p. 165-180.

WORONIECKI Jan, « Akademia Dyplomatyczna MSZ. Geneza, status, program – i wizja [L'Académie diplomatique du MAE. Genèse, statut, programme et vision] », *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, 2002, vol. 2, n° 6(10), p. 190-202.

En langue anglaise

ALLEN David, « Wider but Weaker or the More the Merrier? Enlargement and Foreign Policy Cooperation in the EC/EU », in REDMOND John et ROSENTHAL Glenda (dir.), *The Expanding European Union: Past, Present and Future*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 107-124.

ALLEN David et SMITH Michael, « Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena », *Review of International Studies*, 1990, vol. 16, n° 1, p. 19-37.

ARTS Karin, « Development Cooperation and Human Rights: Turbulent times for EU Policy », in LISTER Marjorie (dir.), *New Perspectives on European Union Development Cooperation*, Boulder, Westview Press, 1999, p. 7-27.

BRUTHER Michael, « Diplomacy without a State: The External Delegations of the European Commission », *Journal of European Public Policy*, 1999, vol. 6, n° 2, p. 183-205.

COURTIER Aurélie, « The Challenge of Public Diplomacy for the European External Action Service », *Eipascope*, 2011, n° 1, p. 69-73.

CRONIN David, « Presidency intensifies diplomatic corps talks », *European Voice*, vol. 11, n° 16, 28 avril 2005.

DAVIS CROSS Mai'a K., « Building a European Diplomacy: Recruitment and Training to the EEAS », *European Foreign Affairs Review*, 2011, n° 4, p. 447-464.

DEHOUSSE Renaud et WEILER Joseph, « EPC and the Single Act : from Soft Law to Hard Law », in HOLLAND Martin (dir.), *The Future of European Political Cooperation, Essays on Theory and Practice*, Basingstoke, Macmillan, 1991, p. 121-142.

DIJKSTRA Hylke, « Commission Versus Council Secretariat: An Analysis of Bureaucratic Rivalry in European Foreign Policy », *European Foreign Affairs Review*, 2009, vol. 14, n° 2, p. 431-450.

DIJKSTRA Hylke, « European External Action Service: Towards the 2013 Review », *Studia Diplomatica*, 2012, n° 4, p. 3-11.

DIJKSTRA Hylke et VANHOONACKER Sophie, « The Changing Politics of Information in European Foreign Policy », *Journal of European Integration*, 2011, n° 5, p. 541-558.

DUCHÊNE François, « A new European Defence Community », *Foreign Affairs*, vol. 50, n° 1, octobre 1971, p. 69-82.

DUCHÊNE François, « The European Community and the Uncertainty of Interdependence », in KOHNSTAMM Max et HAGER Wolfgang (dir.), *A Nation Writ Large ? Foreign Policy Problems before the European Community*, Londres, MacMillan, 1973, p. 1-21.

- DUKE Simon, « The European External Action Service: A Diplomatic Service in the Making? », *FORNET CFSP Forum*, vol. 2, n° 4, juillet 2004, p. 4-7.
- DUKE Simon, « Now We Are One...: A Rough Start for the EEAS », *Eipascope*, 2012, n° 1, p. 25-29.
- DUKE Simon, « The European External Action Service : Antidote against Incoherence ? », *European Foreign Affairs Review*, 2012, vol. XVII, n° 1, p. 45-68.
- EVERTS Steven, « Foreign and security policy : from bystander to actor », in BARYSCH Katinka, EVERTS Steven, GRABBE Heather *et al.*, *New designs for Europe*, Centre for European Reform, Londres, 2002, 107 p.
- FRANCO Marc, « High Level Representation », *Studia diplomatica*, 2012, n° 4, p. 13-19.
- FORMUSZEWICZ Ryszarda et LISZCZYK Dorota, « The Staffing Policy of the European External Action Service : Stocktaking Ahead of the 2013 Review », *The Polish Quarterly of International Affairs*, 2013, n° 1, p. 139-160.
- GEGOUT Catherine, « The French and British Change in Position in the CEDSP: A Security Community and Historical Institutional Perspective », *Politique européenne*, automne 2002, n° 8, p. 63-85.
- GINSBERG Roy, « The impact of Enlargement on the Role of the European Union in the World », in REDMOND John et ROSENTHAL Glenda (dir.), *The Expanding European Union: Past, Present and Future*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 197-215.
- GSTÖHL Sieglinde, « The EU as a Norm Exporter ? », in MAHNCKE Dieter et GSTÖHL Sieglinde (dir.), *Europe's Near Abroad : Promises and Prospects of the EU's Neighbourhood Policy*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2008, p. 279-293.
- GÜSSGEN Florian, « The Missing Link : the Non-Europeanization of Foreign Services », *Politique européenne*, 2002, n° 8, p. 109-129.
- HILL Christopher, « European foreign policy: Power bloc, civilian model, or flop? » in RUMMEL Reinhardt (dir.), *The Evolution of an International Actor. Western Europe's New Assertiveness*, Boulder, Westview Press, 1990, p. 31-55.
- HILL Christopher, « The Capability-Expectations Gap or Conceptualizing Europe's International Role », *Journal of Common Market Studies*, 1993, vol. 31, n° 3, p. 305-328.
- HILL Christopher, « The EU's Capacity for Conflict Prevention », *European Foreign Affairs Review*, 2001, vol. 3, n° 3, p. 315-333.
- HOCKING Brian, « Introduction : Gatekeepers and Boundary-Spanners - Thinking about Foreign Ministries in the European Union », in HOCKING Brian et SPENCE David (dir.), *Foreign Ministries in the European Union : Integrating Diplomats*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2005, p. 1
- JOKELA Juha, « The High-Level Representation of the EU in the G20 », *Studia Diplomatica*, 2012, n° 4, p. 21-30.
- JUNCOS Ana et REYNOLDS Christopher, « The Political and Security Committee: Governing in the Shadow », *European Foreign Affairs Review*, 2007, vol. 12, n° 2, p. 127-147.
- KELLY Serena, « Great Expectations ? Perspectives from the EU Asia-Pacific Diplomatic Community on the EEAS », *EU External Affairs Review*, vol. 2, n° 1, juillet 2012, p. 19-33.
- MANNERS Ian, « Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? », *Journal of Common Market Studies*, 2002, vol. 40, n° 2, p. 235-258.
- MATTELAER Alexander, « Reviewing the EU's crisis management procedures », *Studia diplomatica*, 2012, n° 4, p. 31-37.
- MONAR Jörg, « The Case for a Diplomatic Academy of the European Union », *European Foreign Affairs Review*, 2000, vol. 5, n° 3, p. 281-286.
- NUTTALL Simon, « Coherence and Consistency », in HILL Christopher et SMITH Michael (dir.), *International Relations and European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 91-112.
- NYE Joseph, « Soft Power », *Foreign Policy*, 1990, n° 80, p. 153-171.
- OPROIU Monica, « The European Union as a Conflict Manager : Perspectives after the Lisbon Treaty », *Studia Diplomatica*, 2012, n° 4, p. 39-54.

PETITEVILLE Franck, « Exporting Values ? EU External Cooperation as a Soft Diplomacy » in KNODT Michèle et PRINCEN Sebastiaan (dir.), *Understanding EU's External Relations*, Londres, Routledge, 2003, p. 127-141.

REGELSBERGER Elfriede, « The Institutional Setup and Functioning of EPC/CFSP », in REGELSBERGER Elfriede, SCHOUTHEETE DE TERVARENT Philippe de et WESSELS Wolfgang (dir.), *Foreign Policy of the European Union : From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder (Colo.), Lynne Rienner Publishers, 1997, p. 67-84.

SANCHEZ DA COSTA PEREIRA Pedro, « *The use of a Secretariat* », in PIJERS Alfred, REGELSBERGER Elfriede, WESSELS Wolfgang, *European political cooperation in the 1980s: A common foreign policy for Western Europe?*, Dordrecht, Boston, London, Martinus Nijhoff, 1988, p. 85-103.

SOETENDORP Ben, « The EU's Involvement in the Israeli-Palestinian Peace Process: The Building of a Visible International Identity », *European Foreign Affairs Review*, 2002, n° 7, p. 283-295.

SMITH Karen, « The End of Civilian Power EU : A Welcome Demise or a Cause for Concern ? », *The International Spectator*, vol. 35, n° 2, avril-juin 2000, p. 11-28.

SMITH Karen, « The EU, Human Rights and Relations with Third Countries : Foreign Policy with an Ethical Dimension ? », in SMITH Karen et LIGHT Margot (dir.), *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 185-203.

SMITH Michael, « Diplomacy by Decree: The Legalization of EU Foreign Policy », *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n° 1, mars 2001, p. 79-104.

SMITH Michael (ed.), « Building the European external action service: Symposium », *Journal of European public policy*, 2013, n° 9, p. 1299-1367.

SPENCE David, « The Commission and the Common Foreign and Security Policy », in SPENCE David et EDWARDS Geoffrey (dir.), *The European Commission*, Londres, John Harper Publishing, 2006, p. 356-395.

SPENCE David, « The Commission's External Service », in SPENCE David et EDWARDS Geoffrey (dir.), *The European Commission*, Londres, John Harper Publishing, 2006, p. 396-425.

SPENCE David, « Taking Stock : 50 Years of European Diplomacy », *The Hague Journal of Diplomacy*, 2009, vol. 4, n° 2, p. 235-259.

TERZI Özlem, « Europeanisation of Foreign Policy in EU Member and Candidate Countries : A Comparative Study of Greek and Turkish Cases », *Politique européenne*, 2005, n° 17, p. 113-136.

TONRA Ben, « Constructing the CFSP: The Utility of a Cognitive Approach », *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, n° 4, septembre 2003, p. 731-756.

TREACHER Adrian, « From civilian power to military actor: The EU's resistable transformation », *European Foreign Affairs Review*, 2004, vol. 9, n° 1, p. 49-66.

VAN VOOREN Bart, « EU-EC External Competences after the Small Arms Judgment », *14 European Foreign Affairs Review*, 2009, n° 1, p. 7-24.

WONG Reuben, « The Europeanization of Foreign Policy », in HILL Christopher et SMITH Michael (dir.), *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 134-153.

ENTRETIENS

Avec les responsables politiques :

Elmar Brok, président de la Commission des Affaires étrangères du Parlement européen, réalisé au Parlement européen, Strasbourg, le 20 octobre 2009.

Benita Ferrero-Waldner, Commissaire aux Relations extérieures, réalisé à l'Association parlementaire européenne, Strasbourg, 24 mars 2009.

Danuta Hübner, parlementaire européen, ancien Commissaire européen chargé de la politique régionale et représentant du gouvernement polonais au sein de la Convention européenne, réalisé au Parlement européen, Strasbourg, le 8 septembre 2010.

Józef Oleksy, ancien Premier ministre et représentant de la Diète à la Convention européenne, réalisé à l'Académie des finances, Varsovie, le 26 février 2009.

Jacek Saryusz-Wolski, parlementaire européen, ancien ministre aux Affaires européennes et président de la Commission des Affaires étrangères du Parlement européen dans les années 2007-2009, réalisé à l'Association parlementaire européenne, Strasbourg, 24 avril 2008.

Avec les représentants du monde académique :

Jacek Czaputowicz, de 2008 à 2012 directeur de l'École nationale d'administration publique (*Krajowa Szkoła Administracji Publicznej* – KSAP), réalisé à KSAP, Varsovie, le 14 mai 2008.

Dominique David, directeur exécutif de l'Institut français des relations internationales, réalisé à l'IFRI, Paris, 17 avril 2008.

Jean Dufourcq, chercheur en affaires stratégiques et rédacteur en chef de la Revue Défense nationale, réalisé à l'École militaire, Paris, 16 avril 2008.

Jean Klein, professeur de sciences politiques à l'Université Paris I – Panthéon Sorbonne, réalisé à l'IFRI, Paris, 16 mai 2008.

Avec les diplomates polonais et français :

Łukasz Baumgart, Département de la politique européenne au MAE à Varsovie, réalisé au MAE, Varsovie, le 24 octobre 2012.

Aymeric Chuzeville, responsable de la PESC, réalisé au Quai d'Orsay, Paris, 16 mai 2008.

Fabrice Dubreuil, conseiller pour les questions européennes à la Représentation permanente française auprès de l'UE et au MAE, réalisé au Quai d'Orsay, Paris, le 17 avril 2008.

Cyryl Kozaczewski, chef du Département de la PESC, actuellement ambassadeur de Pologne au Japon, réalisé au MAE, Varsovie, le 14 mai 2008.

Tomasz Orłowski, ambassadeur de Pologne en France, réalisé à l'Association parlementaire européenne, Strasbourg, le 29 septembre 2011.

Witold Sobków, directeur politique au MAE, ancien ambassadeur de la Pologne en Irlande (2002-2006), puis Représentant permanent de la Pologne auprès des Nations Unies à New York (2010-2012), réalisé au MAE, Varsovie, le 13 mai 2008.

Piotr Świtalski, représentant permanent de la Pologne auprès du Conseil de l'Europe à Strasbourg, réalisé à la Représentation permanente de la Pologne auprès du Conseil de l'Europe, Strasbourg, le 1^{er} juin 2007.

Philippe Vergne, Section Europe orientale et Asie centrale, réalisé au Quai d'Orsay, Paris, le 17 avril 2008.

PRESSE

Dziennik Gazeta Prawna

Frankfurter Allgemeine Zeitung

Gazeta Wyborcza

La Libre Belgique

La Revue

Le Figaro

Le Monde

Le Monde diplomatique

Le nouvel Observateur

Libération

Newsweek

Rzeczpospolita

The Economist

Tygodnik Powszechny

SITES INTERNET

1. Législation

EUR-Lex : <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

2. Institutions

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : <http://assembly.coe.int/nw/Home-FR.asp>

Chancellerie du Premier ministre de la Pologne : <https://www.premier.gov.pl/>

Commission européenne : http://ec.europa.eu/index_fr.htm

Conseil européen/Conseil de l'UE : <http://www.consilium.europa.eu/homepage?lang=fr>

Diète polonaise : <http://www.sejm.gov.pl>

Gouvernement du Royaume-Uni : <https://www.gov.uk/>

Ministère des Affaires étrangères de la République de Pologne : <http://www.msz.gov.pl/pl/>

Ministère des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne : http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Startseite_node.html

Ministère des Affaires étrangères de la République française : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/>

Parlement européen : <http://www.europarl.europa.eu/portal/fr>

Présidence de la République de Pologne : <http://www.prezydent.pl/>

Sénat français : <http://www.senat.fr/>

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord : <http://www.nato.int/>

Service européen pour l'action extérieure : <http://eeas.europa.eu>

Union européenne : http://europa.eu/index_fr.htm

3. Presse

Site Internet du journal *Le Monde* : <http://www.lemonde.fr/>

Site Internet du journal *Gazeta Wyborcza* : <http://wyborcza.pl/0,0.html>

Site Internet du journal *Rzeczpospolita* : <http://www.rp.pl/>

Site Internet *Gazeta.pl* : <http://www.gazeta.pl/0,0.html>

Site Internet *psz.pl (Portal Spraw Zagranicznych)* : <http://www.psz.pl/>

Site Internet *PolskaTimes.pl* : <http://www.polskatimes.pl/>

Blog du journal *Rzeczpospolita* : <http://blog.rp.pl/>

Site Internet de la chaîne d'information de la Télévision polonaise : <http://www.tvp.info/>

Site Internet de la Radio polonaise : <http://www.polskieradio.pl/>

Site Internet le site de la Radio Télévision Belge Francophone (RTBF) : <http://www.rtbef.be/>

Site Internet de la chaîne d'information tvn24 : <http://www.tvn24.pl/>

Site Internet du journal *L'Humanité* : <http://www.humanite.fr/>

Site Internet du Département fédéral des Affaires étrangères de la Confédération suisse : <http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home.html>

Site Internet d'*Euronews* : <http://www.euronews.com/>

Site Internet du journal *La Libre Belgique* : <http://www.lalibre.be/>

Site Internet de l'hebdomadaire *Polityka* : <http://www.polityka.pl/TygodnikPolityka>

Site Internet de l'hebdomadaire *Wprost* : <http://www.wprost.pl/>

Site Internet d'*EuroActiv* : <http://www.euractiv.fr/>

Site Internet d'*EUobserver* : <http://euobserver.com/>

Site Internet d'*Europolitics* : <http://europolitics.info/>

4. Autre

Site Internet Wikipédia : <http://www.wikipedia.org/>

Blog Bruxelles2 : <http://www.bruxelles2.eu/>.

Archives de la Fondation Charles de Gaulle, « Charles de Gaulle, paroles publiques » : <http://fresques.ina.fr/de-gaulle/accueil>

Site Internet de « La revue géopolitique *diploweb.com* » : <http://www.diploweb.com/>

Europaforum.lu Grand-Duché de Luxembourg : <http://www.europaforum.public.lu/fr/index.html>

Nouvelle Europe – L'Europe au sens large ! : <http://www.nouvelle-europe.eu/>

Site Internet du gouvernement polonais consacrée à la Convention européenne : <http://www.cie.gov.pl>

Site Internet du Centre européen Robert Schuman : <http://www.centre-robert-schuman.org/>

Site Internet du Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE) du Grand-Duché de Luxembourg : <http://www.cvce.eu/>

Site Internet des archives ouvertes HAL-SHS (Sciences de l'Homme et de la Société) : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/>

Site Internet des Archives de l'Intégration européenne (*Archive of European Integration*) de l'Université de Pittsburgh : <http://aei.pitt.edu/>

Site Internet des Archives historiques de l'Union européenne (*Historical Archives of the European Union of the European University Institute*) : <http://www.eui.eu/Research/HistoricalArchivesOfEU/Index.aspx>

Site Internet de la Mission d'Enquête Internationale indépendante sur le conflit en Géorgie : <http://www.ceiig.ch/>

Site Internet de l'Institut diplomatique polonais d'Ignacy Jan Paderewski : <http://pid.gov.pl/pl>

Site Internet de l'Institut polonais des affaires internationales (PISM) : <http://www.pism.pl/pl#1>

Site Internet de la présidence polonaise au Conseil de l'UE : <http://pl2011.eu/>

Site Internet de l'Institut de Recherche et d'Enseignement sur la Négociation (ESSEC IRENÉ) : <http://irene.essec.edu/>

Site Internet du Collège d'Europe : <https://www.coleurope.eu/fr>

Site Internet de l'École européenne d'administration : http://europa.eu/eas/index_fr.htm

Site Internet d'*International Forum on Diplomatic Training* : <http://forum.diplomacy.edu>

Site Internet de *Think Tanks and Civil Societies International Relations Program* de l'Université de Pennsylvanie <http://gotothinktank.com/>

Site Internet du Groupe de Visegrad : <http://www.visegradgroup.eu/>

Site Internet du Réseau de recherche sur les opérations de paix de l'Université de Montréal : <http://www.operationspaix.net/>

Site Internet de la Mission d'Enquête Internationale Indépendante sur le Conflit en Géorgie : <http://www.ceiig.ch/Index.html>

Site Internet de la délégation de l'UE auprès des Nations Unies à New York : http://www.eu-un.europa.eu/home/index_en.htm

Site Internet de la Fondation Stefan Batory : <http://www.batory.org.pl/>

Site Internet de la Fondation Casimir Pulaski : <http://www.pulaski.pl/index.php>

Site Internet de Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (Bureau de la sécurité nationale) : <http://www.bbn.gov.pl/>

Site Internet de la Documentation française : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>

Site Internet de la Fondation pour la Recherche Stratégique : <http://www.frstrategie.org/>

Site Internet de la Représentation permanente de la France auprès des Nations Unies à New York : <http://www.franceonu.org/>

Site Internet de la Revue Regard sur l'Est : <http://www.regard-est.com/home/>

Site Internet de l'Institut François Mitterrand : <http://www.mitterrand.org/>

ANNEXES

Annexe 1

Document de réflexion du Praesidium de la
Convention européenne,
« Action extérieure de l'UE »,
CONV 161/02,
Bruxelles, 3 juillet 2002

NOTE

du:	Praesidium
à la:	Convention
Objet:	Action extérieure de l'UE

Les membres de la Convention trouveront en annexe un document de réflexion sur l'action extérieure de l'UE.

Ce document, et les questions qui y sont recensées, est destiné à servir de base au débat qui aura lieu lors de la session plénière de la Convention des 11 et 12 juillet 2002.

I. INTRODUCTION

1. Un grand nombre de citoyens européens sont conscients des avantages potentiels que présente une action collective de l'Union européenne sur la scène mondiale. Parallèlement, des voix s'élèvent pour critiquer l'influence exercée par l'Union sur le plan international, qui est actuellement bien moindre que ce que l'on serait raisonnablement en droit d'attendre compte tenu de son poids économique, de son degré élevé d'intégration interne et des ressources qui sont mises collectivement à sa disposition. La déclaration de Laeken avait souligné cette question, et un certain nombre de membres de la Convention l'ont soulevée également.
2. Le présent document a pour objet:
 - premièrement, de décrire le cadre existant pour l'action de la Communauté de l'Union dans le domaine des relations extérieures. Il faut à cet effet examiner i) les bases juridiques de cette action (à savoir les compétences qui ont été confiées à la Communauté/l'Union), ii) les instruments disponibles et iii) les responsabilités propres à chacun des différents acteurs concernés. Cette partie du document relève certains points qui concernent des aspects particuliers des relations extérieures et méritent d'être débattus;
 - deuxièmement, de mettre en évidence quelques questions d'ordre plus général qui pourraient également être prises en considération lors du débat sur l'influence de l'Union au niveau international, et de suggérer un certain nombre de pistes de réflexion concernant la manière de développer le rôle de l'Union sur le plan mondial.

II. SITUATION ACTUELLE

3. Les principaux domaines des relations extérieures dans lesquels la Communauté s'est vu attribuer un rôle depuis sa création (et qui demeurent sa compétence) concernent deux volets distincts: le commerce et la coopération au développement. Avec le temps, la Communauté a acquis depuis lors des responsabilités supplémentaires importantes dans d'autres domaines des relations extérieures. Outre un certain nombre de compétences explicites, la Cour de justice a reconnu à la Communauté une compétence extérieure implicite dans les cas où des accords internationaux sont nécessaires pour réaliser les objectifs internes définis par le traité ou lorsque de tels accords ont une incidence sur la législation communautaire interne.
4. La coopération informelle dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité s'est développée initialement en dehors des structures communautaires. Cependant, le traité sur l'Union européenne adopté en 1993 a institué un cadre nouveau sous l'intitulé politique étrangère et de sécurité commune, dont le champ a été récemment élargi par la décision de mettre en place une politique européenne de sécurité et de défense. Le TUE prévoit également une action extérieure dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Tous ces développements ont conduit à établir diverses modalités de représentation auprès des organisations internationales.
5. Dans la partie ci-après, les six domaines susmentionnés font l'objet de sections séparées. Ils sont toutefois étroitement liés dans la pratique; le TUE dispose que l'Union veille à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement, le Conseil et la Commission ayant la responsabilité d'assurer cette cohérence (article 3 du TUE).

A. COMMERCE

Bases juridiques

6. La Communauté a une compétence exclusive en matière de politique commerciale commune (article 133, paragraphe 1, du TCE), qui découle du fait qu'elle doit assumer la responsabilité des conséquences, sur le plan extérieur, de la politique intérieure visant à établir une union douanière. L'article 133, paragraphe 1, confère à la Communauté une compétence exclusive essentiellement pour le commerce de marchandises, les services transfrontaliers et pour certains aspects très spécifiques des droits de propriété intellectuelle. Toutefois, il est prévu que ces compétences peuvent être étendues à l'ensemble du commerce des services et de la propriété intellectuelle, dans le cas où le Conseil prendrait une décision dans ce sens à l'unanimité (le traité de Nice a encore étendu ces compétences exclusives).

Instruments

7. Les principaux instruments de la politique commerciale sont les accords de coopération commerciale passés avec un ou plusieurs États ou organisations internationales, et un certain nombre d'instruments juridiques autonomes tels que le règlement antidumping et le système de préférences généralisé (SPG).

Acteurs

8. Pour ce qui concerne les accords formels, la Commission soumet normalement au Conseil, pour approbation, des projets de directives de négociation. Une fois adoptées, ces directives forment la base des négociations qui sont conduites par la Commission en consultation avec un comité désigné par le Conseil en vertu du traité (le Comité de l'article 133). C'est au Conseil qu'il incombe de conclure les accords. La Commission, en liaison étroite avec le Conseil, est chargée de la gestion quotidienne de la politique commerciale. Elle est assistée dans cette tâche par le Comité de l'article 133, qui se réunit à intervalles réguliers.
9. Le Parlement européen est informé régulièrement des questions de politique commerciale et consulté sur les questions essentielles, mais il n'a pas de rôle formel en la matière. La Cour de justice a développé une jurisprudence importante en matière commerciale. La création de l'Organisation mondiale du commerce et l'inclusion, dans le champ d'application des règles du commerce multilatéral, de domaines qui n'entrent pas dans le champ d'application de la politique commerciale commune ont conduit à un arrangement pragmatique qui repose sur une obligation entre les États membres et les institutions de la Communauté, mais laisse à la Commission compétence pour négocier dans tous les secteurs et recourir aux mécanismes de règlement des différends de l'OMC. L'influence de la Communauté au sein de l'OMC reflète sa position de première zone commerciale du monde.

Points à débattre: Quelles leçons peut-on tirer de la relative efficacité de la politique de la Communauté dans le domaine du commerce extérieur? Comment l'améliorer encore? Et peut-on envisager d'élargir l'application des facteurs qui contribuent à cette efficacité?

B. COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Bases juridiques

10. L'action de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement est prévue par le traité (articles 177 à 181 du TCE); elle est complémentaire des programmes de développement et de coopération menés par les États membres. Outre ces dispositions, un autre élément important de la coopération communautaire au développement est la relation existant de longue date entre la CE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, régie par l'Accord de Cotonou entre les ACP, la CE et les États membres (un accord multilatéral indépendant conclu sur la base de l'article 310 du TCE). En outre, un certain nombre de programmes d'assistance technique (tels que MEDA, TACIS) ont été mis sur pied sur la base de l'article 308. D'autres politiques communautaires peuvent aussi comprendre un volet "développement" important.

Instruments

11. La Communauté est le premier fournisseur mondial d'aide au développement et d'assistance sous la forme d'une coopération. Son budget pour l'aide au développement s'élève à plus de 6 milliards d'euros par an (aide de préadhésion non comprise), dont 1 milliard d'euros environ sont destinés à l'aide d'urgence et à l'aide humanitaire. Il existe en outre, hors budget communautaire, un fonds séparé pour l'aide aux pays ACP (Fonds européen de développement) qui fait l'objet de procédures propres. Des prêts à des pays tiers sont consentis par la Banque européenne d'investissement. Les modalités de la coopération communautaire au développement peuvent également faire l'objet d'instruments juridiques internes et d'accords avec des pays tiers ou des organisations internationales.

Acteurs

12. Il incombe au Conseil, sur la base d'une proposition de la Commission et en codécision avec le Parlement européen, d'établir le cadre juridique pour l'aide communautaire au développement et à la coopération, et d'en fixer l'enveloppe financière globale. La procédure de codécision ne s'applique pas à la conclusion d'accords internationaux, qui relève de la compétence du Conseil. La mise en œuvre et la gestion de ces accords sont confiées à la Commission, selon les règles définies dans le cadre juridique, qui prévoient généralement un certain droit de regard des États membres dans le cadre de la procédure de comitologie.

Points à débattre: Peut-on améliorer l'efficacité de la politique de développement en fusionnant d'une manière ou d'une autre les différents instruments? Au vu des décisions arrêtées récemment à Séville, peut-on améliorer encore la cohérence entre la politique de développement et les autres politiques extérieures par des changements structurels au sein a) de la Commission et/ou b) du Conseil, et/ou en renforçant le rôle du Parlement?

C. AUTRES ASPECTS DES RELATIONS EXTÉRIEURES DE LA COMMUNAUTÉ

Bases juridiques

13. Le traité prévoit de manière explicite une compétence partagée entre la Communauté et les États membres dans les domaines suivants: politique monétaire (article 111 du TCE), recherche (article 170 du TCE) et environnement (article 174 du TCE). Outre ces domaines, la Cour de justice a reconnu à la Communauté une compétence implicite sur le plan externe lorsque des accords internationaux sont nécessaires pour réaliser des objectifs de politique intérieure prévus par le traité ou s'ils ont une incidence sur la législation communautaire, par exemple dans les domaines de la pêche, des transports et de l'agriculture. L'article 310 prévoit la négociation et la conclusion d'accords d'association.

Instruments

14. Les principaux instruments juridiques pour la gestion des aspects extérieurs des politiques communautaires sont les accords conclus avec un ou plusieurs États ou organisations internationales, selon les procédures établies à l'article 300 du TCE. Ces accords rassemblent fréquemment en un seul document toute une série de dispositifs permettant de gérer les relations (commerce, coopération au développement, environnement, coopération dans le domaine de la recherche et dialogue politique). Au cours des années, la Communauté a mis sur pied un réseau d'accords avec différents pays, groupes de pays et organisations internationales. Bien souvent, les accords initiaux ont été mis à jour, leur portée a été étendue, et, dans certains cas, ils ont été remplacés par des accords d'association qui prévoient des droits et obligations réciproques, une action commune et des procédures spéciales. Par conséquent, la Communauté a un réseau étendu et hétérogène de relations contractuelles avec des pays dans le monde entier. Ces accords prévoient presque invariablement des consultations à intervalles réguliers au niveau ministériel et au niveau des hauts fonctionnaires, dont la fréquence, le niveau et le type de représentation (Conseil ou commission) diffèrent selon les accords, et contiennent des dispositions relatives au règlement des différends.

Acteurs

15. La gestion des aspects extérieurs de ces politiques est, dans la pratique, partagée entre la Commission, le Conseil et les États membres. La Commission est chargée de négocier les accords internationaux sur la base d'une autorisation et de directives de négociation du Conseil. Le Conseil conclut ces accords, après consultation ou avis conforme du Parlement européen. Les accords internationaux comportent fréquemment à la fois des dispositions qui relèvent de la compétence de la Communauté et des dispositions qui n'en relèvent pas (accords "mixtes"). Ils sont signés conjointement par la Communauté et par les États membres et sont soumis, avant leur conclusion, aux procédures de ratification au niveau national pour ce qui concerne les dispositions qui relèvent de la compétence des États membres. Cela signifie que le commun accord des États membres est nécessaire, même pour les dispositions qui relèvent de la compétence communautaire et doivent être approuvées par un vote à la majorité qualifiée: il suffit qu'un seul État membre ne ratifie pas les dispositions qui relèvent de sa compétence pour que l'accord tout entier, y compris les dispositions relevant de la compétence de la Communauté, ne puisse entrer en vigueur. On peut recourir à des accords intérimaires pour permettre l'application provisoire des aspects communautaires de ces accords.

Points à débattre: Peut-on améliorer la cohérence entre les aspects extérieurs des politiques communautaires (environnement et agriculture par exemple) et d'autres politiques extérieures par des changements structurels au sein a) de la Commission et/ou b) du Conseil? Les procédures relatives aux accords mixtes pourraient-elles être simplifiées?

D. POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE

Bases juridiques

16. Les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune, tels qu'ils sont énoncés dans le traité, sont la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts et de l'intégrité de l'Union, le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité tant au sein de l'Union que sur la scène internationale, ainsi que la promotion de la coopération internationale, de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme (TUE, titre V).
17. Le traité fait obligation aux États membres d'appuyer activement et sans réserve la PESC de l'Union, de renforcer la solidarité politique mutuelle et de s'abstenir de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité sur la scène internationale. Pour définir et mettre en œuvre cette politique commune, des instruments tels que l'"action commune" et la "position commune" ont été créés en plus des mécanismes existants de coordination et de consultation. Le traité d'Amsterdam a encore renforcé la PESC en créant la fonction de Haut Représentant, en définissant plus explicitement les compétences de l'Union en matière de gestion des crises et en ajoutant au nombre des instruments la "stratégie commune", qui couvre à la fois des dimensions relevant de la Communauté et d'autres relevant de la PESC et élargit le champ d'application du vote à la majorité qualifiée.
18. Dans les domaines des affaires étrangères et de la sécurité, il n'y a pas de limite à la portée et à l'intensité potentielles d'une politique commune. La décision d'utiliser ou non et dans quelle mesure les options prévues par le traité, dépend entièrement de la volonté politique des différents acteurs concernés. Autrement dit, il n'y a pas d'obstacle découlant de la répartition des compétences entre l'Union et les États membres. (La seule contrainte qui pèse sur l'action de l'Union est d'un autre ordre: les compétences conférées à la Communauté européenne doivent être respectées (article 47 du TUE).

Instruments

19. Les instruments utilisés dans le cadre de la PESC sont d'une autre nature que ceux utilisés dans le cadre communautaire. Toutes les activités au titre de la PESC ne résultent pas d'actes juridiquement contraignants. En fait, le moteur de la PESC est la volonté politique des États membres de coordonner leurs positions et de parvenir à une attitude commune afin d'être en mesure d'exercer collectivement une plus grande influence sur la scène internationale. C'est la raison pour laquelle les États membres sont convenus, dans le cadre du traité, de renforcer la coopération systématique sur les questions de politique étrangère (sans toutefois la moindre obligation de dégager une orientation commune). Lorsqu'une orientation commune a été dégagée, elle peut être mise en application par le biais d'un acte juridique PESC, bien que ce ne soit pas toujours nécessaire.
 - a) **Actes juridiques: stratégies communes, actions communes, positions communes et décisions**
20. Les actes juridiques exigent une décision formelle du Conseil européen ou du Conseil. Le Conseil européen décide à l'unanimité des stratégies communes à l'égard des pays/régions ou dans des domaines où les États membres ont des intérêts communs importants. Celles-ci couvrent à la fois des aspects relevant de la Communauté et de la PESC. Lorsqu'une stratégie commune a été arrêtée, le Conseil peut adopter les mesures de suivi à la majorité qualifiée. Trois stratégies communes ont été adoptées jusqu'à présent, à l'égard de la Russie, de l'Ukraine et de la région méditerranéenne. Les actions communes sont utilisées lorsqu'une action opérationnelle de l'Union est jugée nécessaire. Elles sont arrêtées à l'unanimité (sauf dans le cadre d'une stratégie commune) et lient les États membres. Le Conseil peut également

arrêter des positions communes sur des questions internationales, régionales ou thématiques. Celles-ci requièrent l'unanimité, sauf dans le cadre d'une stratégie commune existante. Les États membres sont tenus de veiller à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes et de les défendre, notamment dans le cadre des organisations internationales. Le Conseil adopte des décisions principalement pour proroger ou modifier des positions communes ou des actions communes existantes. Les États membres qui ne souhaitent ni se rallier ni faire obstacle à un consensus peuvent faire usage de leur droit d'abstention constructive (article 23 du TUE).

b) Coopération systématique: coordination, consultation et information

21. Le traité prévoit que les États membres coordonnent leur action au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales. Cette coordination débouche très souvent sur une approche commune de l'UE. La coordination et la consultation sont assurées également dans les pays tiers, par l'intermédiaire des représentations diplomatiques des États membres et des délégations de la Commission. Des réunions périodiques permettent d'échanger des informations et de préparer des analyses conjointes sur diverses questions politiques, qui peuvent ensuite servir à alimenter le débat au sein du Conseil. Le réseau de messages cryptographiques (COREU) qui relie les États membres, la Commission et le Secrétariat général est un important canal pour l'échange d'informations et d'analyses et pour la préparation des décisions et déclarations PESC.

c) Représentants spéciaux, dialogue politique, déclarations et démarches

22. La pratique du Conseil consistant à nommer des représentants spéciaux est inscrite dans le traité (article 18, paragraphe 5, du TUE). Actuellement, l'UE a envoyé sur le terrain un représentant spécial pour la région des Grands lacs africains, un envoyé spécial pour le processus de paix au Moyen-Orient, un représentant spécial chargé de la coordination du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, un représentant spécial pour l'Afghanistan, un représentant spécial dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et un représentant spécial en Bosnie-Herzégovine. L'UE mène un dialogue politique avec plus de cinquante pays et dix organisations internationales. Près de 300 réunions ont lieu chaque année, allant des Sommets aux réunions d'experts. L'Union est représentée par la présidence, assistée par le Haut Représentant, ou par la troïka (pour la plupart des réunions de dialogue politique) ou le Haut Représentant uniquement. Les déclarations (dont le titre V du TUE ne fait pas mention) sont fréquemment utilisées pour faire connaître la position de l'Union sur des événements internationaux: plus de 100 déclarations sont publiées chaque année. Les démarches sont utilisées lorsque l'Union souhaite faire valoir sa position directement auprès des intéressés et demander que des mesures soient prises; elles sont souvent confidentielles mais peuvent, au besoin, être publiées.

d) Conclusion d'accords internationaux

23. Le Conseil peut conclure des accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales (article 24 du TUE). La présidence conduit les négociations sur la base d'un mandat donné par le Conseil (à l'unanimité). Une fois conclus, les accords lient en principe l'ensemble des États membres.

e) Financement de la PESC

24. Le budget PESC, qui fait partie du budget général des Communautés (chapitre B 8), a été établi pour financer les activités opérationnelles (les dépenses administratives de la PESC sont à la charge du budget CE pour l'institution qui les supporte). La gestion financière des dépenses PESC à charge du budget CE incombe à la Commission. Le budget PESC est de 30 à 40 millions d'euros par an en moyenne (moins de 1 % du budget total au titre des relations extérieures) et il s'avère fréquemment insuffisant pour financer et mettre en œuvre les décisions de politique étrangère. En principe, des fonds peuvent être virés d'une autre ligne budgétaire (communautaire), mais cette possibilité, lourde et sensible sur le plan institutionnel, n'a été utilisée qu'une fois. Le financement d'une action PESC directement par les États membres est également possible, mais cette possibilité n'a été que rarement mise à profit (par exemple pour financer le transfert des moyens de l'UEO à l'UE). Les décisions en

matière de financement sont particulièrement complexes dans les domaines où la dimension (et les implications) de politique étrangère est marquée et où la Communauté a acquis et exercé des compétences.

Acteurs

25. La PESC s'inscrit dans le cadre institutionnel unique, ce qui signifie que les mêmes institutions sont au service de la Communauté et de la PESC. Mais, s'agissant de la PESC, l'exécution des actions incombe pour l'essentiel aux États membres et les rôles respectifs du Conseil, des États membres, de la Commission et du Parlement européen diffèrent dans les deux cas.

Le Conseil européen définit les principes et les orientations générales, y compris dans le domaine de la défense et de la sécurité. Il décide aussi, à l'unanimité, des stratégies communes proposées par le Conseil.

Le Conseil (dans sa formation "Affaires générales") réunit les ministres des affaires étrangères, le Haut Représentant et le Commissaire en charge des relations extérieures en vue d'examiner les questions relevant de la PESC et de veiller à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action extérieure de l'UE (article 13 du TUE). Il élabore des politiques communes sur la base des principes, orientations et stratégies communes définis par le Conseil européen. À cet effet, le Conseil adopte des actions communes, des positions communes, des décisions, des conclusions, des déclarations, etc.

Le surcroît d'efficacité de la PESC ces dernières années doit beaucoup au rôle décisif joué, depuis octobre 1999, par le Haut Représentant qui assiste le Conseil dans la formulation et la mise en œuvre des initiatives en matière de politique étrangère. Le Haut Représentant peut aussi être mandaté, par le Conseil ou le Conseil européen, pour agir au nom de l'Union, comme cela a été le cas dans les Balkans et au Moyen-Orient. Le traité (articles 18 et 26 du TUE) lui confère des responsabilités particulières pour représenter l'Union lors des réunions de dialogue politique avec des tiers. Le Haut Représentant est assisté par l'unité de planification de la politique et d'alerte rapide créée par une déclaration annexée au traité d'Amsterdam. Son rôle actif dans la "diplomatie des points chauds", par exemple dans les Balkans et au Moyen-Orient, a été largement salué.

L'État membre qui assure la présidence semestrielle du Conseil joue un rôle important en ce sens qu'il présente des initiatives, recherche des terrains d'entente et veille à la mise en œuvre des décisions. La présidence représente l'Union lors des réunions de dialogue politique avec les pays tiers et exprime la position de l'Union dans les enceintes internationales telles que les Nations Unies, le Conseil de l'Europe ou l'OSCE.

La Commission est pleinement associée et a le droit, comme les États membres, de soulever toute question relevant de la PESC et de soumettre des propositions au Conseil (articles 27 et 22 du TUE). Elle est aussi associée à la représentation de l'Union, tâche qui incombe au premier chef à la présidence, assistée par le Haut Représentant (article 18 du TUE). Les délégations de la Commission dans les pays tiers sont elles aussi associées aux activités relevant de la PESC.

La présidence et la Commission informent régulièrement le Parlement européen des questions relevant de la PESC (article 21 du TUE). Par ailleurs, le Haut Représentant s'adresse régulièrement au Parlement européen. Le traité (article 21) prévoit en outre que la présidence consulte le Parlement européen et que ses vues sont dûment prises en considération.

La Cour de justice n'a aucun rôle dans le cadre de la PESC, sauf pour ce qui est de la délimitation des compétences entre la Communauté et l'Union.

Points à débattre: Comment pourrait-on rendre optimale l'amélioration de l'efficacité de la PESC résultant de la nomination du Haut Représentant? Son rôle devrait-il être renforcé et, dans l'affirmative, comment (par exemple, en lui conférant un droit d'initiative)? Comment pourrait-on au mieux accroître la cohérence entre la PESC et les politiques extérieures spécifiques? Pourrait-on simplifier les instruments de la PESC, notamment en rendant possible un recours accru aux stratégies communes et aux procédures allégées de prise de décision qu'elles supposent? Comment faire le meilleur usage des forces diplomatiques des États membres, sur le plan de l'analyse et de la représentation? Pourrait-on élaborer des moyens et des procédures plus efficaces pour le financement de la PESC?

E. POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

Bases juridiques

26. Les questions de sécurité sont considérées comme faisant partie de la PESC depuis la création de celle-ci par le traité sur l'Union européenne. Toutefois, le traité d'Amsterdam comporte, pour les questions de sécurité, une base plus explicite. Il prévoit expressément la possibilité pour l'Union de participer à une série de missions de gestion de crises (les missions dites de Petersberg) ou d'en assurer la conduite. Ces dispositions ont pour effet que la politique de sécurité et de défense est définie essentiellement comme une politique de gestion de crises, et non de défense d'un territoire, même si le traité (article 17) laisse ouverte la possibilité que la PESC conduise à une défense commune, si le Conseil européen en décide ainsi. Onze États membres sont alliés au sein de l'OTAN (dix sont membres de l'UEO) et sont donc déjà liés par des engagements d'assistance mutuelle; les autres États membres ont un statut de neutralité. Aux termes d'un protocole annexé au traité, le Danemark ne participe pas à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions et actions de l'Union qui ont des implications en matière de défense.

Instruments

27. Les instruments juridiques dans le domaine de la PESC sont essentiellement les mêmes que pour la PESC. Toute décision de lancer une opération de gestion de crises doit être prise sur la base d'une action commune. Toutefois, le traité (article 23) exclut explicitement le recours au vote à la majorité pour toute décision ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (et les dispositions du traité de Nice relatives à la "coopération renforcée" ne s'appliquent pas en la matière). Pour les instruments opérationnels, le traité (article 17) a prévu la possibilité pour l'Union de recourir à l'UEO pour élaborer et mettre en œuvre les décisions et les actions qui ont des implications dans le domaine de la défense. Dans la pratique toutefois, cette disposition est caduque du fait que l'Union met elle-même en place des capacités opérationnelles, et le traité de Nice comporte de nouvelles dispositions qui tiennent compte de cette réalité. L'approche globale qui sous-tend la mise en place de ces capacités repose sur deux principes: a) l'utilisation de toute la gamme des instruments, civils et militaires, dont disposent l'Union et les États membres et b) la nécessité d'une coopération avec l'OTAN et d'une complémentarité par rapport à celle-ci. (Certains États membres ont créé, de leur propre initiative et en dehors du cadre de l'UE, des unités conjointes, par exemple l'Eurocorps.)

Acteurs

28. Les acteurs sont pour l'essentiel les mêmes que pour la PESC, mais leurs rôles et leurs compétences sont un peu différents. En matière de politique de sécurité et de défense, ce sont les États membres qui jouent le rôle moteur. Compte tenu de la responsabilité qu'ont les Chefs d'État ou de gouvernement dans les décisions nationales relatives aux questions de défense et à la gestion des crises, le rôle du Conseil européen est particulièrement important. Il appartient au Conseil de décider à l'unanimité le lancement d'une opération militaire. Il appartient ensuite à chaque État membre de décider s'il y apporte une contribution, et sous quelle forme. On s'efforce actuellement, avec des fortunes diverses, d'encourager un renforcement des contributions nationales.
29. La création de la PESD a entraîné la mise en place de quelques nouvelles structures au sein du Conseil, notamment le Comité politique et de sécurité, lequel, outre son rôle général qui est de préparer la politique en matière de sécurité et de relations extérieures, a comme fonction spécifique d'exercer un contrôle politique et la direction stratégique en temps de crise; le Comité militaire, qui donne des avis militaires; et un État-major, composé de militaires détachés des États membres, qui a pour rôle de fournir des conseils dans le domaine militaire et d'assister le Comité militaire. Le rôle particulier du Haut Représentant dans les opérations de gestion de crises a été reconnu par le Conseil européen de Nice, qui a considéré qu'il devrait être en mesure de présider le Comité politique et de sécurité en temps de crise. La Commission est pleinement associée aux aspects non militaires de la PESD.

Points à débattre: Comment édifier de façon optimale une véritable PESD, en tenant compte des conceptions spécifiques des États membres sur les questions de défense et de sécurité? Quel est le meilleur moyen de parvenir à véritablement améliorer les capacités dans ce domaine?

F. L'UNION EUROPÉENNE/LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

30. La coopération au sein des organisations internationales et les enceintes multilatérales est un élément essentiel de la politique extérieure en général. L'action multilatérale, qu'elle soit financière, économique ou politique, a pour finalité de renforcer la stabilité et l'interdépendance au niveau de la planète tout entière. Tout le monde s'accorde à reconnaître l'impact international des politiques de l'Union, tant intérieures qu'extérieures. Mais le statut de l'Union dans les organisations internationales est moins clair et très complexe.
31. L'Union européenne en tant que telle n'a pas de statut juridique dans les organisations multilatérales telles que l'ONU, l'OSCE, le Conseil de l'Europe, les institutions financières internationales ou des enceintes internationales telles que le G7 ou le G8. D'une manière générale, seuls des États souverains peuvent, d'après les statuts de ces organisations, en être membres à part entière.
32. En dépit de cette règle générale, la participation de la Communauté européenne aux organes et institutions des Nations unies s'est considérablement développée au fil des ans. Dans certains domaines où la CE/TUE a des compétences exclusives ou partagées, les États membres ont négocié avec l'organe concerné des Nations unies pour que le statut de la CE soit reconnu/renforcé. Cela n'a rien changé le statut juridique des États membres au sein de ces organisations. Le statut de la CE, représentée par la Commission, varie actuellement d'un organe des Nations unies à l'autre. La CE est membre à part entière de l'OMC et de la FAO, ainsi que des organisations compétentes en matière de pêche, mais n'a qu'un statut d'observateur à l'Assemblée générale, à l'ECOSOC et dans la majorité de leurs organes subsidiaires. Elle n'a aucun statut à la Cour internationale de justice, au Conseil de sécurité ou à l'UNICEF. La CE a le statut de "participant à part entière" à l'OCDE. La Commission, représentant la CE, a un statut

d'observateur au Conseil de l'Europe et à l'OSCE et participe à la plupart des activités du G7/G8 (à l'exception du G7 "Finance"). Lorsque la présidence du Conseil est exercée par un État non membre du G7/G8, elle est invitée aux sommets et aux réunions ministérielles. Les relations entre la Communauté et certaines organisations internationales ou leurs organes subsidiaires sont régies par des dispositions spécifiques du traité (Nations unies: article 302 du TCE, Conseil de l'Europe: article 303 du TCE, OCDE: article 304 du TCE).

33. En dépit du fait que l'Union européenne n'a pas de statut juridique dans les organisations internationales, ses États membres sont tenus par la politique étrangère et de sécurité commune de défendre au sein de ces organisations les positions de l'Union, qui sont en général présentées par la présidence. Ce principe s'applique par exemple dans le cadre d'un certain nombre de commissions de l'AGNU, de la Commission des droits de l'homme des Nations unies, du Conseil de l'Europe et de l'OSCE. L'État membre exerçant la présidence peut présenter des initiatives au nom de l'UE, possibilité qui a été de plus en plus utilisée ces dernières années. En outre, l'article 19 du TUE précise que les États membres de l'UE qui sont membres du Conseil de sécurité des Nations unies se concerteront, informeront les autres États membres et défendront les positions et les intérêts de l'Union; une coordination a maintenant lieu avant les réunions du Conseil de sécurité.
34. Dans les institutions de Bretton Woods (les IFI), les États membres de l'UE font partie d'un certain nombre de "constituencies" du FMI, qui sont représentées au Conseil d'administration (la BCE est invitée en tant qu'observateur lorsque le Conseil d'administration discute de questions ayant un lien avec l'euro). Les États membres coordonnent leurs positions de manière informelle lors de réunions qui ont lieu régulièrement et auxquelles assiste la Commission. Sur certaines questions, la coordination a lieu au niveau du Comité économique et financier ou au niveau des ministres des finances au sein du Conseil. Ce type de coordination est beaucoup plus rare en ce qui concerne la BIRD (Banque mondiale). Lors des réunions annuelles conjointes FMI/BIRD, chaque État membre présente une déclaration écrite, le président du Conseil ECOFIN soumet une déclaration écrite au nom de l'UE, la Commission et la BCE ont un statut d'observateur pour la partie non restreinte de la réunion et la Commission, agissant au nom de la Communauté, soumet une déclaration écrite au Comité du développement.

Points à débattre: L'Union pourrait-elle, dans un plus grand nombre d'organisations internationales, a) parler d'une seule voix ou b) véhiculer un message commun ou c) assurer une meilleure coordination?

III. QUESTIONS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION

35. Dans le cadre de la réflexion sur la manière de renforcer encore l'influence de l'Union au niveau international, quatre aspects spécifiques devraient être pris en considération. Pour certains d'entre eux, une révision des traités serait nécessaire.
 - a) **Assurer la cohérence**

On s'accorde généralement à penser que l'Union doit développer ses politiques et utiliser ses ressources de manière cohérente afin d'être un acteur crédible et efficace sur la scène internationale. Les relations économiques et politiques de l'Union avec les pays/régions tiers et son action au sein des organisations internationales sont régies par différentes règles et procédures de prise de décision. Certains ont fait valoir qu'en raison du système actuel, il est difficile de faire en sorte que les multiples instruments soient utilisés de manière harmonieuse dans la poursuite des objectifs communs. Cela appelle-t-il des changements structurels au sein du Parlement, de la Commission et du Conseil et dans les relations entre

ces institutions? Pourrait-on envisager, notamment dans une situation de crise, de soumettre au Conseil une proposition unique couvrant les options suggérées pour l'ensemble de l'outil de gestion?

b) Recenser les intérêts communs

Le degré d'intégration atteint dans la Communauté/dans l'Union signifie que les États membres ont en commun un nombre croissant d'intérêts. La définition de ces intérêts est en partie liée à l'échange et à l'évaluation commune des informations, qui peut aussi contribuer pour beaucoup à affermir la confiance mutuelle. Si le droit de soulever des questions ayant trait à la PESC appartient aussi bien aux États membres qu'à la Commission, la définition d'une approche commune ne peut se faire que collectivement. Le Conseil européen a examiné la question de savoir comment améliorer les moyens dont il dispose pour remplir son rôle stratégique. Des dispositions concernant le Conseil "Affaires générales" sont également à l'étude. Que pourrait-on faire de plus pour définir et hiérarchiser les intérêts communs?

c) Promouvoir la flexibilité

Une politique étrangère dynamique suppose que l'Union soit en mesure de réagir rapidement aux événements internationaux, en s'appuyant sur les ressources les plus appropriées. Nombreux sont ceux qui estiment que les contraintes financières qui pèsent actuellement sur la PESC et la règle qui subordonne toute action de l'Union dans le domaine de la PESC à l'accord unanime des États membres restreignent la capacité d'action de l'Union et se traduisent par une politique dictée par la compression des dépenses et la recherche d'un dénominateur commun le plus ambitieux possible. Devrait-on envisager d'introduire davantage de flexibilité afin d'aider à surmonter ces difficultés?

d) Donner une identité à la voix de l'Union

Traditionnellement, la représentation extérieure était assurée par la présidence ou par la Commission, selon le sujet traité. En pratique, notamment dans les capitales où peu d'États membres disposent d'une représentation diplomatique, une pratique informelle de "pays chef de file" s'est parfois mise en place. Par ailleurs, depuis la création de la fonction de Haut Représentant, il s'avère que, notamment en cas de crise, c'est souvent lui qui, en pratique, représente l'Union et conduit le dialogue politique au nom du Conseil. (Souvent, le dialogue politique est aussi mené en formation de troïka, pratique que nombre d'observateurs jugent lourde et inefficace.) Même si, dans des cas particuliers, on perçoit clairement qui est, en pratique, l'interlocuteur principal au sein de l'Union, la situation est complexe pour ceux qui, à l'extérieur de l'Union, souhaitent savoir à qui s'adresser. Quel est le meilleur moyen de donner une identité à la voix de l'Union?

36. Lorsque l'on examine ces quatre aspects, il convient de ne pas perdre de vue les facteurs sous-jacents ci-après.

- a) En raison de la mondialisation croissante et de l'importante dimension internationale qui vient se greffer sur un nombre de plus en plus élevé de politiques communautaires d'ordre essentiellement interne, il convient de disposer d'une vision d'ensemble stratégique efficace des incidences de ces politiques sur le plan international. De même, si les politiques en matière de commerce extérieur et de développement ont des répercussions directes sur la politique étrangère, il n'en reste pas moins que la crédibilité et l'impact de la politique étrangère exigent souvent des résultats concrets à terme. Il est donc capital d'assurer la cohérence.

- b) Cela étant, peu d'événements internationaux suscitent une réaction identique ou d'une même intensité, dans chacun des États membres. Les situations géographiques et les contextes historiques diffèrent, de même que les facteurs humains et économiques. Les liens traditionnels d'un pays avec des zones géographiques particulières et la mesure dans laquelle les États membres sont disposés à s'engager dans ces zones varient considérablement. Ces liens traditionnels doivent être considérés comme des atouts pour l'Union.
- c) Chacun s'accorde à penser que, chaque fois que l'Union peut agir collectivement, elle devrait le faire. Il serait irréaliste de croire que, faute d'un consensus de l'Union sur une ligne d'action, les États membres directement ou fortement concernés par un événement extérieur s'abstiendraient d'agir par eux-mêmes. Lorsqu'un État membre estime que ses intérêts vitaux sont sérieusement affectés, la pression exercée par l'opinion publique et au sein de son parlement national pourrait lui imposer d'agir.

En outre, alors qu'un certain nombre d'États membres sont liés par des obligations de défense mutuelle dans le cadre de l'OTAN/de l'UEO, une action militaire collective de l'UE ne serait pas possible dans le cadre des dispositions existantes, si un État membre faisait l'objet d'une agression ou si ses intérêts vitaux étaient menacés. Il se pourrait que certains États membres ne soient pas disposés à s'engager suffisamment, que ce soit sur le plan de la volonté politique ou sur celui des ressources à affecter aux capacités militaires. D'autres font valoir qu'une défense commune qui manquerait de volonté politique ou de ressources ne serait pas crédible.

- d) En mettant en place la politique étrangère et de sécurité commune avec son cadre juridique, ses instruments et procédures spécifiques, les États membres ont reconnu que, si leurs intérêts vitaux ne coïncident pas toujours, ils partagent le même intérêt à œuvrer ensemble chaque fois que cela est possible. Cette coopération va en s'intensifiant, tendance qui transparaît dans les modifications apportées ultérieurement aux procédures ainsi que dans l'introduction de nouveaux instruments, comme c'est le cas dans le traité d'Amsterdam. On pourrait réfléchir aux moyens d'affermir encore cette tendance.

IV. PISTES DE RÉFLEXION

- 37. L'idée qui sous-tend l'approche de l'UE en matière de relations extérieures est que l'Union a intérêt à agir collectivement sur la scène internationale et que ses ressources devraient être utilisées de manière cohérente et efficace. En réfléchissant à la meilleure manière de concrétiser ces aspirations à l'avenir, il pourrait être utile d'aborder les questions générales ci-après.
 - i) Comment peut-on renforcer la convergence de vues entre les États membres sur les différents thèmes de la politique extérieure, compte tenu des traditions et intérêts nationaux différents, et favoriser la solidarité entre eux? Et comment peut-on faire en sorte que le processus politique qui en découle ne se traduise pas par une convergence sur une politique commune qui se situerait au niveau le moins ambitieux?
 - ii) Comment peut-on renforcer la cohérence entre les différents objectifs des politiques de l'Union, par exemple entre la politique de développement et d'autres politiques, extérieures ou intérieures?
 - iii) Dans quelle mesure le recours à la méthode communautaire pourrait-il être étendu à d'autres domaines d'action? Dans les matières relevant actuellement de la PESC, pourrait-on envisager d'élargir les possibilités grâce auxquelles le Conseil peut prendre des décisions sans que l'unanimité soit requise? Et/ou conviendrait-il d'introduire des arrangements plus souples permettant à un groupe d'États membres de prendre une initiative au nom de l'Union?

- iv) Comment pourrait-on rendre plus efficace le recours à la méthode communautaire, par exemple en assurant une plus grande cohérence au sein a) de la Commission et/ou b) du Conseil et entre ces deux institutions, et/ou c) en renforçant le rôle du Parlement?
 - v) Quels enseignements peut-on tirer de l'expérience acquise depuis la création de la fonction de Haut Représentant?
 - vi) Pour ce qui est de la politique commune de défense, quelles missions, le cas échéant, devrait-on assigner à l'Union au-delà des tâches de Petersberg? Souhaitons-nous doter l'Union d'une véritable capacité opérationnelle, y compris une capacité militaire? Dans l'affirmative, comment pouvons-nous assurer la mise à disposition des capacités nécessaires pour garantir la crédibilité? Devrions-nous envisager, en nous inspirant de ce qui a été fait pour l'union monétaire, d'établir des critères d'admission et un pacte auquel il faudra par la suite se conformer?
 - vii) Est-il nécessaire de modifier les arrangements existants en matière de représentation de l'Union/de la Communauté dans les pays tiers et/ou au sein des organisations internationales?
-

Annexe 2

Mandat du Groupe de travail VII
sur l'action extérieure de la Convention,
CONV 252/02,
Bruxelles, 10 septembre 2002

LA CONVENTION EUROPÉENNE
LE SECRETARIAT

Bruxelles, le 10 septembre 2002 (13.09)
(OR. en)

CONV 252/02

WG VII 1

NOTE

de : M. Jean-Luc Dehaene, vice-président
aux : membres de la Convention
Objet: **Mandat du Groupe de travail VII sur l'action extérieure**

Les membres trouveront ci-joint un mandat commenté qui développe les questions soulevées dans le document CONV 206/02 et vise à faciliter les travaux du Groupe de travail sur l'action extérieure.

CONV 252/02

ois/HN/aml

1
FR

**Groupe de travail VII sur l'action extérieure
présidé par le vice-président, M. Jean-Luc Dehaene**

Mandat commenté

I. Introduction

1. Les débats de la session plénière sur l'action extérieure (11 et 12 juillet) ont confirmé que l'UE avait beaucoup à gagner d'une action collective sur la scène internationale. Seule une Union forte et unie pourra protéger ses intérêts politiques et économiques et défendre les valeurs qui sont au cœur-même de son existence. Ils ont rappelé également que les défis de la mondialisation exigent de l'Union qu'elle joue son rôle sur le plan international en utilisant de manière efficace et cohérente toutes les ressources dont elle dispose. En tant qu'acteur international, l'Union a parcouru bien du chemin et, d'année en année, son rôle dans le monde est de plus en plus reconnu. Cependant, les attentes continuent de grandir, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE, et il nous faut nous demander comment nous pourrions faire de l'Union un acteur plus fort et plus actif sur la scène internationale. Un certain nombre de questions ont été soumises à la réflexion du groupe (CONV 206/02). La présente note vise à exposer brièvement la toile de fond de ces questions (en complément des documents CONV 161/02 et CONV 200/02) et propose quelques pistes de réflexion aux membres du groupe.

II. Questions à examiner

Comment les intérêts de l'Union devraient-ils être définis et formulés?

2. Il est reconnu de manière assez générale que la meilleure manière pour l'Union de défendre des intérêts communs est d'agir de façon collective; mais il est vrai que les mêmes faits internationaux produisent rarement les mêmes réactions, ou la même intensité de réaction dans tous les États membres. En outre, l'agenda international de l'UE souffre souvent d'un manque de continuité, chaque présidence voulant faire passer au premier plan ses propres priorités. Ceci pose deux problèmes majeurs: comment déterminer et hiérarchiser au mieux les intérêts communs, et comment favoriser efficacement une convergence de vues des États membres entre eux, ce qui permettrait de faire preuve de davantage de solidarité et de détermination politique dans la défense d'intérêts communs?

3. Le Conseil européen a un rôle clé dans l'établissement des principes et des orientations générales de la politique étrangère. C'est sur la base de ces orientations que le Conseil élabore des politiques communes. Dans le domaine de l'action communautaire, la Commission joue un rôle central qui découle de son droit d'initiative, tandis que les propositions relevant de la PESC peuvent être présentées par plusieurs acteurs. Le groupe pourrait réfléchir à des mécanismes susceptibles d'aider ces différents acteurs à définir collectivement les intérêts de l'UE et à se mettre d'accord sur une approche stratégique afin de défendre ces intérêts, en mettant à profit l'intérêt particulier et l'expérience spécifique de chaque État membre concernant certains pays ou régions. L'échange d'informations, les évaluations conjointes en matière de politique générale, ainsi que d'autres formes de coopération tant entre les capitales qu'entre les institutions et dans les pays tiers sont des outils importants qui favorisent la convergence de vues et devraient permettre de définir les objectifs de l'action extérieure de l'UE. Le groupe pourrait étudier les moyens de renforcer les mécanismes existants et en proposer éventuellement de nouveaux.

Comment garantir la cohérence de l'action de l'Union et coordonner tous les instruments dont elle dispose, tels que l'aide au développement, l'action humanitaire, l'assistance financière, la politique commerciale, etc.?

4. Tous s'accordent à considérer qu'il importe d'utiliser correctement et de manière coordonnée tous les instruments économiques et politiques existants si l'on veut que l'UE soit en mesure d'exercer une influence sur la scène internationale. Le poids économique de l'UE est considérable; l'UE est le principal partenaire commercial de nombreux pays et de nombreuses régions, le plus gros dispensateur d'aide au développement et de coopération, et l'importance de l'euro va croissant au niveau mondial. L'UE a à sa disposition tout un éventail d'instruments dont elle peut user pour poursuivre ses objectifs dans les relations internationales et un bon nombre de ses politiques internes ont un volet externe important. Les différentes politiques et leurs instruments sont reliés entre eux: une décision concernant la coopération au développement ou l'aide humanitaire, par exemple, peut avoir des conséquences importantes en matière de politique étrangère, et vice-versa. Beaucoup estiment que des changements devraient être apportés au fonctionnement actuel de l'UE au profit d'une meilleure coordination et prônent une approche cohérente et crédible en matière de prise de décision. Deux aspects sont à considérer ici: les modalités de fonctionnement des institutions entre elles et celles qui régissent les structures à l'intérieur des institutions.

5. Le groupe pourrait examiner les structures au sein du Conseil, de la Commission et du Parlement européen et étudier les moyens d'améliorer la coordination interne des politiques et des actions qui ont une incidence sur les relations internationales de l'UE. Une des options possibles serait que chaque institution crée une cellule de convergence chargée d'examiner toutes les questions ayant une dimension internationale. (En ce qui concerne le Conseil, le groupe prendrait pour point de départ les conclusions du Conseil européen de Séville sur la question de la réforme.)
6. Le groupe pourrait étudier également les différents moyens de renforcer les synergies entre les principaux acteurs/institutions, notamment d'intensifier la coopération entre le HR et la Commission, de créer un espace pour des initiatives communes, ou même de fusionner d'une manière ou d'une autre certaines de leurs fonctions. Il serait intéressant également d'examiner s'il est possible d'utiliser de manière plus efficace les instruments politiques qui couvrent différents domaines d'action.

Comment faire en sorte que le processus de prise de décision permette à l'Union d'agir avec rapidité et efficacité sur la scène internationale? Dans quelle mesure la méthode communautaire pourrait-elle être étendue à d'autres domaines d'action et comment pourrait-elle gagner en efficacité? Quelle forme d'assouplissement de la règle de l'unanimité pourrait être envisagée?

7. Tous conviennent qu'il est important pour l'UE d'avoir une politique étrangère dynamique qui lui permette de réagir sans tarder à des événements internationaux. Cela dépend bien entendu étroitement de l'existence ou non d'une volonté politique d'intervenir dans une situation donnée, ce qui souligne la nécessité de favoriser la solidarité et la convergence de vues entre les États membres. En outre, beaucoup sont d'avis que la règle de l'unanimité actuellement appliquée pour la PESC restreint la capacité d'action de l'Union et favorise une politique dictée par la position la moins ambitieuse. On a fait observer également que l'absence de position/d'action de l'Union crée un vide, que viennent alors combler des politiques étrangères nationales (parfois antagoniques), ce qui nuit à la crédibilité de l'Union en tant qu'acteur international. Les solutions envisagées pour vaincre l'inertie dans le domaine de la PESC consisteraient notamment à étendre à la PESC la méthode communautaire (ou des éléments de celle-ci), ainsi qu'à recourir davantage à la "coopération renforcée" et à l'"abstention constructive" afin que l'UE puisse être présente sur la scène internationale lorsque cela est nécessaire.

8. Le groupe pourrait examiner la possibilité d'étendre le vote à la majorité qualifiée aux décisions de politique étrangère, soit de manière générale, soit dans certains cas, par exemple dans le cas de propositions présentées conjointement par le HR et le Commissaire chargé des relations extérieures, et étudier si d'autres éléments éventuels de la méthode communautaire pourraient être appliqués à la PESC. Il pourrait examiner également s'il y a moyen d'améliorer les procédures dans des domaines communautaires existants tels que le commerce et la coopération au développement. On pourrait envisager à cet égard la possibilité de redynamiser l'instrument de la stratégie commune (ce qui va dans le sens d'une extension du VMQ). Le groupe pourrait en outre examiner dans quelles conditions un groupe d'États membres, formant une coalition de pays "déterminés à agir", pourrait présenter une initiative au nom de l'UE (coopération renforcée) et comment on pourrait promouvoir un recours plus efficace à la possibilité d'"abstention constructive" pour les États membres qui ne souhaitent pas nécessairement se rallier à une initiative de l'UE mais ne veulent pas non plus y faire obstacle.

Quelles sont les leçons à tirer de l'expérience acquise avec la création du poste de HR pour la PESC? Quel droit d'initiative devrait-il avoir? Comment garantir qu'il ait à sa disposition les moyens nécessaires, y compris financiers?

9. La création du poste de HR pour la PESC en 1998 a été accueillie de manière positive tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union. Presque quatre ans après, on s'accorde généralement à reconnaître que le HR a grandement contribué à la visibilité de l'UE dans le monde, en assurant une présence dans les zones de conflit, en maintenant le contact avec les principaux partenaires internationaux et en favorisant la convergence de vues au sein du Conseil.
10. Le groupe pourrait examiner de quelle manière l'UE pourrait tirer parti encore mieux de la fonction de HR, à savoir en renforçant son rôle dans le processus de prise de décision et/ou en augmentant les ressources mises à sa disposition. On pourrait envisager par exemple de donner au HR le droit de proposition en matière de politique étrangère (que le traité actuel réserve aux États membres et à la Commission) et/ou qu'il préside la formation du Conseil responsable des affaires étrangères (actuellement, le Conseil "Affaires générales" présidé par le pays exerçant la présidence). Il serait utile également d'évaluer les ressources, humaines et financières, qu'il conviendrait de prévoir, au niveau interne et au niveau externe, pour répondre à l'ampleur de la tâche du HR.

11. La question d'une politique étrangère crédible et anticipatoire est étroitement liée aux moyens financiers mis à disposition afin d'appuyer les décisions de politique étrangère par des mesures concrètes. Le groupe pourrait examiner comment on peut garantir que le budget nécessaire sera dégagé, tant en ce qui concerne les montants que les procédures de financement et la responsabilité financière.

Quels sont les changements dans les modalités de représentation extérieure qui permettraient d'accroître l'influence de l'Union au niveau international? Comment pourrait-on assurer une meilleure synergie entre l'activité diplomatique de l'Union et celle des États membres?

12. Certains ont relevé le manque de clarté au niveau de la représentation extérieure de l'UE et considèrent qu'une représentation unique améliorerait la capacité de l'Union à agir efficacement sur la scène internationale. D'autres estiment qu'une représentation plurielle est inévitable compte tenu du caractère sui generis de l'Union et que l'objectif le plus important est de faire en sorte de relayer un message unique plutôt que de parler d'une seule voix.
13. En ce qui concerne la question de la représentation extérieure, il convient de faire la distinction entre, d'une part, l'action de l'UE dans les enceintes multilatérales et, d'autre part, les relations bilatérales de l'UE. Pour ce qui est des affaires multilatérales, le groupe pourrait examiner quels changements dans les modalités de représentation extérieure pourraient permettre à l'UE d'exercer davantage d'influence au sein des organisations internationales concernées (Nations Unies, OSCE, Conseil de l'Europe, IFI) et si une certaine rationalisation est possible. En outre, il pourrait réfléchir aux moyens d'améliorer les mécanismes conduisant à la formulation par l'UE de positions communes plus nombreuses au sein de ces organisations internationales (message unique).
14. Pour ce qui concerne les relations de l'UE avec les pays tiers, le groupe pourrait examiner les changements susceptibles d'être apportés aux modalités actuelles régissant les réunions de dialogue politique, en vue de clarifier la représentation et d'en améliorer la continuité. La question de la représentation de l'UE dans les pays tiers mérite également une certaine attention. Les États membres et la Commission ont à leur disposition un vaste réseau de représentations diplomatiques. Il serait utile d'explorer les moyens d'améliorer la synergie entre les différents services existants, de s'assurer qu'ils coopèrent aux fins de l'intérêt commun de l'UE et d'examiner comment la représentation sur le terrain pourrait au mieux accroître l'influence de l'UE à l'étranger.

Annexe 3

Rapport final du Groupe de travail VII
« Action extérieure de l'UE »,
CONV 459/02,
Bruxelles, 16 décembre 2002

LA CONVENTION EUROPÉENNE
LE SECRETARIAT

Bruxelles, le 16 décembre 2002 (17.12)
(OR. en)

CONV 459/02

WG VII 17

RAPPORT

du: Groupe de travail VII - "Action extérieure de l'UE"
aux: Membres de la Convention

Objet: **Rapport final du Groupe de travail VII - "Action extérieure de l'UE"**

CONV 459/02

ois/nv

I
FR

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL VII "ACTION EXTÉRIEURE DE L'UE"

PARTIE A RECOMMANDATIONS

1. Regroupement, dans le traité, des articles traitant de l'action extérieure

Le groupe est convenu qu'il serait utile de regrouper, dans une section du nouveau traité, les articles pertinents des traités actuels qui couvrent les différents aspects de l'action extérieure de l'UE, tout en conservant des modalités différentes pour les différents domaines.

2. Principes et objectifs

Un très large consensus s'est dégagé dans le groupe quant à la nécessité de définir dans le traité les principes sous-jacents et les objectifs généraux de l'action extérieure de l'UE, dans des termes clairs pour le public et les partenaires de l'UE. Le groupe est parvenu à un accord sur le texte suivant définissant ces "principes et objectifs":

Principes et objectifs de l'action extérieure de l'UE

1. *L'action de l'Union sur la scène internationale s'inspirera des valeurs fondamentales suivantes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle visera à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les principes de la dignité humaine, de l'égalité et de la solidarité et le respect du droit international conformément aux principes de la Charte des Nations Unies. L'Union s'efforcera de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays et avec les organisations régionales ou mondiales qui partagent ces valeurs. Elle favorisera des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations Unies.*

2. *L'Union européenne définira et mènera des politiques communes et des actions de l'Union et œuvrera pour assurer un degré de coopération maximal dans tous les domaines des relations internationales afin de:*

- a) sauvegarder les valeurs communes, les intérêts fondamentaux, l'indépendance et l'intégrité de l'Union;*
- b) consolider et soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international;*
- c) préserver la paix, prévenir les conflits et renforcer la sécurité internationale, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies;*
- d) soutenir le développement économique et social durable des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté, en particulier dans les pays à faible revenu;*
- e) encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international;*
- f) élaborer des mesures internationales pour préserver l'environnement et les ressources naturelles mondiales et assurer un développement durable;*
- g) aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes d'origine humaine ou naturelle; et*
- h) promouvoir un système international basé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale.*

Le groupe recommande aussi que, pour assurer la cohérence entre l'action extérieure et l'action intérieure de l'UE, ces principes et objectifs soient pris en compte lors de l'examen des aspects externes des politiques internes.

3. Objectifs et intérêts stratégiques

Une fois les principes et objectifs généraux inscrits dans le traité, l'UE devrait définir des objectifs et intérêts stratégiques, ainsi que les stratégies permettant de les poursuivre et de les défendre activement. Le groupe recommande que le Conseil européen définisse les objectifs

et intérêts stratégiques de l'UE à l'égard d'un pays, d'une région, d'une situation ou d'un thème spécifique et fixe des paramètres pour guider l'action de l'UE et des États membres. Le Conseil "Action extérieure" serait chargé de la mise en œuvre de ces objectifs et intérêts stratégiques. Le Conseil européen procéderait ensuite à un examen périodique de la réalisation et de la défense de ces objectifs et intérêts.

4. Compétence de l'UE pour conclure des accords couvrant des questions qui relèvent de ses compétences internes

Le groupe a noté que la Cour de justice avait reconnu que la Communauté disposait d'une compétence externe implicite lorsque la conclusion d'accords internationaux est nécessaire pour mettre en œuvre des politiques internes ou pour refléter ses compétences internes dans des domaines où elle a exercé ces compétences en adoptant des actes de droit dérivé. Le groupe est arrivé à un très large consensus sur les recommandations suivantes:

- le traité devrait disposer que l'Union est compétente pour conclure des accords portant sur les questions qui relèvent de ses compétences internes;
- la nouvelle disposition du traité devrait aussi préciser que le Conseil doit statuer sur ces accords en suivant la même procédure que celle qui s'appliquerait aux délibérations législatives internes portant sur les mêmes questions (en principe, vote à la majorité qualifiée).

Cette disposition ne modifierait en rien la délimitation des compétences entre l'UE et les États membres.

5. Amélioration de la cohérence et de l'efficacité entre les institutions et les acteurs

Le groupe estime que, pour assurer plus de cohérence entre les décisions de politique étrangère, d'une part, et le déploiement d'instruments dans le domaine des relations extérieures, d'autre part, il convient de réexaminer les rôles actuels du Haut Représentant pour

la PESC et du Commissaire chargé des relations extérieures. Les différentes solutions préconisées au sein du groupe sont évoquées dans la partie A du présent rapport. En dépit de ces différentes positions, une large tendance s'est dégagée en faveur d'une solution préconisant l'exercice des deux fonctions par un "Représentant européen pour les affaires extérieures".¹

Cette personne, qui assumerait les fonctions combinées de Haut Représentant et de Commissaire chargé des relations extérieures,

- serait nommée par le Conseil réunissant les chefs d'État ou de gouvernement, statuant à la majorité qualifiée, avec l'approbation du président de la Commission et l'accord du Parlement européen;
- recevrait du Conseil, auquel elle devrait rendre compte, des mandats directs pour les questions relatives à la PESC. En sa qualité de Haut Représentant, elle aurait un droit d'initiative formel, mais non exclusif. Lorsque cette personne exercerait son droit d'initiative dans le domaine de la PESC, la Commission s'abstiendrait de proposer une initiative concurrente. Ses initiatives dans le domaine de la PESC et les décisions visant à les mettre en œuvre ne seraient pas soumises à une approbation préalable du Collège des commissaires. Le Conseil continuerait de prendre les décisions dans le domaine de la PESC en suivant les procédures applicables. Cette personne n'aurait pas de droit de vote au sein du Conseil;
- serait membre titulaire de la Commission, de préférence Vice-président de cette institution. En sa qualité de Commissaire chargé des relations extérieures, elle présenterait des propositions au Collège et participerait pleinement aux décisions de celui-ci relatives à des questions relevant de la compétence communautaire actuelle, qui seraient prises en suivant les procédures habituelles;
- assurerait la représentation de l'Union à l'extérieur, en remplacement de la Troïka actuelle.

Un certain nombre de membres ont marqué leur accord sur cette proposition à condition qu'une solution satisfaisante soit trouvée sur l'ensemble du cadre institutionnel. Le groupe a convenu que cette question avait des implications importantes au niveau institutionnel et devait donc être examinée dans un contexte élargi.

¹ D'autres titres ont également été proposés au cours des discussions, notamment "Ministre des affaires étrangères de l'UE" et "Secrétaire de l'UE aux affaires étrangères". L'idée qui a prévalu est que le titre de "Représentant européen pour les affaires extérieures" a l'avantage de ne correspondre à aucun titre utilisé au niveau national.

6. Amélioration de la cohérence et de l'efficacité de l'action extérieure au sein de chaque institution

Le groupe considère que, pour assurer la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'UE, il convient d'examiner le fonctionnement de chaque institution. Un large soutien s'est dégagé en faveur des éléments suivants:

- créer une formation spécifique du Conseil dénommée "Action extérieure", formellement distincte de la formation "Affaires générales", ce qui n'exclut pas que les États membres puissent y être représentés par le même ministre. Un nombre important des membres du groupe est favorable à ce que la personne exerçant la fonction de Haut Représentant préside le Conseil "Action extérieure", sans toutefois avoir le droit de vote;
- créer au sein de la Commission (il pourrait s'agir du Vice-président) un point de coordination pour toutes les questions extérieures traitées par la Commission (tous les domaines des relations extérieures ainsi que les aspects externes des politiques internes).

7. Amélioration de la cohérence et de l'efficacité au niveau des services

Un large consensus s'est dégagé au sein du groupe quant à quelques recommandations de nature organisationnelle destinées à améliorer la cohérence et l'efficacité, qui pourraient être mises en œuvre indépendamment de la solution adoptée pour le cadre institutionnel:

- mise en place d'un service commun (Service européen pour l'action extérieure), composé de fonctionnaires de la DG "Relations extérieures", de fonctionnaires du Secrétariat du Conseil et de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. Dans l'hypothèse de la création d'un nouveau poste de "Représentant européen pour les affaires extérieures" (voir le point 5), ce service serait placé sous la direction de ce dernier;
- création d'une école de diplomatie de l'UE et d'un service diplomatique de l'UE, à côté de ceux qui existent dans les États membres. Les délégations de la Commission deviendraient des délégations ou des ambassades de l'UE et comprendraient des

fonctionnaires de la Commission et du Secrétariat du Conseil et des membres détachés des services diplomatiques nationaux. Ces délégations ou ambassades de l'UE travailleraient officiellement sous l'autorité de la personne exerçant la fonction de Haut Représentant pour les questions relevant de la PESC et sous l'autorité directe de la Commission pour les autres aspects de l'action extérieure.

8. Instruments et prise de décision

a) Instruments

Le groupe a estimé qu'il serait utile, pour favoriser une utilisation cohérente des instruments de l'UE pour l'action extérieure, de prévoir la possibilité que le "Représentant européen pour les affaires extérieures" (ou le Haut Représentant) et la Commission proposent des "initiatives conjointes".

b) Prise de décision dans le domaine de la PESC

- Le groupe souligne que, pour éviter une inertie de la PESC et favoriser son caractère anticipatoire, il faudrait recourir pleinement aux dispositions existantes prévoyant le vote à la majorité qualifiée ainsi qu'aux dispositions permettant une certaine forme de souplesse, comme l'abstention constructive.
- En outre, le groupe recommande l'insertion dans le traité d'une nouvelle disposition prévoyant la possibilité pour le Conseil de décider à l'unanimité d'étendre le vote à la majorité qualifiée dans le domaine de la PESC.
- Plusieurs membres estiment que les "initiatives communes" devraient être approuvées à la majorité qualifiée.

c) Prise de décision en matière de politique commerciale

Un large soutien s'est dégagé dans le groupe en faveur du recours au vote à la majorité qualifiée dans tous les domaines relevant de la politique commerciale, y compris les services et la propriété intellectuelle, sans préjudice des restrictions actuelles à l'harmonisation dans certains domaines de la politique intérieure.

9. Politique de coopération au développement

Le groupe recommande la simplification et l'amélioration des instruments administratifs et juridiques servant à la gestion des programmes CE/UE de développement, avec une réduction significative du nombre de règlements régionaux et sectoriels et l'accent sur la programmation stratégique.

Un large soutien s'est dégagé en faveur de l'intégration du Fonds européen de développement (FED) dans le budget général de l'UE, de sorte qu'il soit soumis aux mêmes procédures que celles qui s'appliquent dans d'autres domaines de l'assistance financière. Cette intégration doit s'accompagner d'un renforcement de l'efficacité des programmes UE de développement en général, ainsi que de la priorité donnée par ceux-ci à la lutte contre la pauvreté, et ne doit pas entraîner une diminution du volume de l'aide destinée aux pays ACP.

Tout en reconnaissant la spécificité des objectifs de la politique de développement, qui figurent dans les principes et objectifs de l'action extérieure de l'UE, le groupe insiste sur la nécessité d'assurer la cohérence entre la coopération au développement et d'autres aspects de l'action extérieure de l'UE, ainsi que les aspects extérieurs des politiques internes, l'aide au développement devant être considérée comme un élément de la stratégie globale de l'Union à l'égard des pays tiers.

10. Rôle du Parlement européen

Le groupe a reconnu que les dispositions actuelles de l'article 21 du traité UE concernant la PESC étaient satisfaisantes mais qu'elles devraient néanmoins être complétées de manière à préciser que la personne exerçant la fonction de Haut Représentant doit participer aux tâches décrites à l'article 21 du TUE (consultation sur les principaux aspects et les choix fondamentaux, et informations sur l'évolution de la PESC).

En outre, plusieurs membres ont estimé qu'il convenait de renforcer le rôle du PE en matière de politique commerciale.

11. Financement de la PESC

Constatant que la part du budget de l'UE actuellement allouée à la PESC s'est révélée insuffisante et que les procédures en vigueur sont trop lourdes pour permettre un financement

rapide des activités, le groupe recommande:

- de doter la part du budget de l'Union allouée à la PESC de suffisamment de ressources pour faire face à des crises inattendues ou à de nouvelles priorités politiques sur la scène internationale;
- de donner à la personne exerçant la fonction de Haut Représentant un certain degré d'autonomie dans le financement des activités nécessaires pour remplir son mandat. En particulier, un mécanisme efficace au sein du budget de l'UE devrait lui permettre de financer d'urgence les phases préparatoires des opérations de gestion civile des crises, dans le respect d'orientations claires du Conseil et avec l'autorisation du COPS. Ce financement devrait en outre respecter les plafonds budgétaires fixés par l'autorité budgétaire²;
- de prévoir une plus grande marge de ressources non allouées dans les principaux programmes d'aide pour faire face à des développements inattendus;
- de mettre en place des procédures appropriées pour permettre le déboursement rapide et l'action en temps réel.

12. Accords internationaux

- Le groupe recommande que le traité contienne un seul ensemble de dispositions relatives à la négociation et à la conclusion des accords internationaux, qui disposeraient que le Conseil autorise l'ouverture de négociations, arrête les directives de négociation et conclut les accords et qui préciseraient qui agit pour le compte de l'Union en fonction de l'objet de l'accord.
- Lorsque le champ d'application d'un accord relève à la fois du domaine communautaire actuel et des titres V ou VI actuels du traité UE, le groupe recommande de s'efforcer,

² Il faudrait aussi recenser les moyens permettant de financer les opérations de gestion des crises ayant un volet "défense" (voir les recommandations du Groupe de travail III).

chaque fois que cela est possible, de conclure un seul accord; la procédure des négociations devrait être arrêtée par le Conseil, en tenant compte de l'objet principal de l'accord et de sa base juridique. Le Conseil devrait aussi indiquer qui va mener les négociations pour le compte de l'Union, par exemple la personne exerçant la fonction de Haut Représentant et la Commission conjointement, ou la Commission seule ou le Haut Représentant seul sous la surveillance d'un comité.

13. Représentation extérieure

- Le groupe recommande que l'Union s'efforce, le cas échéant, de faire modifier les statuts des organisations internationales pour qu'elle puisse en devenir membre.
- Le groupe estime que, le cas échéant, l'Union doit s'efforcer d'obtenir un statut officiel ou, éventuellement, de devenir membre à part entière des organisations internationales spécialisées pertinentes, sans préjudice du statut des États membres dans ces organisations.
- Les membres du groupe qui appartiennent à la zone euro, appuyés par les autres membres, se prononcent en faveur d'une représentation unique de la zone euro dans les IFI et recommande de trouver une solution permettant d'organiser l'articulation entre cette représentation unique et les obligations qui incombent aux États membres.
- Le groupe convient que les États membres doivent améliorer la coordination de leurs positions au sein des organisations et conférences internationales en vue de s'accorder sur des positions de l'UE et sur une stratégie pour promouvoir ces positions.
- Le groupe recommande que, lorsqu'elle a arrêté une position, l'Union ait, chaque fois qu'il convient, un porte-parole unique dans les enceintes internationales.
- Pour améliorer la visibilité, la clarté et la continuité de la représentation extérieure de l'UE vis-à-vis des pays tiers, le groupe estime que cette tâche devrait être confiée à la personne exerçant la fonction de Haut Représentant, notamment dans le cadre des réunions de dialogue politique.

COMPTE RENDU DÉTAILLÉ DES DÉBATS

PARTIE B

I. Introduction

1. Le groupe de travail "Action extérieure de l'UE" a procédé à un examen systématique des questions relevant de son mandat (CONV 252/02). Les discussions se sont tenues à la lumière des résultats du débat intervenu en session plénière de la Convention, consacré à l'action extérieure de l'UE (11 et 12 juillet 2002) et du document de réflexion sur cette question présenté par le Praesidium (CONV 161/02). Le groupe de travail a entendu des exposés présentés par M. Chris Patten, membre de la Commission chargé des relations extérieures, M. Javier Solana, Secrétaire général du Conseil et Haut Représentant pour la PESC, M. Pascal Lamy, membre de la Commission chargé de la politique commerciale, M. Poul Nielson, membre de la Commission chargé de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, et M. Pierre de Boissieu, Secrétaire général adjoint du Conseil.
2. Les discussions du groupe sont parties du constat commun que l'Europe a fait du chemin en tant qu'acteur international et qu'avec les années, son rôle sur la scène mondiale est de plus en plus reconnu. En même temps, les attentes se multiplient, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE. En raison des défis posés par la mondialisation et de l'interdépendance accrue des États et des régions, l'Union se doit d'être un acteur fort et crédible sur la scène internationale, non seulement en termes économiques, mais aussi politiques. Dès lors, la question centrale n'était pas de savoir si l'Union a un rôle à jouer, mais comment elle doit s'organiser pour promouvoir les valeurs fondamentales, défendre les intérêts communs et contribuer à l'objectif global de la paix, de la sécurité et du développement durable, d'une manière efficace et cohérente.
3. Le groupe a tenu huit réunions, dont l'une, qui s'est tenue conjointement avec le groupe de travail VIII "Défense", a porté sur la question de la gestion civile des crises. Les membres du groupe ont présenté un nombre considérable de contributions écrites sous la forme de documents de travail et le Secrétariat a préparé un certain nombre de documents à titre de

contribution au débat (cf. liste en annexe). Il a pris note de ce que les questions ayant trait à la défense sont traitées par un autre groupe de travail.

4. Le groupe a examiné un large éventail de questions, qui peuvent être regroupées sous les rubriques générales suivantes:
 - intérêts, objectifs et principes communs
 - compétences
 - cohérence et efficacité de l'action, à assurer par le biais de structures, d'instruments et de procédures de prise de décision
 - accords internationaux
 - représentation pour les affaires extérieures et services concernés.

II. Remarques préalables

5. Au cours des discussions, les membres du groupe ont présenté un certain nombre d'observations à caractère général. Tout d'abord, il a été reconnu, d'une manière générale, que l'Union avait beaucoup à gagner en agissant de concert sur la scène internationale. Il est de plus en plus difficile pour les États membres pris individuellement d'influencer l'évolution de la situation sur le plan international lorsqu'ils agissent seuls. En outre, le processus d'intégration européenne a fait apparaître de nouveaux intérêts communs et de nouvelles valeurs communes dont la défense requiert une approche intégrée sur la scène mondiale.
6. Deuxièmement, il a été reconnu qu'une action collective sur la scène mondiale dépendait, dans une large mesure, de la volonté politique et de la solidarité entre les États membres. Cela est particulièrement vrai de la politique étrangère, considérée par beaucoup comme un élément essentiel de la souveraineté nationale. Il a été reconnu par ailleurs que la perception des événements internationaux différait parfois nettement d'un pays à l'autre et conduisait souvent à des réactions différentes ou à une intensité de réaction différente. À cet égard, l'accent a été mis sur l'utilité de mécanismes encourageant la convergence de vues et le sens de la solidarité.

7. Troisièmement, il a été souligné que l'action extérieure couvrirait un large éventail de domaines, que certains domaines étaient plus susceptibles que d'autres de susciter des divergences de vues au plan national et que certains domaines ou certaines actions au sein d'organisations internationales convenaient mieux que d'autres à l'adoption d'instruments juridiques et d'une réglementation. Cela exige des modalités et des procédures différenciées dans la prise de décision au niveau de l'UE et dans la mise en œuvre. Le fait d'avoir des modalités et des procédures différentes rend indispensable la coordination des différents domaines d'action. Il en est ainsi en particulier des questions concernant la gestion des crises et la défense.
8. Quatrièmement, il a été reconnu que, si des ressources collectives considérables existent au niveau de l'UE, les ressources nationales, tant financières qu'humaines, que les États membres pourraient utiliser sur le plan international, sont bien plus considérables. Il a donc été souligné que l'élaboration des politiques au niveau européen devrait viser à mobiliser d'une manière cohérente l'ensemble des ressources disponibles et servir de catalyseur pour l'utilisation des ressources nationales dans la poursuite des objectifs communs de l'UE.
9. Cinquièmement, il a été rappelé que des progrès considérables avaient été réalisés au cours des dernières années. Lorsque l'on réfléchit à la manière dont le système actuel pourrait encore être amélioré, il est important de pouvoir identifier les éléments de réussite et de s'appuyer sur les progrès réalisés jusqu'à présent.

III. Intérêts, principes et objectifs communs

10. Le groupe a procédé à un échange de vues sur la meilleure manière dont l'UE pourrait définir les intérêts communs et fixer des priorités pour son action sur la scène mondiale. Le groupe a fait observer qu'il était nécessaire de mieux définir dans le traité les principes sous-jacents et les objectifs généraux de tous les domaines de l'action extérieure de l'UE, d'une manière qui soit claire pour le grand public et pour les partenaires de l'UE.
11. Le groupe a examiné un document du Secrétariat comportant une proposition relative aux principes et aux objectifs de l'action extérieure de l'UE, qui tient compte des dispositions actuelles du traité concernant différents domaines d'action et de recommandations présentées par des membres du groupe. Le groupe est arrivé à un très large consensus sur un texte définissant les "principes et objectifs", reproduit dans la partie A du rapport, et il recommande l'inclusion de ce texte dans le traité.

12. Il est entendu que ces principes et objectifs seraient aussi pris en compte lors de l'examen des aspects externes des politiques internes de l'UE afin d'assurer la cohérence entre l'action extérieure et l'action intérieure. La groupe a fait observer que ces principes et objectifs devraient aussi guider les relations de l'Union avec les pays et régions voisins.
13. Dans le cadre de la discussion sur le statut de ce texte, différentes options ont été présentées; certains ont proposé de l'inclure dans la deuxième partie du futur traité; d'autres estiment qu'il devrait rester un guide général de référence jusqu'à ce que la version finale du traité constitutionnel élaboré par le Praesidium soit disponible.
14. Dans ce contexte, le groupe est convenu qu'il serait utile de regrouper, dans une section du nouveau traité, les articles pertinents des traités actuels qui couvrent les différents aspects de la politique extérieure de l'UE, sans préjudice de la possibilité de prévoir des modalités différentes pour les différents domaines.
15. Lorsque les principes et objectifs généraux auront été fixés, il sera plus facile de définir les intérêts communs et de tomber d'accord sur une stratégie visant à les défendre. Le groupe a estimé que les intérêts communs devaient être définis collectivement au sein du Conseil. La possibilité de renforcer les compétences de la personne exerçant la fonction de Haut Représentant pour la PESC dans la définition des intérêts communs de l'UE en matière de politique étrangère a également été mentionnée. Le groupe a évoqué le rôle de la Commission en tant que défenseur de l'intérêt commun et a appelé à un renforcement de son rôle sur ces questions. Le groupe est convenu qu'il importait de mettre en place un mécanisme approprié pour définir, sur la base d'objectifs généraux, les objectifs et les intérêts spécifiques ainsi que les stratégies pour les poursuivre activement.
16. À cet égard, le rôle que joue le Conseil européen dans la définition des principes et des orientations générales a été rappelé. Des membres du groupe ont également souligné l'importance du document annuel de la Commission sur les priorités stratégiques et du débat annuel du Conseil sur la politique étrangère de l'UE, ainsi que des travaux menés dans ce domaine par le Parlement européen qui, en pratique, a joué un rôle beaucoup plus important

que celui, limité, que lui confèrent les traités actuels. Le groupe a aussi pris note des décisions adoptées par le Conseil européen de Séville sur la programmation pluriannuelle des activités du Conseil, ainsi que du rôle actif que joue la Commission à cet égard. Il a en outre été proposé que le Conseil européen adopte un plan stratégique annuel qui définirait spécifiquement les objectifs de l'Union dans le domaine de son action extérieure, qui serait inséré dans le programme de travail du Conseil et qui irait dans le sens du document annuel sur les priorités stratégiques élaboré par la Commission. Le Conseil "Action extérieure" serait chargé de la mise en œuvre de ces objectifs et intérêts stratégiques définis par le Conseil européen.

IV. Compétences

17. En ce qui concerne la compétence de l'Union dans le domaine de la PESC, le traité dispose que les États membres soutiennent activement et sans réserve la politique étrangère et de sécurité de l'Union, dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle, qu'ils collaborent pour intensifier et renforcer leur solidarité politique et qu'ils s'abstiennent de tout acte contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de compromettre l'efficacité de son action en tant que force concertée dans les relations internationales. Les États membres sont donc tenus de veiller à ce que les politiques nationales soient conformes aux positions arrêtées au niveau de l'UE. Le groupe est convenu qu'il n'était pas nécessaire de dresser une liste des compétences que l'Union devrait avoir dans le domaine de la PESC, et il a rappelé que le traité ne posait aucune limite à la portée et à l'intensité potentielles d'une politique commune dans ce domaine. Dans les domaines de la PESC et de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (titre VI du traité UE, "JAI"), le traité habilite actuellement le Conseil à conclure des accords internationaux au nom de l'Union. Donner à l'Union une personnalité juridique unique et explicite, comme le propose le Groupe de travail III, dégagerait de toute ambiguïté la possibilité que l'Union conclue des accords dans les domaines relevant de ses compétences.
18. Le groupe a fait observer que le traité CE attribuait expressément à la Communauté des compétences dans le domaine de l'action extérieure, y compris pour la conclusion d'accords internationaux, et que la Cour de justice a reconnu implicitement à la Communauté des compétences en la matière lorsque la conclusion d'accords internationaux était nécessaire pour la mise en œuvre de politiques internes ou pour refléter ses compétences internes dans des

domaines où elle a exercé ces compétences en adoptant des actes de droit dérivé. Le groupe a estimé qu'il serait opportun de formuler explicitement la jurisprudence de la Cour afin de faciliter l'action de l'Union dans un environnement mondialisé, notamment pour traiter de la dimension externe des politiques et actions internes. C'est pourquoi le groupe est convenu que le traité devrait indiquer que l'Union est compétente pour conclure des accords portant sur des questions qui relèvent de ses compétences internes, en suivant la même procédure de vote au sein du Conseil que celle qui s'applique à son activité législative interne (en principe, vote à la majorité qualifiée). Le groupe a reconnu que cette mention explicite dans le traité ne devait pas affecter la délimitation des compétences entre l'Union et les États membres. Un membre a estimé que cette mention ne devrait pas affecter les dispositions du traité de Nice relatives à la politique commerciale. Pour ce qui est des compétences externes expressément définies, le groupe a reconnu que la délimitation des compétences entre la Communauté et les États membres variait d'un domaine d'action à l'autre. Pour un membre du groupe, il faudrait qu'un plus grand nombre de domaines de la politique extérieure et d'aspects externes de la politique interne deviennent des compétences exclusives de l'Union.

V. Cohérence et efficacité de l'action

19. Malgré la délimitation variable des compétences entre l'Union/la Communauté et les États membres, les différents rôles joués par les acteurs concernés (institutions et États membres) et les différentes procédures de prise de décision dans les différents domaines, il est essentiel d'optimiser la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'UE.
20. Le groupe est convenu que, pour optimiser son influence sur la scène mondiale, l'Union devait recourir à tous ses instruments, tant politiques qu'économiques, en veillant à leur coordination et à leur complémentarité. Il a également insisté sur le fait qu'une approche cohérente dans les relations internationales renforçait la crédibilité de l'Union vis-à-vis de ses partenaires. On a fait observer que l'Union disposait d'une gamme considérable d'instruments et d'outils: par exemple, les programmes de coopération technique et économique avec les pays tiers, les

fonds pour l'aide humanitaire, les fonds pour les programmes de coopération au développement, les modalités permettant d'arrêter et de mettre en œuvre l'action diplomatique, les actions de la présidence et du Haut Représentant, les outils de prévention des conflits, les dispositions relatives à la conclusion de différents types d'accords bilatéraux et multilatéraux, différentes possibilités d'actions dans les organisations internationales et les instances multilatérales, et elle a récemment commencé à mettre en place une capacité de gestion des crises, y compris la possibilité de déployer du personnel sur le terrain. En outre, nombre de politiques et d'actions internes de l'Union pourraient avoir des incidences sur ses relations avec le reste du monde.

21. En dépit des progrès réalisés au cours des dernières années, le groupe a estimé que l'architecture actuelle pourrait être encore améliorée pour permettre un recours plus coordonné aux différents instruments. Plusieurs options ont été présentées au cours des discussions, concernant les structures au sein des institutions, les relations entre les institutions et les acteurs concernés, ainsi que les instruments et la prise de décision.

a) **Structures au sein des institutions et structures établies entre les différentes institutions**

22. Plusieurs membres ont souligné qu'il importait de mettre en place des modalités au sein du Parlement européen, du Conseil et de la Commission permettant de faciliter et d'encourager une approche coordonnée dans la préparation, l'examen, la mise en œuvre et le contrôle de l'action extérieure de l'UE.
23. Dans ce contexte, le groupe a estimé que la responsabilité de veiller à la cohérence de l'action extérieure de l'UE était partagée entre les institutions et les États membres, lorsque ces derniers agissent dans le cadre de l'UE. On a souligné la nécessité de disposer d'un mécanisme efficace de coordination au niveau national afin d'assurer davantage de cohérence à la manière dont les États membres approchent les travaux menés au sein des différentes formations du Conseil, du Coreper, du COPS, des groupes de travail et des comités d'exécution.
24. Le groupe a aussi souligné l'importance du rôle joué par le Conseil européen pour définir les orientations générales et stratégiques de la politique étrangère de l'UE et a estimé qu'il s'agissait d'un élément essentiel pour assurer la cohérence globale de l'action de l'UE sur la scène mondiale.

25. Pour ce qui est du fonctionnement du Conseil de ministres, qui est chargé de la mise en œuvre des orientations générales définies par le Conseil européen, le groupe s'est félicité de la décision du Conseil européen de Séville de créer une formation du Conseil "Affaires générales et Relations extérieures", chargée des questions liées à l'action extérieure de l'UE. Un grand nombre de membres a estimé qu'il serait utile d'aller plus loin et de séparer formellement la dimension "action extérieure" de la dimension "affaires générales" en prévoyant deux formations séparées du Conseil, ce qui n'exclut pas que les États membres pourraient être représentés dans ces deux formations par le même ministre.
26. De l'avis d'un nombre important de membres, c'est la personne exerçant la fonction de Haut Représentant – qui n'assumerait plus la tâche de Secrétaire général du Conseil – qui devrait présider le Conseil "Action extérieure". Tout en approuvant la dissociation de la fonction de Haut Représentant de celle de Secrétaire général du Conseil, d'autres membres doutent de l'opportunité de lui confier la présidence de sessions du Conseil. Ils estiment que cette tâche spécifique serait difficilement conciliable avec les autres tâches qui lui seraient confiées, et qu'il s'agirait d'une trop grande concentration de responsabilités pour la même personne. Certains pensent que la meilleure façon d'assurer le contrôle démocratique de l'activité du Haut Représentant est de maintenir l'exercice de la présidence du Conseil par les États membres. D'autres ne voient pas de problèmes à cet égard et insistent sur les avantages que cette proposition entraînerait pour la continuité et la cohérence des travaux du Conseil "Action extérieure" et sur le fait que la représentation n'aurait qu'une seule voix. Le groupe est convenu que cette question pourrait aussi être examinée ultérieurement, dans la perspective du contexte institutionnel élargi.
27. Le groupe a souligné combien il importait de disposer, au sein de la Commission, d'un point de coordination pour toutes les questions extérieures traitées par les différents services de cette institution, lorsque les DG traitent de l'action extérieure et que les politiques internes pourraient avoir une dimension externe. Le groupe est convenu de confier éventuellement cette tâche à un vice-président de la Commission.

28. En ce qui concerne la question des relations **entre les institutions et les acteurs concernés**, les débats ont porté sur le rôle de Haut Représentant pour la PESC et sur celui de Commissaire chargé des relations extérieures. Le groupe a estimé qu'il fallait faire davantage pour assurer la cohérence entre les décisions de politique étrangère, d'une part, et la mise en œuvre d'instruments et l'élaboration des politiques dans le domaine des relations extérieures, d'autre part. Différentes options ont été présentées.³

29. **Une première option** préconise des mesures pratiques pour renforcer davantage le rôle du Haut Représentant et intensifier la synergie entre les fonctions du Haut Représentant et le rôle de la Commission en matière de relations extérieures, tout en gardant leurs fonctions séparées. Les tenants de cette option soulignent le fait que la création du poste de Haut Représentant a contribué à la définition et à la poursuite d'une politique étrangère plus volontariste et plus efficace. À partir de cette expérience positive, ils estiment qu'il faudrait s'efforcer de renforcer le rôle du Haut Représentant tout en renforçant la synergie avec les travaux de la Commission. Un certain nombre de propositions pratiques ont été formulées:

- reconnaître formellement le droit d'initiative du Haut Représentant (parallèlement au droit d'initiative de la présidence, des États membres et de la Commission);
- doter le Haut Représentant des moyens appropriés pour lui permettre de remplir ses tâches (cf. également ci-dessous);
- faire participer le Haut Représentant à toutes les réunions de la Commission concernant l'action extérieure (certains ont suggéré de lui donner le statut d'"observateur" du collège);
- recourir davantage aux travaux conjoints du Haut Représentant et du Commissaire chargé des Relations extérieures, y compris la préparation d'initiatives conjointes à soumettre au Conseil (cf. également ci-dessous), ainsi qu'aux communications communes destinées aux sessions du Parlement européen;
- renforcer la coopération entre leurs services (notamment dans le cadre de l'analyse politique, de rapports conjoints, etc.), ainsi que fusionner éventuellement des services dans certains domaines et créer des délégations ou des ambassades de l'UE.

En outre, il a été proposé de séparer la fonction de Haut Représentant de la fonction de Secrétaire général du Conseil, pour lui permettre de se concentrer sur ses tâches "PESC".

Certains ont aussi estimé que le Haut Représentant devrait présider le Conseil "Action extérieure" (voir ci-dessus).

³ Le groupe a pris note de ce que le Groupe de travail VIII a examiné les modalités particulières applicables aux questions relevant de la défense.

30. Pour un grand nombre de membres, une coopération plus étroite entre le Haut Représentant et le Commissaire chargé des relations extérieures (tout en maintenant ces deux fonctions) ne suffirait pas à assurer la cohérence de l'ensemble de l'action extérieure de l'UE. Ils estiment qu'il faut davantage de changements institutionnels hardis pour pouvoir relever le défi d'une plus grande cohérence.
31. C'est pourquoi **une seconde option** a été présentée, qui recommande la fusion complète des fonctions de Haut Représentant au sein de la Commission. Pour les tenants de cette option, la méthode communautaire, qui a été concluante dans de nombreux domaines, notamment celui de la politique commerciale, devrait être introduite le plus largement possible dans tous les secteurs de l'action extérieure. À la suite de cette fusion, l'Union disposerait d'un seul centre pour l'élaboration de la politique dans le domaine de l'action extérieure (y compris la PESC), qui relèverait de la Commission. La prise de décisions resterait confiée aux États membres via le Conseil européen et le Conseil de ministres, comme c'est actuellement le cas pour les questions communautaires. La Commission serait responsable des initiatives et de la mise en œuvre des politiques, ainsi que de la représentation extérieure dans tous les secteurs de l'action extérieure de l'Union. Il y aurait une administration unique et un contrôle parlementaire intégral. La fusion ne concernerait pas les questions relevant de la PESD, qui seraient soumises à un autre régime.
32. Selon un nombre considérable de membres, cette option serait la solution la plus efficace pour relever le défi de la cohérence de l'action extérieure. Ils observent en même temps qu'elle n'est peut-être pas réalisable à ce stade, parce qu'il n'y a pas de consensus entre les États membres pour faire de la politique étrangère une compétence exclusive/partagée de l'UE, comme ils l'ont fait dans le domaine de la politique commerciale commune. Les tenants de cette option insistent donc sur le fait qu'elle devrait rester l'objectif ultime, mais ils pourraient marquer leur accord sur la troisième option entre-temps.
33. **La troisième option**, présentée comme un compromis entre les deux premières, recommande l'exercice des deux fonctions (Haut Représentant et Commissaire chargé des relations extérieures) par une seule personne, qui pourrait porter le titre de "Représentant européen pour les affaires extérieures"⁴. Cette personne serait nommée par le Conseil réunissant les

⁴ D'autres titres ont été proposés au cours des discussions, notamment "Ministre des affaires étrangères de l'UE" et "Secrétaire de l'UE aux affaires étrangères". L'idée qui a prévalu est que le titre de "Représentant européen pour les affaires extérieures" a l'avantage de ne correspondre à aucun titre utilisé au niveau national.

chefs d'État ou de gouvernement, statuant à la majorité qualifiée, avec l'approbation du président de la Commission et l'accord du Parlement européen. Le "Représentant européen pour les affaires extérieures" recevrait des mandats directs du Conseil, auquel il devrait rendre compte, pour les questions relatives à la PESC, et serait en même temps un membre titulaire de la Commission, ayant de préférence le rang de vice-président. En cumulant la fonction de Haut Représentant pour la PESC et celle qu'exerce actuellement le Commissaire chargé des relations extérieures, le "Représentant européen pour les affaires extérieures" assurerait la cohérence entre la politique étrangère de l'UE et les mesures et instruments concrets que l'UE pourrait déployer dans le domaine de son action extérieure.

34. Les tenants de cette option ont reconnu que, pour les décisions et les actions relevant de la PESC, il était nécessaire de conserver un lien étroit avec les États membres par le biais du Conseil. Ils ont dès lors estimé que les procédures applicables aux matières relevant de la PESC, d'une part, et aux questions communautaires, d'autre part, devaient rester distinctes. Le "Représentant européen pour les affaires extérieures" aurait, en sa qualité de Haut Représentant, un droit d'initiative formel, mais non exclusif, au sein du Conseil. Lorsqu'il exercerait son droit d'initiative dans le domaine de la PESC, la Commission devrait s'abstenir de proposer une initiative concurrente. Ses initiatives dans le domaine de la PESC et les décisions visant à les mettre en œuvre ne seraient pas soumises à une approbation préalable du Collège des Commissaires. Les décisions relevant de la PESC continueraient d'être prises au sein du Conseil en suivant les procédures prévues pour ce domaine d'action (voir ci-dessous). Le "Représentant européen pour les affaires extérieures" n'aurait pas de droit de vote au sein du Conseil. Pour ce qui est des questions relevant actuellement de la compétence de la Communauté, il présenterait, en sa qualité de Commissaire aux relations extérieures, des propositions au Collège et participerait pleinement aux décisions prises par ce dernier. Ces décisions suivraient la procédure habituelle mise en place (vote à la majorité). Le "Représentant européen pour les affaires extérieures" assurerait la représentation extérieure de l'Union en remplacement de la Troïka actuelle.
35. Pour ce qui est de la teneur des fonctions confiées au "Représentant européen pour les affaires extérieures", les modalités suivantes ont été proposées. Il disposerait d'un certain nombre d'adjoints/assistants pour la PESC ou de Représentants spéciaux dotés de compétences spécifiques/thématiques, qui seraient désignés par le Conseil sur sa proposition et

travailleraient sous son autorité. En même temps, les tâches seraient réparties entre les membres de la Commission détenant les portefeuilles liés aux aspects communautaires de l'action extérieure, comme c'est le cas actuellement. Certains membres furent d'avis qu'il devrait être assisté de deux représentants adjoints (un pour les questions PESC et un pour la fonction de Commissaire).

36. En ce qui concerne les aspects organisationnels des services, l'orientation générale dégagée est qu'il faudrait éviter dans toute la mesure du possible les doubles emplois inutiles. Une large orientation s'est dégagée en faveur de la création d'un service commun composé de fonctionnaires de la DG RELEX, de fonctionnaires du Secrétariat du Conseil et de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. Dans l'hypothèse de la création du poste de "Représentant européen pour les affaires extérieures", ce service serait placé sous la direction de ce dernier. Il a aussi été proposé que les délégations actuelles de la Commission deviennent des délégations ou des ambassades de l'UE.
37. Les personnes qui nourrissent des doutes à l'égard de cette option se sont interrogées sur sa compatibilité avec le principe de collégialité et ont estimé que les fonctions étaient trop nombreuses pour une seule personne.
38. Le groupe a attiré l'attention sur le rôle prédominant que joue le Conseil européen pour définir les orientations générales de la politique étrangère de l'UE et sur le rôle central que joue le Conseil de ministres pour les mettre en œuvre. Sur cette base, une quatrième option a été présentée, consistant à créer le poste de "ministre des affaires étrangères de l'UE", placé sous l'autorité directe du président du Conseil européen et combinant les fonctions de Haut Représentant et de Commissaire RELEX. Il présiderait le Conseil "Action extérieure". Dans cette option, les actes de ce de "ministre des affaires étrangères de l'UE" seraient soutenus par des mesures opérationnelles, ce qui assurerait l'efficacité et la cohérence des politiques arrêtées par le Conseil européen et le Conseil. L'objectif serait de renforcer la cohérence entre les orientations politiques définies par le Conseil et les tâches opérationnelles de la Commission dans le domaine de l'action extérieure, tout en respectant les compétences conférées à chaque institution.

39. Les membres du groupe ont reconnu qu'il pourrait y avoir un lien entre, d'une part, une réforme des fonctions de Haut Représentant et de Commissaire chargé des relations extérieures et, d'autre part, l'organisation de la présidence du Conseil européen. Le groupe a cependant fait observer que l'organisation du Conseil européen avait des implications institutionnelles plus larges, qui devraient être examinées en session plénière.
40. A l'issue de la discussion et en dépit des différentes positions exprimées, une tendance marquée s'est dessinée en faveur de la création du poste de "Représentant européen pour les affaires extérieures", qui fait l'objet de la troisième option. En raison des implications institutionnelles de cette question, un certain nombre de membres ont préféré dire qu'ils donneraient leur accord à condition qu'une solution satisfaisante soit trouvée sur l'ensemble du cadre institutionnel.

b) Instruments et prise de décision

41. Outre les changements structurels internes et entre les institutions, les membres du groupe ont estimé qu'il serait possible d'assurer une plus grande cohérence par le biais des instruments et de la prise de décision:
- pour améliorer la cohérence, le groupe a examiné la possibilité de recourir à des instruments couvrant différents domaines d'action, tant dans le domaine de la PESC que dans celui de l'action extérieure;
 - quant à l'efficacité de l'action, le groupe s'est penché sur les procédures de prise de décision dans la PESC et dans les politiques menées par la Communauté.
42. Le groupe a noté que le Groupe de travail IX, qui étudie la simplification des instruments des procédures décisionnelles, a recommandé que les actes juridiques adoptés dans le cadre de la PESC prennent la forme de décisions.
43. Tous les membres du groupe sont convenus qu'il importait que l'UE ait une politique étrangère dynamique, capable de réagir rapidement à l'évolution internationale. À cet égard, l'accent a été mis sur la nécessité d'être en mesure de répondre "en temps réel". Ils ont confirmé que la capacité d'agir sur une question de politique étrangère était déterminée par l'existence d'une volonté politique et d'une convergence de vues entre les États membres.

44. Le groupe a fait valoir que les procédures en matière de vote, et ultérieurement le recours au vote à la majorité qualifiée (VMQ), avaient été établies pour des domaines d'action reposant sur la législation et l'harmonisation des lois. La PESC n'étant pas un domaine d'action qui progresse par le biais d'actes législatifs, elle se prête moins au recours au VMQ. Le groupe a néanmoins reconnu que le VMQ, en tant qu'instrument de dernier recours pour sortir d'une impasse, pouvait avoir un effet positif sur l'obtention d'un consensus au sein du Conseil. Il a été mis en avant, à cet égard, que, même dans des domaines d'action communautaires, le Conseil procédait très rarement à un vote. En outre, le groupe a confirmé que le traité actuel prévoyait déjà le recours au VMQ pour la PESC, dans le cadre des stratégies communes et des décisions de mise en œuvre d'actions et de positions communes, même si, en pratique, cette possibilité n'a pas été exploitée dans le cadre des stratégies communes.
45. Un grand nombre de membres ont ajouté que l'exigence actuelle d'unanimité limitait la capacité de l'Union à agir et qu'il en résultait une politique dictée par la position la moins ambitieuse. Ils ont manifesté la crainte de voir s'accroître, dans une Union élargie, le risque d'une "inertie de la PESC" si l'exigence de l'unanimité était maintenue. Pour surmonter ce problème, un nombre considérable de membres ont préconisé un recours accru au vote à la majorité qualifiée pour la PESC. Plusieurs ont suggéré d'introduire le vote à la majorité qualifiée en tant que règle générale (sans préjudice des décisions relevant du domaine militaire/de la défense), considérant que l'existence même d'une prise de décision à la majorité qualifiée faciliterait le consensus au sein du Conseil. D'autres membres ont toutefois estimé que les questions de politique étrangère n'étaient pas adaptées à la prise de décision par un vote, car il serait difficile pour un État membre de se trouver en position de minorité lorsque, sur une question donnée, ses intérêts nationaux sont précisément en jeu. Certains ont fait valoir que le vote à la majorité qualifiée pour la PESC rendrait en outre les pays tiers plus conscients des désaccords internes de l'UE, ce qui diminuerait l'efficacité de la PESC. Certains ont suggéré de répondre à la première préoccupation en prévoyant une "interruption d'urgence" qui permettrait à un État membre d'invoquer, dans des circonstances exceptionnelles, un intérêt national vital pour empêcher un vote et renvoyer la décision au Conseil européen, et certains membres ont proposé de prévoir une clause de sauvegarde inspirée de l'actuel article 23, paragraphe 2, du traité UE. D'autres ont estimé que cela risquerait de nuire à la rapidité de la prise des décisions relevant de la PESC.

46. Malgré ces positions divergentes, le groupe s'est déclaré favorable, d'une manière générale, à une meilleure utilisation des dispositions actuelles autorisant le VMQ. Tout en notant qu'il n'y a pas encore de consensus sur une nouvelle extension du VMQ, le groupe a pu convenir que le futur traité devrait contenir une disposition donnant au Conseil européen la faculté de décider d'étendre (à l'unanimité) le recours au VMQ pour la PESC, ce qui favoriserait la souplesse et une évolution vers une PESC plus forte.
47. En ce qui concerne la cohérence et l'efficacité, il a été noté que l'instrument des "stratégies communes", introduit par le traité d'Amsterdam et qui vise à couvrir la politique communautaire, la JAI et la PESC, n'a pas été utilisé très souvent dans la pratique et que la manière dont ces stratégies ont été rédigées n'a pas produit l'effet voulu. Plusieurs membres du groupe se sont dits déçus de ce que la possibilité d'un recours accru au VMQ, introduit lors de la création des stratégies communes, n'ait pas été utilisée dans la pratique. On a néanmoins souligné l'importance que revêt un tel instrument, qu'il porte ou non le nom spécifique de stratégie commune, dans la mesure où il constitue un outil concret et opérationnel permettant d'élaborer une approche intégrée en ce qui concerne l'action extérieure de l'UE et de veiller à ce que, une fois la stratégie commune déterminée, tous les instruments, indépendamment de leur nature (commerce, développement, migration, etc.), soient utilisés d'une manière qui soit cohérente avec cette stratégie. Certains membres ont estimé que l'efficacité pourrait encore être accrue si c'était le Conseil, plutôt que le Conseil européen, qui adoptait ce type de stratégies. Le groupe a noté que le WG IX recommandait que, comme d'autres instruments de la PESC, les stratégies communes prennent la forme juridique de "décisions" dans le futur traité.
48. Le groupe a discuté de la possibilité, également proposée par le Haut Représentant Solana et le Commissaire Patten, d'introduire un nouveau type d'initiative en matière d'action extérieure de l'UE. Une initiative conjointe, qui présenterait une approche intégrant des aspects de politique étrangère et des instruments pour les relations extérieures, pourrait être présentée par le "Représentant européen pour les affaires extérieures" (ou le Haut Représentant) et par la Commission. On a dès lors fait valoir que cette nouvelle forme d'initiative pourrait être utilisée quelles que soient les solutions institutionnelles retenues. Ces propositions pourraient porter sur les relations de l'UE avec un pays donné ou une région donnée ou avoir une approche plus thématique. La proposition conjointe serait soumise au Conseil pour adoption et mise en œuvre par les différentes institutions/différents acteurs dans le domaine de compétence qui leur est attribué.

49. Plusieurs membres ont pu appuyer le recours au VMQ par le Conseil lorsque ce dernier est saisi d'une initiative conjointe de ce type. Les membres sont convenus, d'une manière générale, que ces initiatives conjointes refléteraient vraisemblablement un intérêt commun de l'UE et bénéficieraient d'un degré maximal de soutien de la part des États membres. Pour un membre, l'extension du recours au VMQ à ce type de propositions ne serait acceptable que si les initiatives conjointes étaient présentées par un Haut Représentant, dont la fonction ne serait pas combinée à celle de Commissaire RELEX, et par la Commission.
50. D'autres options visant à réduire les effets négatifs de la règle générale de l'unanimité ont également été proposées. Elles comportent un recours accru à "l'abstention constructive", qui irait dans le sens d'une solidarité politique accrue. Les États membres ne devraient s'opposer à une action de l'UE que si leurs intérêts nationaux vitaux sont en jeu. Il a été souligné que le recours à l'abstention constructive ne dispensait pas les États membres de l'obligation de s'abstenir de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité sur la scène mondiale. Il a été indiqué qu'on pouvait voir dans l'abstention constructive un moyen contribuant à dégager un consensus et à renforcer la confiance mutuelle.
51. Certains membres ont estimé que des formes de coopération opérationnelle entre un nombre limité d'États membres, formant une "coalition de pays déterminés" à faire avancer des actions opérationnelles spécifiques dans le cadre de la mise en œuvre de décisions du Conseil, pourraient contribuer à améliorer la PESC.
52. Pour ce qui est de l'efficacité de la politique commerciale, le groupe a pris note de l'observation formulée par le Commissaire Lamy selon laquelle, malgré le fait que la politique commerciale relève de la compétence exclusive de la CE/UE et constitue, pour certains aspects, une compétence partagée, les domaines relevant du commerce ne faisaient pas tous l'objet d'une prise de décision au VMQ. Cette singularité a été considérée comme un obstacle à l'efficacité de l'Union dans les négociations commerciales multilatérales et bilatérales. Un large soutien s'est dégagé dans le groupe en faveur du recours au VMQ dans tous les domaines relevant de la politique commerciale, y compris les services et la propriété intellectuelle, sans préjudice des restrictions actuelles à l'harmonisation dans certains domaines de la politique intérieure. Certains membres ont souhaité maintenir les dispositions relatives à ces aspects de la politique commerciale, ainsi que la délimitation actuelle des compétences, telles qu'elles figurent dans le traité de Nice.

53. Le groupe a discuté de la nécessité urgente de clarifier tant l'objet que le rôle de la politique de développement de la CE/UE, tant par rapport à celle des États membres que par rapport aux autres politiques extérieures. Pour améliorer l'efficacité et la cohérence de la politique de coopération au développement qui constitue une compétence complémentaire à celle des États membres, il a été souligné qu'il conviendrait de clarifier davantage les objectifs des programmes de développement et de garantir la valeur ajoutée des activités CE/UE de lutte contre la pauvreté. Il faudrait simplifier et améliorer les instruments administratifs et juridiques servant à la gestion des programmes CE/UE de développement, avec une réduction significative du nombre de règlements régionaux et sectoriels. Le groupe a souligné qu'il importait de confirmer que l'éradication de la pauvreté constitue un objectif central de la politique de développement de l'UE et qu'il convient de concentrer les efforts sur les pays à faible revenu. Certains ont insisté sur l'importance première de la promotion et du respect des droits de l'homme. Les programmes CE/UE devraient dès lors être recentrés afin de refléter ces objectifs et, par conséquent, la prise de décision en matière d'allocation des ressources devrait refléter une approche stratégique à long terme, fondée sur des critères objectifs visant à promouvoir le développement.
54. Certains ont avancé que la prise de décision au niveau européen devrait s'étendre à l'utilisation de l'aide au niveau national. Les fonds de la CE/UE représentent une part considérable du total de l'aide mondiale (10 %), mais la somme des budgets nationaux correspondants des États membres représente un pourcentage bien plus considérable (45 %), ce qui représente au total 55% de l'aide publique au développement mondial. Les modalités actuelles et la délimitation actuelle des compétences ont souvent mené à une situation dans laquelle l'UE représente le seizième donateur, ses programmes venant s'ajouter à ceux des États membres de l'UE. Cela renforçait la nécessité d'une collaboration étroite et d'activités complémentaires, afin d'améliorer l'efficacité de l'aide globale de l'UE (financée sur le budget de l'UE et sur une base nationale) et de réduire le risque de doubles emplois. Les États membres devraient s'efforcer d'arrêter une position ou un point de vue commun dans les enceintes internationales où une politique internationale du développement est définie. Ils devraient continuer d'assumer leurs responsabilités dans les organisations internationales de développement, conformément aux obligations qu'entraîne leur adhésion, mais ils devraient respecter les positions politiques communes adoptées par l'UE.
55. Tout en reconnaissant la spécificité des objectifs de la politique de développement, qui figurent dans les principes et objectifs de l'action extérieure de l'UE, le groupe a insisté sur la

nécessité d'assurer la cohérence entre la coopération au développement et d'autres aspects de l'action extérieure de l'UE, l'aide au développement devant être considérée comme un élément de la stratégie globale de l'Union à l'égard des pays tiers. De la même manière, il est important de veiller à ce que les politiques internes et extérieures de l'UE s'appuient mutuellement et soient cohérentes. Le groupe a pris note de l'observation du Commissaire Nielson, selon laquelle, pour que l'UE soit plus efficace dans sa politique de développement, l'élaboration de la politique au niveau de l'UE devrait engager dans une plus large mesure les États membres quant à la politique de développement menée au niveau national.

56. Un large soutien s'est dégagé en faveur de l'intégration du Fonds européen de développement (FED) dans le budget communautaire, de sorte qu'il soit soumis aux mêmes procédures que celles qui s'appliquent dans d'autres domaines de l'assistance financière. Cette intégration doit s'accompagner d'un renforcement de l'efficacité des programmes UE de développement en général, ainsi que de la priorité donnée par ceux-ci à la lutte contre la pauvreté. Certains ont aussi fait valoir que cette intégration dans le budget devait être réalisée de manière à ce qu'en aucun cas elle n'entraîne une diminution du volume de l'aide destinée aux pays ACP.
57. Le groupe a en outre noté la nature spécifique de l'aide humanitaire, à laquelle s'appliquent les principes d'indépendance et d'impartialité, non seulement à cause des obligations internationales mais également parce qu'il faut garantir une distribution de l'aide qui soit efficace et n'entraîne pas de risques supplémentaires pour la vie des personnes qui s'en chargent.

c) Financement de la PESC

58. Le groupe est convenu que l'efficacité de la PESC est étroitement liée à la disponibilité de ressources appropriées, tant en termes de volume que de procédures utilisées. La part actuelle de la PESC dans le budget de l'UE s'est révélée insuffisante pour mettre en œuvre des actions jugées nécessaires au soutien de la politique étrangère de l'UE et les procédures actuelles sont trop lourdes pour permettre un financement rapide des actions. Une souplesse budgétaire suffisante, tant en termes de volume que de procédures, est nécessaire pour permettre une action rapide et appropriée de l'Union. Le groupe est très favorable à une simplification et à une amélioration du système actuel pour le rendre plus adapté aux besoins de l'UE. On a cité en particulier l'exemple du financement des représentants spéciaux et il a été souligné que leur

financement devrait se faire à partir du budget communautaire, si possible moyennant des procédures accélérées. Il a aussi été suggéré de prévoir une plus grande marge de ressources non allouées (5 à 10%) dans les principaux programmes d'aide afin de permettre à l'Union d'agir rapidement pour faire face à des crises inattendues ou à de nouvelles priorités politiques.

59. Le groupe a estimé que la personne exerçant la fonction de Haut Représentant devrait avoir un droit de regard accru sur la manière dont la part de la PESC dans le budget de l'UE est utilisée, qu'elle devrait être habilitée à proposer des initiatives et qu'elle devrait disposer d'un certain degré d'autonomie dans le financement, au titre du budget communautaire, d'activités jugées nécessaires pour remplir son mandat. Certains membres ont proposé que cette personne reçoive une telle autonomie pour une partie limitée et spécifiée du budget de la PESC. En particulier, le groupe a noté qu'il était nécessaire de mettre en place un mécanisme efficace au sein du budget communautaire, qui permettrait à la personne exerçant la fonction de Haut Représentant de financer d'urgence les phases préparatoires des opérations de gestion civile des crises. L'utilisation de ces ressources devrait reposer sur des orientations claires du Conseil et nécessiterait l'autorisation du COPS et devrait respecter les plafonds budgétaires fixés par les autorités budgétaires⁵. Le groupe a pris note des procédures actuellement suivies pour l'aide humanitaire, pour laquelle un certain degré de pouvoir de décision a été conféré au directeur d'ECHO/au Commissaire. Le groupe a également pris note des informations fournies par la Commission au sujet du mécanisme de réaction rapide, destinée à assurer une réaction rapide dans la gestion des crises. Le groupe est convenu par ailleurs que les activités de gestion du budget devraient rester de la compétence des services de la Commission et que tout double emploi inutile devrait être évité et, en outre, que les principes de contrôle et de décharge budgétaires devraient rester d'application.

d) Rôle du Parlement européen

60. En ce qui concerne le rôle du PE dans le domaine de la PESC, le groupe a fait observer que les dispositions actuelles de l'article 21 du traité UE exigent que le PE soit consulté sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de cette politique et soit informé de son évolution. Il est convenu de compléter cet article de manière à disposer que la personne exerçant la fonction de Haut Représentant participe officiellement à ces tâches. En outre, le groupe est convenu qu'il conviendrait d'assurer un échange de vues régulier entre le Parlement européen et les parlements nationaux en ce qui concerne les questions relatives à la PESC.

⁵ Il faudrait aussi recenser les moyens permettant de financer les opérations de gestion des crises ayant un volet "défense" (voir les recommandations du Groupe de travail III).

61. Plusieurs membres du groupe ont estimé que la participation du PE devrait être renforcée dans le domaine de la politique commerciale, et ont mentionné à ce sujet le rapport du Groupe de travail III.

VI. Accords internationaux

62. Le groupe a pris note de l'importance des travaux du Groupe de travail III sur la personnalité juridique et de sa pertinence au regard de la question de la représentation pour les affaires extérieures. Il a rappelé que la Convention soutenait la recommandation visant à conférer expressément à l'Union européenne une personnalité juridique unique. Il a en outre été noté qu'il serait utile, dans une section du traité (cf. point 14) regroupant éventuellement les dispositions relatives à l'action extérieure de l'UE, de prévoir des dispositions, et de préférence une disposition unique, relatives à la négociation et à la conclusion des accords internationaux qui préciseraient qui agit au nom de l'Union dans ce domaine. Ces dispositions pourraient, comme le recommande le Groupe de travail III, indiquer que le Conseil autorise l'ouverture de négociations, arrête les directives de négociations et conclut les accords. Cela n'impliquerait pas nécessairement de changement dans les modalités spécifiques portant sur les procédures suivies selon l'objet de l'accord. Certains membres ont plaidé pour que le Parlement européen donne son avis conforme avant la conclusion de tout accord international, y compris les accords portant sur des questions de politique commerciale internationale (ce qui reviendrait à supprimer l'exception actuellement prévue à l'article 300, paragraphe 3, du traité CE).
63. Pour ce qui est de la conduite des négociations, l'actuel article 300 du traité CE serait applicable si l'accord en question relevait exclusivement du domaine communautaire actuel; les articles 24 et 38 du traité UE seraient applicables si l'accord relevait exclusivement du titre V ou du titre VI actuels. Le groupe a noté que, lorsque le champ d'application d'un accord relève à la fois du domaine communautaire actuel et des actuels titres V ou VI du traité UE (ce qu'on appelle désormais "l'approche interpilliers"), on pourrait soit recourir à la conclusion de deux accords différents, soit à la conclusion d'un accord unique, et il a recommandé de s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure un seul accord. Dans ce dernier cas, la procédure de négociation et de conclusion de l'accord devrait être arrêtée par le Conseil, en tenant compte de l'objet principal de l'accord et de sa base juridique. Le Conseil indiquerait aussi quel serait le négociateur au nom de l'Union, par exemple la personne exerçant la fonction de Haut Représentant et la Commission, ou la Commission seule ou le Haut Représentant seul, sous la surveillance d'un comité.

VII. Services et représentation extérieure

64. En ce qui concerne les aspects organisationnels des services, le groupe a estimé qu'un certain nombre de recommandations pouvaient être approuvées quelles que soient les solutions institutionnelles retenues au sommet. Il est convenu de la nécessité d'éviter un double emploi des services. Le groupe est convenu qu'il était essentiel que la personne exerçant la fonction de Haut Représentant dispose d'un personnel suffisant à Bruxelles et a souligné l'importance de renforcer son personnel par des diplomates détachés et des fonctionnaires de la Commission et du Secrétariat du Conseil. Le détachement de membres des services diplomatiques nationaux sur une base temporaire contribuerait à renforcer la synergie avec les États membres et à accroître encore la capacité d'analyse politique. Certains ont proposé de renforcer le rôle du Comité politique et de sécurité dans la présentation d'orientations politiques à l'intention du Haut Représentant.
65. Le groupe a estimé que les modalités actuelles de la représentation de l'UE pour les affaires extérieures dans les enceintes multilatérales manquaient de clarté et a considéré qu'une représentation unique améliorerait la capacité de l'Union à agir efficacement et de manière convaincante sur la scène mondiale. Certains membres sont d'avis qu'une représentation diversifiée est néanmoins inévitable, étant donné les différents domaines d'action et les différences dans la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres. Le groupe est convenu que les États membres devraient améliorer la coordination de leurs positions au sein des organisations et des conférences internationales en vue de se mettre d'accord sur des positions de l'UE et sur une stratégie permettant de promouvoir celles-ci. Le groupe est convenu en outre que, lorsqu'elle a arrêté une position, l'Union devrait avoir, le cas échéant, un porte-parole unique. Il a également suggéré que la coordination à l'égard du Conseil de sécurité des Nations Unies pourrait être améliorée.
66. Le groupe a estimé que la représentation de l'UE dans les organisations internationales était une question complexe et délicate. Des membres se sont félicités de la clarté et de l'efficacité de la représentation de la CE par la Commission dans le domaine de la politique commerciale. Plusieurs membres ont estimé que, dans les autres domaines d'action où les États membres ont accepté que les compétences soient exercées à un niveau supranational, la représentation dans les enceintes internationales devrait être conforme aux modalités internes. Tandis que

plusieurs membres ont plaidé pour que l'UE soit membre effectif des organisations internationales, certains ont trouvé que cela soulevait des problèmes, estimant qu'il y aurait conflit avec les droits des États membres sans que l'influence de l'Union augmente notablement. Le groupe a noté que les statuts des organisations internationales qui ont des activités dans des domaines de compétence de l'UE devraient être modifiés avant que l'Union puisse devenir membre desdites organisations. Le groupe est convenu que l'Union doit s'efforcer, le cas échéant, de faire modifier les statuts des organisations internationales afin de pouvoir en devenir membre. La représentation de l'Union ne porterait pas atteinte à la compétence des États membres en tant que sujets de droit international ni à leur statut dans des organisations internationales. Ceci devrait contribuer à renforcer globalement la capacité des organisations internationales d'améliorer la gouvernance mondiale. Les membres du groupe appartenant à la zone euro, appuyés par les autres membres, se sont prononcés en faveur d'une représentation unique de la zone euro dans les IFI. Certains membres ont fait valoir que les décisions prises dans les IFI entraîneraient des actions de la part des États membres; le groupe a dès lors suggéré de trouver une solution permettant d'organiser l'articulation entre cette représentation unique et les obligations qui incombent aux États membres. La Commission a été invitée à se pencher sur la question et à formuler des propositions.

67. Examinant la question de la représentation pour les affaires extérieures dans les relations bilatérales, les membres du groupe ont estimé que les modalités actuelles pourraient être améliorées en vue de renforcer la clarté et la continuité. Ils ont considéré que la situation laissait particulièrement à désirer en ce qui concerne les réunions de dialogue politique, dans lesquelles trop d'acteurs parlent au nom de l'UE (la présidence, le Haut Représentant, la Troïka, la Commission, les États membres). Il a été souligné que, en diplomatie, beaucoup dépend de la confiance et des relations personnelles. À cet égard, le groupe a estimé qu'il conviendrait que la personne exerçant la fonction de Haut Représentant assume la représentation de l'Union, ce qui améliorerait la visibilité, la clarté et la continuité de l'Union sur la scène mondiale.
68. Certains membres ont estimé que la représentation au niveau politique le plus élevé (chefs d'État ou de gouvernement) devrait relever de la compétence d'un président permanent du Conseil européen. La majorité des membres s'est opposée à la proposition d'un président permanent du Conseil européen. Le groupe a considéré que cette proposition avait des implications institutionnelles et devrait dès lors être débattue en session plénière.

69. En ce qui concerne la représentation de l'UE à l'étranger, le groupe a préconisé la création d'une école de diplomatie de l'UE, assurant la formation de jeunes diplomates et offrant des formations à mi-carrière, ainsi que d'un service diplomatique de l'UE à côté de ceux qui existent dans les États membres, de même que le développement d'une coopération plus étroite entre les services extérieurs de l'Union et ceux des États membres. Le groupe a proposé de transformer les délégations actuelles de la Commission en délégations de l'UE, certains proposant même des ambassades de l'UE, qui fonctionneraient sous l'autorité de la personne exerçant la fonction de Haut Représentant pour les questions concernant la PESC et sous l'autorité de la Commission pour les autres aspects de l'action extérieure. Elles comprendraient des fonctionnaires de la Commission et du Secrétariat du Conseil et des membres détachés des services diplomatiques nationaux. Ces délégations/ambassades de l'UE pourraient être également chargées de représenter les États membres qui ne disposent pas d'une représentation dans un pays donné. On a également fait observer que les représentations diplomatiques des États membres devraient coopérer étroitement avec les délégations de l'UE et aussi être encouragées à fournir un soutien et des informations à la personne exerçant la fonction de Haut Représentant.
-

Annexe 4

*Agreement between the Government of
New Zealand and the Commission
of the European Communities
on the Establishment and the Privileges
and Immunities of the Delegation
of the Commission of the European
Communities in New Zealand,
Bruxelles, 10 mars 2004*

*Agreement between
the Government of New Zealand
and the Commission of the European Communities
on the Establishment and the Privileges and Immunities
of the
Delegation of the Commission of the European Communities
in New Zealand*

The Government of New Zealand and the Commission of the European Communities (hereinafter referred to as the Commission),

Desirous of further strengthening and developing the friendly relations and co-operation between New Zealand and the European Communities,

Wishing to lay down terms concerning the establishment on the territory of New Zealand of a Delegation of the Commission and concerning the privileges and immunities of that Delegation, have agreed as follows:

Article 1

The Government of New Zealand hereby agrees to the establishment on its territory of a Delegation of the Commission.

Article 2

1. The European Communities - the European Community and the European Atomic Energy Community - shall each have legal personality on the territory of New Zealand.
2. The European Communities shall have the capacity to conclude contracts, to acquire and dispose of immovable and movable property as necessary for the effective fulfilment of their duties, in accordance with the procedural and administrative requirements imposed by the law of New Zealand, and to be a party to legal proceedings. To this end, the Communities shall be represented by the Commission.

Article 3

1. The Delegation of the Commission, its Head and its members, as well as the members of their families forming part of their respective households, shall, on the territory of New Zealand, enjoy such rights, privileges and immunities and be subject to such obligations as correspond to those laid down in the Vienna Convention on



Diplomatic Relations of 18 April 1961 and respectively accorded to and assumed by Diplomatic Missions accredited to New Zealand, the heads and members of those Missions, as well as the members of their families forming part of their respective households.

2. The other provisions of the Vienna Convention on Diplomatic Relations of 18 April 1961 shall be applicable *mutatis mutandis*.
3. Those rights and privileges and immunities shall be accorded on condition that, in conformity with the provisions of article 17 of the Protocol on the privileges and immunities of the European Communities annexed to the Treaty Establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities done at Brussels on 8 April 1965, the Member States of the European Communities accord the same rights and privileges and immunities to the Mission of New Zealand, to its Head and to its members, as well as to the members of their families forming part of their respective households.

Article 4

The Government of New Zealand hereby recognises the *laissez-passer* issued by the European Communities to officials and other servants of its institutions as valid travel documents.

Article 5

Any dispute concerning the interpretation of this Agreement shall be settled by consultations between the two Contracting Parties with the aim of arriving at a conciliation.

Article 6

This Agreement may be amended by agreement in writing between the Contracting Parties. Any such amendments shall enter into force on such date or dates as may be agreed between them.

Article 7

This Agreement may be terminated by either Contracting Party on giving 12 months notice in writing to the other Contracting Party.

Article 8

Each Contracting Party shall notify the other of the completion of the respective procedures necessary for the approval of the present Agreement, which will enter into force on the date of reception of the second notification.

IN WITNESS WHEREOF, the undersigned, duly authorised to this effect, have signed this Agreement.

Done at.....*Brunel*.....on.....*10 March*.....2004.

Heads M. v. C. v. C.

For the Government of
New Zealand

C. P. A.

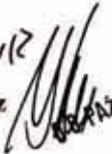
For the Commission of
the European Communities

Annexe 5

*Polish remarks on the creation of the
European External Action Service,
Ministère des Affaires étrangères,
Varsovie, 5 octobre 2009*

Warsaw, October 5. 2009

Akceptacja:
Min. G. Bernatowicz

W/2

05 PAZ 2009

Polish remarks on the creation of the European External Action Service

The European External Action Service (EEAS) is among most important innovations in the EU's institutional architecture introduced by the Treaty of Lisbon. The creation of the EEAS provides us with an opportunity to strengthen the external action of the EU and to ensure its greater cohesion and effectiveness. It should be an added value to the current mechanisms, mitigate the problem of fragmentation of capacities and tasks related to EU external action and ensure a better synergy of the activities undertaken by the Union and the Member States in this field.

We note that the provisions of the Treaty of Lisbon preserve the intergovernmental character of the external policy of the EU. Therefore, Poland is of the opinion that in the process of creation of the EEAS, both in the planning and implementation phase, **it is the Member States which should play the key role.**

I. Scope of the EEAS

The scope of the EEAS should reflect the competence of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. The Service could assist him or her in the implementation of the **Common Foreign and Security Policy of the EU (CFSP)**, including the **European Security and Defense Policy (ESDP)**. To this end, the relevant units from the EU institutions would have to be transferred to the Service – the Policy Unit and DG "E" from the General Secretariat of the Council and DG Relex from the Commission. At the same time it should be ensured that tasks and structures between those two institutions are not duplicated.

Poland believes that the **trade policy** and the **enlargement of the EU**, due to their horizontal character, should be excluded from the scope of the EEAS. Regarding the **development policy**, it would be necessary to transfer two departments that deal with geographic issues from the current DG DEV to the Service, whereas AIDCO (EuropeAid Cooperation Office) should remain in the European Commission. As far as **consular affairs** are concerned, we believe that there is no Treaty basis for granting the EEAS full competence in this field; we do not oppose, however, enabling the Service - at a later stage and after additional legal acts have been adopted by the Council - to carry out certain related tasks, such as consular assistance or common visa application centres.

II. Legal status of the EEAS

Poland is aware that the Swedish Presidency, having tentatively identified the Member States' positions, suggests two models of regulating the legal status of the EEAS, i.e. a *sui generis* institution similar to an executive agency (option no. 2) and a community body whose budget would constitute a separate section of the EU budget (option no. 3). At this moment, **Poland prefers option no. 2**. At the same time we are of the opinion that the final decisions regarding the legal status of the EEAS **may not lead to a revision of the current Financial Perspective**.

III. EEAS staff

While Poland supports the concept of granting the High Representative the powers of appointing authority, we underline that **the proper representation of diplomatic services of the Member States should be ensured** at every level of the structure of the EEAS. The **geographic and demographic diversity** of the Union and its Member States should also be taken into account. In order to ensure that a proper geographic balance is maintained, we propose to create a **verification mechanism, eg. in the form of reports submitted quarterly by the High Representative to the Foreign Affairs Council**. As far as the Member States' influence on the Service is concerned, it would be safeguarded by **allocating 50% of the positions in the Service to the officials from the Member States and 50% to the employees of the Commission and the General Secretariat of the Council**.

Finally, we believe that the entirety of the EEAS personnel should be subject to a turnover, as that would boost the sharing of experience and good practice between the diplomats from the EU Member States and the institutions.

Annexe 6

Document du Ministère des Affaires
étrangères de la République de Pologne
présentant la position de la Pologne
sur la création du Service européen pour
l'action extérieure,
Varsovie, 2010

Utworzona na podstawie Decyzji Służba powinna wszechstronnie i skutecznie wspierać wzmocnionego kompetencyjnie Wysokiego Przedstawiciela. Europejska Służba Działań Zewnętrznych powinna stać się skutecznym narzędziem ułatwiającym realizację skoordynowanego stanowiska państw członkowskich w dziedzinie stosunków zewnętrznych, zwłaszcza w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Ustanowienie ESDZ powinno przyczynić się również do ujednoczenia reprezentacji UE w państwach trzecich i ułatwić, od dawna postulowane, „mówienie przez UE jednym głosem”.

I. Stanowisko PL

Polska zasadniczo popiera zapisy projektu Decyzji w sprawie organizacji i funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

W szczególności w trakcie prac legislacyjnych Polska będzie przedstawiać stanowisko zgodne z następującymi wytycznymi:

- ESDZ powinna być odrębną instytucją podlegającą Wysokiemu Przedstawicielowi Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który będzie sprawował nad nią bezpośrednie zwierzchnictwo, m.in. poprzez nadzór nad delegacjami UE, i posiadał kompetencje w zakresie mianowania personelu ESDZ;
- ESDZ powinna ściśle współpracować ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich, zarówno w odniesieniu do centrali ESDZ, jak i delegacji UE; na ESDZ powinien także spoczywać obowiązek wspierania służb dyplomatycznych państw członkowskich;
- ESDZ powinna posiadać kompetencje w zakresie pomocy rozwojowej; horyzontalny podział zadań pomiędzy ESDZ (programowanie) a Komisję Europejską (wdrażanie), jednolity dla wszystkich instrumentów finansowych pomocy rozwojowej, zapewni większą skuteczność i spójność działań UE;
- wskazane jest stopniowe powierzanie Służbie funkcji wsparcia państw członkowskich w zakresie spraw konsularnych w krajach trzecich; będzie to widoczny w państwach trzecich znak jedności europejskiej i konkretna, praktyczna wartość dodana dla obywateli UE;
- w odniesieniu do struktury ESDZ specjalnego traktowania i odpowiedniej koordynacji wymaga pion Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony; konieczne jest również stworzenie komórki planistyczno-strategicznej w ramach ESDZ, która mogłaby stać się m.in. forum wymiany idei z państwami członkowskimi;
- co najmniej 1/3 urzędników na stanowiskach dyplomatycznych nowej Służby powinna pochodzić ze służb dyplomatycznych państw członkowskich; w procesie rekrutacji do nowej Służby powinni być wybierani najlepsi kandydaci – z uwzględnieniem zasady równowagi geograficznej (podlegającej regularnemu monitoringowi) i znaczącym udziałem kobiet; tym samym Służba powinna przyczynić się do zwiększenia równowagi zatrudnienia w instytucjach unijnych między „starymi” a „nowymi” państwami członkowskimi UE; Polska opowiada się za stworzeniem mechanizmów preferencyjnych przy zatrudnianiu kandydatów z państw członkowskich, ponieważ jest to niezbędne dla wyrównania dysproporcji w zatrudnieniu w ESDZ;

- dopuszczalna powinna być możliwość rekrutowania personelu ESDZ, w ramach puli miejsc przeznaczonych dla instytucji unijnych, spośród urzędników Parlamentu Europejskiego oraz wsparcie logistyczne przedstawicieli PE przez delegatury UE w kontaktach z państwami trzecimi;
- wszyscy pracownicy nowej Służby, zarówno ci pochodzący ze służb dyplomatycznych państw członkowskich, jak i z instytucji unijnych, powinni być traktowani w równy sposób – jeśli chodzi o warunki wynagrodzenia, awansu czy wykonywanych zadań;
- Polska jest przeciwna tworzeniu mechanizmów, które pozwolą na pozostawienie dyplomatów z państw członkowskich w ESDZ na czas nieokreślony. Intencją jest wprowadzenie zasady rotacji między ministerstwami spraw zagranicznych a Służbą;
- rozwiązania przyjęte w kwestiach budżetowych odnoszących się do ESDZ nie powinny negatywnie wpływać na elastyczność reagowania i operacyjność Służby i działań Wysokiej Przedstawiciel; Jednocześnie przy tworzeniu tej służby należy kierować się zasadą racjonalności kosztów i dążyć do maksymalnego ograniczenia skutków finansowych dla budżetu UE, związanych z jej powstaniem (tj. neutralności budżetowej).
- należy uniknąć konfliktów kompetencyjnych związanych z faktem, że delegatury UE będą składać się zarówno z pracowników ESDZ (którzy utworzą tzw. „wydziały polityczne”), jak i Komisji (polityka handlowa); obieg informacji i wyznaczanie zadań delegacjom, w tym także tych, które delegatury UE będą realizować jako część zadań wyłącznych Komisji, powinien być odpowiednio koordynowany; dla zapewnienia spójności działań zewnętrznych UE, delegatury UE powinny działać w ścisłej współpracy z placówkami dyplomatycznymi państw członkowskich, przede wszystkim w kwestiach leżących dotąd w kompetencjach placówek Prezydencji, ale i w sprawach podległych placówkom Komisji;
- pożądane jest stworzenie efektywnego systemu szkolenia pracowników Służby; powinno to wpłynąć na poprawę współpracy w Służbie, której personel będzie reprezentować odmienne kultury pracy.

Należy dodać, że zgodnie z Traktatem delegacje Unii, które staną się częścią Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, będą, w sprawach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa prezentować stanowisko Unii wobec państw trzecich oraz na forum organizacji międzynarodowych. W innych sprawach Polska będzie postulować, by stanowisko Unii mogło być przedstawiane tam gdzie to będzie możliwe przez państwo sprawujące prezydencję rotacyjną. W szczególności dotyczy to kwestii, w których stanowisko jest określane w ramach formacji Rady prowadzonych przez Prezydencję. W tym kontekście Polska będzie domagać się, by spotkania koordynacyjne na forum organizacji międzynarodowych zajmujących się określonymi w ten sposób kwestiami oraz kwestiami handlowymi były przewodniczone przez prezydencję rotacyjną. Powyższe stanowisko jest zgodne z postulatem Polski dotyczącym wzmocnienia pozycji prezydencji rotacyjnej.

III. Uzasadnienie stanowiska

Pomysł stworzenia jednolitej służby dyplomatycznej Unii Europejskiej pojawił się jeszcze podczas prac Konwentu, ciała przygotowującego Traktat Konstytucyjny. Powodem dla którego stworzono Służbę było zapewnienie lepszej koordynacji (w sensie organizacyjnym prowadzące do połączenia) struktur administracyjnych Rady i Komisji odpowiadających za stosunki Unii z państwami trzecimi. Do wejścia w życie Traktatu z Lizbony i powstania ESDZ, zapleczem administracyjnym dla prowadzenia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, opartej na współpracy międzyrządowej państw członkowskich, był Sekretariat Rady i Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB, natomiast za obszar stosunków zewnętrznych będących w wyłącznej kompetencji Unii (polityka handlowa, pomoc rozwojowa i humanitarna) odpowiadała Komisja – głównie dyrekcja generalna RELEX oraz TRADE. Z powyższego wynika dwoisty – międzyrządowo – wspólnotowy (unijny) charakter Służby.

Obecny kształt decyzji w sprawie organizacji i funkcjonowania ESDZ w znacznym stopniu odzwierciedla uzgodnienia państw członkowskich zawarte w Sprawozdaniu Prezydencji dotyczącym Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i przedłożonym Radzie Europejskiej w październiku 2009 r.

Charakter ESDZ

Sprawna realizacja zadań UE w dziedzinie stosunków zewnętrznych uzasadnia, aby ESDZ była autonomiczną instytucją usytuowaną poza strukturami Komisji i Sekretariatu Generalnego Rady, jednak blisko z nimi współpracującą. Służba powinna pełnić rolę bezpośredniego zaplecza Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz ściśle współpracować ze służbami dyplomatycznymi państw członkowskich. Może przyczynić się do tego zapowiadane utworzenie w strukturze ESDZ jednostki odpowiedzialnej za planowanie strategiczne, co powinno zapewnić dobrą koordynację i zaangażowanie ekspertów z państw członkowskich w opracowywanie dokumentów strategicznych w ESDZ. Służba powinna dysponować odpowiednią autonomią budżetową, mając wszakże na uwadze, że za wykonanie budżetu Unii odpowiada Komisja

Kompetencje ESDZ

Europejska Służba Działań Zewnętrznych będzie wspierała Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa w wykonaniu jego mandatu zdefiniowanego w Traktacie w art. 27 TUE i obejmującego w szczególności wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa.

Problematyka polityki rozszerzenia nadal pozostanie w kompetencjach Komisji.

Kwestie związane z polityką handlową, pomocą rozwojową i humanitarną są objęte częścią piątą Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej – Działania Zewnętrzne Unii. Tradycyjnie stanowiły one część szeroko rozumianych stosunków zewnętrznych Unii i były omawiane przez Ministrów Spraw Zagranicznych.

Służba będzie sprawować rolę jedynie wspomagającą w dziedzinie wspólnej polityki handlowej, nie uszczuplając kompetencji wyspecjalizowanych służb Komisji odpowiedzialnych za tę problematykę. W dziedzinie polityki rozwojowej Unii, ESDZ oraz Komisja będą ściśle współpracować, przy czym wiodącą rolę w planowaniu strategicznym pomocy będzie pełnić ESDZ, a jej wykonanie znajdzie się w kompetencjach Komisji. Przyjęte nowe mechanizmy (tzw. horyzontalny podział zadań) wykorzystania polityki rozwojowej, zapewnią jej większą spójność i przejrzystość. Powstanie ESDZ powinno wpłynąć na lepszą koordynację realizacji pomocy humanitarnej przez Unię. Wykonanie pomocy będzie należeć

do Komisji - Wysoki Przedstawiciel będzie mógł wspierać Komisję na poziomie politycznym oraz koordynować pomoc Unii z pomocą państw trzecich.

ESDZ – struktura Służby

Zgodnie z projektem decyzji Służba będzie składać się z centrali w Brukseli oraz delegacji Unii. Struktura w centrali zakłada powołanie Sekretarza Generalnego wraz z dwoma zastępcami oraz pewną liczbę dyrektorów generalnych, jednostką zajmującą się sprawami personalnymi, bezpieczeństwa oraz komunikacją (podległą Sekretarzowi Generalnemu). Powstanie także odrębna jednostka odpowiedzialna za pion zarządzania kryzysowego, co pozwala mieć nadzieję, że współpraca w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony nabierze nowej dynamiki. Ponadto administracja centralna obejmie jednostkę planowania strategicznego, departament prawny oraz departamenty zajmujące się współpracą z innymi instytucjami, dyplomacją publiczną, audytem i ochroną danych osobowych. Dotychczas nie została przedstawiona ostateczna struktura Służby. Należy zastrzec, że kwestie wewnętrznej organizacji Służby powinny zależeć od Wysokiego Przedstawiciela stojącego na jej czele.

ESDZ – kwestie kadrowo - organizacyjne

Zgodnie z postanowieniami Traktatu z Lizbony, nowo powołana Służba ma składać się z pracowników delegowanych przez państwa członkowskie, Komisję i Sekretariat Generalny Rady. Personel pochodzący z państw członkowskich powinien być obecny w strukturach Służby od początku jej funkcjonowania. Wszyscy pracownicy Służby, zarówno ci delegowani z państw członkowskich, jak i ci pochodzący z instytucji, będą wykonywać te same zadania i uzyskiwać te same przywileje (np. pracownicy obu kategorii będą mogli w tym samym stopniu awansować, będą posiadać te same uprawnienia objęcia danego wakatów etc.).

Co najmniej 1/3 urzędników na stanowiskach dyplomatycznych nowej Służby będzie pochodzić ze służb dyplomatycznych państw członkowskich. Rekrutacja do Służby będzie uwzględniać zasadę równowagi geograficznej i znaczącego udziału kobiet. Powyższe zasady będą podlegać regularnemu monitoringowi w formie corocznych raportów Wysokiego Przedstawiciela o stanie zatrudnienia przedkładanych Radzie. Polska opowiada się za stworzeniem mechanizmów preferencyjnych przy zatrudnianiu kandydatów z państw członkowskich, ponieważ jest to niezbędne dla wyrównania dysproporcji w zatrudnieniu w ESDZ (ich uruchomienie zależy od woli Wysokiego Przedstawiciela).

Państwa członkowskie same będą decydować, kogo delegują do Służby: kandydat na stanowisko w ESDZ będzie musiał otrzymać poparcie wysyłającej go służby dyplomatycznej, która wystawi mu zaświadczenie o gotowości oddelegowania go, w przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia procedury rekrutacyjnej. Do Służby będzie można kierować ekspertów narodowych (nie wejdą oni jednak do puli 1/3 przeznaczonej dla państw członkowskich).

Wytyczne dotyczące procedur rekrutacyjnych mają być dołączone do Decyzji (w formie deklaracji Wysokiego Przedstawiciela). Ponieważ z pierwszym dniem funkcjonowania Służby znajdą się w niej urzędnicy Komisji oraz Rady, którzy do tej pory odpowiadali za stosunki zewnętrzne (wykaz jednostek podlegających transferowi znajduje się w załączniku do Decyzji), kwestia jak najszybszego obsadzenia wakatów dyplomatami z państw członkowskich z przysługującej im puli miejsc ma znaczenie

priorytetowe. Z powyższych względów, w pierwszym okresie funkcjonowania Służby, wobec przedstawicieli państw członkowskich powinny być stosowane warunki preferencyjne.

Delegatury Unii

Europejska Służba Działań Zewnętrznych ma zapewniać jednolitą reprezentację UE w stosunkach zewnętrznych w ramach kompetencji traktatowych i uzgodnionych stanowisk UE. Zgodnie z Traktatem z Lizbony, dotychczas funkcjonujące placówki Komisji zostały przekształcone w delegatury UE. Struktura placówek Służby, będzie stanowić odzwierciedlenie jej dwoistej natury. Reorganizacja delegacji Unii przyniesie powołanie wydziałów politycznych, w skład których wejdą pracownicy ESDZ. Zadaniem wydziałów politycznych na czele z szefem delegacji, będzie kontakt z państwami urzędowania i realizacja uzgodnionej polityki UE. Dodatkowo w skład delegacji Unii wejdą pracownicy Komisji, którzy będą zajmować się kwestiami będącymi wyłącznymi kompetencjami Unii (handel, wykonanie polityki rozwojowej). Organizacyjnie i służbowo będą oni podlegać szefowi placówki, merytorycznie – właściwemu komisarzowi. Szef delegacji będzie otrzymywał instrukcję od Wysokiego Przedstawiciela i w przypadkach wskazanych przez Traktat z Lizbony (np. w odniesieniu do polityki handlowej) od właściwego Komisarza.

Annexe 7

*Visegrad Group non-paper on the
organization and functioning of the EEAS,*
Ministère des Affaires étrangères,
Varsovie, 16 février 2010

**Visegrad Group
non-paper
on the organization and functioning of the EEAS**

In line with paragraph 3 of the Conclusions of the European Council of 10-11 December, 2009, the Visegrad Four (V4) - CZ, HU, PL, SK - are submitting their contribution to the work aimed at setting up the European External Action Service (EEAS).

* * *

The countries of the Visegrad Group express their readiness to constructively cooperate with the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and support her activities, in particular with regards to the establishment of the European External Action Service. The V4 fully support the ambitions and efforts by HR Ashton to present, on the basis of the Report to the European Council on the European External Action Service of 23 October, 2009 (14930/09) (hereinafter "Report") adopted by the European Council on 29 October 2009, the proposal on the organization and functioning of the EEAS with a view to its adoption, together with the relevant adaptations of existing rules, such as the Staff and the Financial Regulation, by the end of April 2010.

Our vision

We regard the EEAS as an innovative tool to ensure consistency and better coordination of the Union's external action while increasing its efficiency and coherence. Together with the High Representative, the new institutional setting is aimed at ensuring that the EU in fact "speaks with one voice".

At the same time, we deem it important to maintain the balance between community and intergovernmental elements when establishing the Service. The respective provisions of the Lisbon Treaty do not change the intergovernmental nature of the CFSP/CSDP, the HR and the EEAS act on the basis of the mandate decided upon by the Council.

We strongly believe that ownership by and participation of Member States are crucial from "Day 1". The eventual lack of their involvement in shaping and implementing policies could lead to the loss of their interest in EU foreign policy and could even result in a widening gap between EU and national policies. This would represent an undesirable scenario, which would go counter to the very aims and objectives of the Lisbon Treaty. Therefore, we believe that the continuous engagement of Member States is indispensable.

Ownership by Member States

We attach particular importance to ensure that – in accordance with the Report – staff from Member States is present in the EEAS from the outset, including in senior positions in Brussels and EU delegations. The one third ratio of Member State representatives in the Service should be reached as soon as possible at both senior and junior levels. Until this required proportion is reached, a clear preference to Member State candidates has to prevail. In order to achieve this aim, consensus on the organigramme is crucial.

Geographical balance

We believe that ensuring high proficiency of the EEAS is our common interest. However, while fully supporting the principle of “merits”, we deem it necessary to ensure an adequate geographical balance and a meaningful presence of nationals from all EU Member States in order to ensure that the Service could draw from a wide variety of diplomatic culture and experience. This should prevail regarding EEAS AD staff as a whole, in particular at senior positions. Since geographical balance is a basic ingredient of the EEAS, it should be incorporated in the Staff Regulation as a binding principle. Its application, in line with the Report, requires regular monitoring through appropriate mechanisms (e.g. yearly reports).

Recruitment

The recruitment procedure should be transparent and predictable with clear rules, conditions and requirements reflecting the specific character of the Service. Representatives of Member States should be present in the selection panels on the basis of established criteria.

Contracts

The *sui generis* character of the EEAS is also reflected in the fact that it will draw staff with both intergovernmental and community experience. Staff from the national diplomatic services should be seconded to the EEAS for a certain period of time as temporary agents. Thus, they enrich the European service with their background, culture, traditions bringing in added value. Similarly, we think that the knowledge and experiences the seconded personnel gather in the EEAS should be made use of once they return to their own national service. It would greatly contribute to promoting a common, European culture of diplomatic service.

Mobility/rotation

We attach particular importance to making arrangements in order to ensure staff mobility, in line with paragraph 22 of the Report. The principle of rotation should be incorporated in the Staff regulation as a binding principle.

Information sharing

The EEAS and EU Delegations should share all relevant information, including political reports, with Member States. Thus, the EEAS could contribute to reinforcing the coherence of the external relations of the EU and its Member States and rationalizing the existing network of bilateral missions maintained by the Member States.

Coordination and representation in third countries

In terms of local coordination and representation, the EU Delegations will assume the role and functions currently performed by the rotating Presidency. However, the residual role of the rotating Presidency and the Trio and the modalities of their cooperation with the EU Delegation need to be clarified. EU delegations should play a supporting role as regards diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries.

* * *

Annexe 8

Rapport de la présidence du Conseil
européen sur le Service européen pour
l'action extérieure,
Bruxelles, 23 octobre 2009



CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23 octobre 2009
(OR. en)

14930/09

LIMITE

POLGEN 163

NOTE

de : la présidence
au : Conseil/Conseil européen
Objet : Rapport de la présidence au Conseil européen sur le service européen pour l'action
extérieure

Les délégations trouveront ci-joint un rapport de la présidence au Conseil européen sur le service européen pour l'action extérieure.

Il est rappelé qu'aucune décision ne pourra être prise tant que le traité de Lisbonne ne sera pas entré en vigueur, après sa ratification par l'ensemble des vingt-sept États membres.

14930/09

DQPG

tus/CT/cc

LIMITE FR

1

LE SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE

1. L'article 27, paragraphe 3, du traité UE constitue la base juridique de la décision du Conseil relative à l'organisation et au fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (SEAE).

"Dans l'accomplissement de son mandat, le haut représentant s'appuie sur un service européen pour l'action extérieure. Ce service travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. L'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure sont fixés par une décision du Conseil. Le Conseil statue sur proposition du haut représentant, après consultation du Parlement européen et approbation de la Commission."

2. À la lumière de ce qui précède, la présidence, les États membres, la Commission et le secrétariat du Conseil ont entamé des travaux préparatoires relatifs au SEAE. Le présent document expose les résultats de ces travaux qui serviront d'orientations du Conseil européen à l'intention du haut représentant pour la préparation du projet de décision du Conseil concernant l'organisation et au fonctionnement du SEAE¹.

DOMAINE DE COMPÉTENCE

3. Le domaine de compétence du SEAE devrait permettre au haut représentant d'exercer pleinement son mandat tel que défini dans le traité. Afin de veiller à la cohérence et à une meilleure coordination de l'action extérieure de l'Union, le SEAE devrait également assister le président du Conseil européen et le président ainsi que les membres de la Commission dans l'exercice de leurs fonctions respectives dans le domaine des relations extérieures mais aussi coopérer étroitement avec les États membres.

¹ Ces travaux ne préjugent pas des décisions qui doivent être prises en ce qui concerne l'organisation interne de la Commission et le rôle général de coordination exercé par son président.

Structure unique

4. Le SEAE devrait regrouper dans une structure unique des départements géographiques (couvrant toutes les régions et tous les pays) et thématiques qui continueraient à accomplir, sous l'autorité du haut représentant, les tâches incombant actuellement aux différents services compétents de la Commission et du secrétariat du Conseil.
5. Le SEAE comprendra des départements géographiques s'occupant des pays candidats pour ce qui est de la politique étrangère dans son ensemble, mais l'élargissement continuera à relever de la responsabilité de la Commission².
6. La politique commerciale et de développement telle que définie par le traité devrait rester sous la responsabilité des membres et des DG de la Commission concernés.

Structures PSDC et de gestion de crises

7. Afin de permettre au haut représentant de conduire la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), la direction "gestion des crises et planification", la capacité civile de planification et de conduite (CPCC) et l'état-major de l'UE (EUMS) devraient faire partie du SEAE tel que décrit au point 16, dans le respect des spécificités de ces structures et du maintien de leurs fonctions, procédures et conditions de recrutement respectives. Le Centre de situation (SitCen) devrait faire partie du SEAE, les dispositions nécessaires étant mises en place pour qu'il puisse assister le Conseil européen, le Conseil et la Commission. Ces structures constitueront une entité placée sous l'autorité et la responsabilité directes du haut représentant en sa qualité de haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Ces dispositions respecteront pleinement la déclaration n° 14 annexée à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne.

² Le membre de la Commission chargé de l'élargissement assurera la direction politique en ce qui concerne l'instrument de préadhésion.

8. Afin de permettre au haut représentant d'accomplir ses tâches dans le domaine de la gestion de crises, la préparation des actions relatives au budget de la PESC et à l'instrument de stabilité (mesures d'aide exceptionnelles et programmes de réponse intérimaires) devrait être confiée au SEAE. Le processus décisionnel conservera sa structure actuelle, les décisions étant prises par le Conseil (PESC) et la Commission (instrument de stabilité). La gestion de la mise en œuvre technique de ces instruments devrait incomber à la Commission.

Programmation et mise en œuvre des instruments financiers

9. Afin de permettre au haut représentant d'exercer la responsabilité qui lui incombe de veiller à la coordination et à la cohérence des politiques extérieures de l'UE et d'en exercer la direction stratégique, le SEAE (départements géographiques) devrait jouer un rôle de chef de file dans l'élaboration des décisions stratégiques. Le SEAE interviendra donc à tous les stades de la chaîne de programmation. La répartition des tâches concernant la programmation des instruments géographiques et thématiques (l'instrument européen de voisinage et de partenariat, l'instrument de coopération au développement, le fonds européen de développement, l'instrument de coopération avec les pays industrialisés, l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire et l'instrument de stabilité) entre le SEAE et les services de la Commission sera définie avant la fin 2009 en tenant compte de la nature des instruments concernés.
10. Tout au long du cycle de programmation et de mise en œuvre, il convient que le haut représentant et le SEAE travaillent en collaboration et en concertation très étroites avec les membres et les services concernés de la Commission. Les décisions concernant la programmation seront élaborées conjointement par le haut représentant et le membre compétent de la Commission. Les propositions finales dans ce domaine continueront à être adoptées par le collège des membres de la Commission.

11. Les délégations de l'Union joueront un rôle accru dans la programmation et la mise en œuvre de ces instruments.

Fonctions de soutien

12. Le SEAE devrait comprendre un nombre limité de fonctions de soutien centrales, en particulier la sécurité, les technologies de l'information et la gestion des ressources humaines. Le SEAE aura besoin de disposer d'une petite unité de conseils juridiques spécialisés au sein de sa structure. Le haut représentant et le SEAE devraient également, par souci d'efficacité au regard des coûts, pouvoir s'appuyer sur d'autres services au sein de la Commission comme du secrétariat général du Conseil (services juridiques ou services de traduction par exemple) afin de s'acquitter de leur mandat.

Divers

13. Il convient de mettre en place des procédures de consultation efficaces entre le SEAE et les services de la Commission exerçant des responsabilités extérieures, notamment les services chargés des politiques internes présentant d'importantes dimensions extérieures.
14. Les représentants spéciaux de l'UE ou leurs tâches devraient être intégrés dans le SEAE.
15. Lorsqu'il sera entré en fonctions, le haut représentant devrait consulter régulièrement le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC/PSDC. Des contacts de travail étroits seront établis avec le Parlement européen. Le SEAE devrait donc comprendre des fonctions chargées des relations avec le Parlement européen.

STATUT JURIDIQUE

16. Le SEAE devrait avoir un statut qui reflète son rôle et ses fonctions uniques dans le système de l'UE et y concourt. Le SEAE devrait être un service *sui generis*, distinct de la Commission et du secrétariat du Conseil. Il devrait disposer d'une autonomie en termes de budget administratif et de gestion du personnel. Le SEAE devrait relever du champ d'application de l'article 1^{er} du règlement financier. Cela permettrait au haut représentant:
- de proposer un budget pour le SEAE qui constituerait une section séparée du budget de l'UE (sous la rubrique 5). Les règles budgétaires habituelles s'appliqueraient;
 - d'assumer les tâches d'ordonnateur, de mettre en œuvre le budget administratif du service;
 - d'exercer les fonctions d'autorité investie du pouvoir de nomination pour le personnel du SEAE.
17. Il faudra à cet effet adapter le règlement financier, le règlement de la Commission établissant les modalités d'exécution du règlement financier, ainsi que le statut.

EFFECTIFS

18. Le personnel du SEAE proviendra de trois sources, à savoir les services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que les États membres.
19. Ces trois catégories de personnel devraient bénéficier d'une égalité de traitement, y compris en termes d'accès à tous les postes dans des conditions équivalentes. Dès lors, les membres du personnel issus des États membres devraient avoir le statut d'agents temporaires qui, en vertu du régime applicable aux autres agents (RAA)³, leur garantit les mêmes possibilités, droits et obligations (notamment en termes de fonctions, de responsabilités, de promotion, de rémunération, de congé et d'avantages sociaux) qu'aux membres du personnel provenant des deux autres sources.

³ Le régime applicable aux autres agents (RAA) est joint au statut.

20. Les différentes catégories doivent être représentées de manière équilibrée. Lorsque le SEAE aura atteint sa pleine capacité, le personnel provenant des États membres devrait représenter au moins un tiers des effectifs du service (niveau AD), y compris le personnel diplomatique des délégations. De plus, les États membres devraient également mettre à disposition du personnel auxiliaire. Le SEAE devrait dès le départ compter du personnel provenant des États membres, y compris aux postes d'encadrement à Bruxelles et au sein des délégations de l'UE. Il y a lieu de veiller à ce qu'un nombre suffisant d'agents provenant des États membres soit présent dès la première étape (entre l'entrée en vigueur du traité et l'adoption de la décision du Conseil concernant l'organisation et le fonctionnement du SEAE).
21. Le haut représentant sera l'autorité investie du pouvoir de nomination. Les recrutements devraient s'effectuer sur la base d'une procédure transparente reposant sur le mérite, dans le but d'assurer au SEAE le concours d'un personnel possédant les plus hautes qualités de compétence, de rendement et d'intégrité tout en veillant à respecter un bon équilibre géographique, à disposer d'un nombre important de ressortissants de tous les États membres de l'UE et à respecter l'équilibre entre hommes et femmes⁴. Une procédure de recrutement associant des représentants des États membres, de la Commission et du secrétariat général du Conseil serait mise en place.
22. Des dispositions adéquates devraient être adoptées pour permettre la mobilité du personnel. Le SEAE devra mettre en œuvre des mesures à cet égard afin de veiller à l'égalité de traitement entre tous les membres du service. Ces mesures prévoiraient notamment:
- une rotation au sein du service, c'est-à-dire entre le siège et les délégations ainsi qu'entre les différents services au siège;
 - une rotation entre le SEAE et les services diplomatiques nationaux;
 - et, dans la mesure du possible, une mobilité entre le SEAE, la Commission et le secrétariat général du Conseil pour le personnel provenant de ces institutions.
23. Le statut devra être adapté en conséquence.
24. Des mesures devraient être prises en vue de proposer au personnel du SEAE une formation commune appropriée.

⁴ Un suivi régulier de la situation sera effectué sur ce point.

25. Bien qu'il puisse s'avérer nécessaire de revoir temporairement à la hausse les tableaux des effectifs combinés du SEAE, de la Commission et du secrétariat général du Conseil, à terme, le nombre de postes prévus par ces tableaux combinés ne devrait pas augmenter.
26. Les procédures d'affectation et de transfert des effectifs dans le cadre de la mise en place du SEAE s'appliqueront dans le plein respect des droits de tous les membres du personnel concernés.

FINANCEMENT

27. La mise en place du SEAE devrait être guidée par le principe de l'efficacité au regard des coûts dans un but de neutralité budgétaire. À cette fin, il y aura lieu de prévoir des dispositions transitoires et un renforcement progressif des capacités. Il convient d'éviter tout double emploi avec les tâches, fonctions et ressources d'autres structures. Toutes les possibilités de rationalisation devraient être exploitées. Afin que le SEAE dispose d'un nombre suffisant d'agents provenant des États membres, outre les postes provenant de la Commission et du secrétariat général du Conseil, il serait possible de libérer des postes en transformant des postes temporaires à la Commission et au secrétariat du Conseil et en pourvoyant des postes devenus vacants après départ à la retraite ou pour d'autres raisons. De plus, un nombre limité de postes supplémentaires seront nécessaires pour des agents temporaires venus des États membres et devront être financés dans le cadre des perspectives financières actuelles.

DÉLÉGATIONS DE L'UE

28. Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les délégations de la Commission deviendront des délégations de l'Union placées sous l'autorité du haut représentant et feront partie de la structure du SEAE.
29. Les délégations seront composées à la fois de membres du personnel permanent du SEAE (y compris les chefs de délégations) et du personnel issu des services compétents de la Commission. L'ensemble du personnel devrait travailler sous l'autorité du chef de délégation. Les délégations devraient recevoir des instructions du haut représentant/SEAE et des services compétents de la Commission, selon le cas, et leur rendre compte.

30. Les délégations devraient travailler en étroite collaboration avec les services diplomatiques des États membres. Outre l'assistance qu'elles fournissent à la Commission et au Conseil, elles devraient, à chaque fois que cela s'avère nécessaire, apporter un soutien logistique et administratif aux membres des autres institutions, y compris le Parlement européen. Le SEAE/les délégations de l'UE et les États membres devraient s'échanger des informations.
31. L'une des priorités du haut représentant devrait être l'élaboration, en étroite collaboration avec les prochaines présidences, d'une feuille de route et d'un calendrier en vue de l'adaptation des délégations de l'UE. Cela permettra aux délégations de l'UE d'assumer dès que possible le rôle et les fonctions qui incombent actuellement à la présidence tournante en termes de coordination locale et de représentation de l'Union. Il convient de s'attacher tout spécialement à procéder rapidement à l'adaptation des délégations au sein desquelles les besoins en termes de coordination et d'efficacité de l'action extérieure revêtent une importance particulière, pour des raisons politiques ou opérationnelles.
32. Les délégations de l'UE devraient jouer un rôle de soutien sur le plan de la protection diplomatique et consulaire des citoyens de l'Union dans les pays tiers.
33. Il est nécessaire de poursuivre l'examen, cas par cas, des dispositions concernant les délégations de l'UE accréditées auprès d'organisations internationales.

PERSPECTIVES

34. Plusieurs étapes devront être franchies avant que le SEAE ne se présente dans sa configuration définitive. Le Conseil participera pleinement à tous les stades du processus.
- La première étape démarrera avec l'entrée en vigueur du traité et s'achèvera par l'adoption de la décision du Conseil concernant l'organisation et le fonctionnement du SEAE. Le haut représentant devrait soumettre sa proposition afin qu'elle soit adoptée d'ici la fin avril 2010 au plus tard. C'est la raison pour laquelle il est d'une importance capitale que les travaux préparatoires se poursuivent à un rythme soutenu dans le cadre actuel jusqu'à l'entrée en vigueur du traité. Dès le départ, tout en bénéficiant du soutien immédiat des structures de la Commission et du secrétariat général du Conseil en charge des relations extérieures, le haut représentant sera secondé par une petite équipe préparatoire qui devrait être composée de représentants des États membres, de la Commission et du secrétariat général du Conseil. Parallèlement à l'élaboration de cette décision, des mesures devront être prises pour procéder aux adaptations requises de la réglementation en vigueur, le statut et le règlement financier notamment, afin que celles-ci puissent être adoptées en même temps que la décision du Conseil concernant l'organisation et le fonctionnement du SEAE. Au cours de cette étape, des contacts étroits devraient être maintenus avec le Parlement européen.
 - La deuxième étape est celle de la mise en place du SEAE. Elle démarre avec l'adoption de la décision du Conseil et se poursuit jusqu'à ce que le service ait atteint sa vitesse de croisière. Un premier rapport sur l'état d'avancement devrait être soumis en 2012.
 - Lorsque le SEAE aura fonctionné un certain temps à plein régime, il y aura lieu de procéder au réexamen de son fonctionnement et de son organisation suivi, si nécessaire, d'une révision de la décision. Ce réexamen devrait également porter sur le domaine de compétence du SEAE, y compris le rôle des délégations dans les affaires consulaires. Il devrait avoir lieu en 2014.

Annexe 9

Traité sur l'Union européenne
(version consolidée du traité de Lisbonne),
Recueil des articles concernant la politique
extérieure de l'UE,
Federico Santopinto,
rapport du GRIP 2010/1

TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE

PREAMBULE

(...)

RÉSOLUS à mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune, conformément aux dispositions de l'article 42, renforçant ainsi l'identité de l'Europe et son indépendance afin de promouvoir la paix, la sécurité et le progrès en Europe et dans le monde,

(...)

TITRE I DISPOSITIONS COMMUNES

Article 3

[Sur les principales finalités de l'UE]

1. L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples.

2. L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène.

3. L'Union établit un marché intérieur. Elle œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique.

Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant.

Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres.

Elle respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen

4. L'Union établit une union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro.

5. Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies.

6. L'Union poursuit ses objectifs par des moyens appropriés, en fonction des compétences qui lui sont attribuées dans les traités.

Article 4

[Sur le respect de la souveraineté des EM]

1. Conformément à l'article 5, toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.

2. L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre.

3. En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités.

Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union.

Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union.

Article 8

[Sur le voisinage]

1. L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération.

2. Aux fins du paragraphe 1, l'Union peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés. Ces accords peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en œuvre fait l'objet d'une concertation périodique.

TITRE III
DISPOSITIONS RELATIVES AUX INSTITUTIONS

Article 13

[Sur les institutions de l'UE]

1. (...) Les institutions de l'Union sont :

- le Parlement européen,
- le Conseil européen,
- le Conseil,
- la Commission européenne (ci-après dénommée "Commission"),
- la Cour de justice de l'Union européenne,
- la Banque centrale européenne,
- la Cour des comptes.

(...)

Article 14
[Sur le Parlement européen]

1. Le Parlement européen exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de contrôle politique et consultatives conformément aux conditions prévues par les traités. Il élit le président de la Commission.

2. Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union. Leur nombre ne dépasse pas sept cent cinquante, plus le président. La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par État membre. Aucun État membre ne se voit attribuer plus de quatre-vingt seize sièges.

Le Conseil européen adopte à l'unanimité, sur initiative du Parlement européen et avec son approbation, une décision fixant la composition du Parlement européen, dans le respect des principes visés au premier alinéa.

3. Les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret, pour un mandat de cinq ans.

4. Le Parlement européen élit parmi ses membres son président et son bureau.

Article 15
[Sur le Conseil européen et son président]

1. Le Conseil européen donne à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et en définit les orientations et les priorités politiques générales. Il n'exerce pas de fonction législative.

2. Le Conseil européen est composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, ainsi que de son président et du président de la Commission. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe à ses travaux.

3. Le Conseil européen se réunit deux fois par semestre sur convocation de son président. Lorsque l'ordre du jour l'exige, les membres du Conseil européen peuvent décider d'être assistés chacun par un ministre et, en ce qui concerne le président de la Commission, par un membre de la Commission. Lorsque la situation l'exige, le président convoque une réunion extraordinaire du Conseil européen.

4. Le Conseil européen se prononce par consensus, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement.

5. Le Conseil européen élit son président à la majorité qualifiée pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois. En cas d'empêchement ou de faute grave, le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure.

6. Le président du Conseil européen :

a) préside et anime les travaux du Conseil européen ;

b) assure la préparation et la continuité des travaux du Conseil européen en coopération avec le président de la Commission, et sur la base des travaux du Conseil des affaires générales ;

c) œuvre pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen ;

d) présente au Parlement européen un rapport à la suite de chacune des réunions du Conseil européen.

Le président du Conseil européen assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Le président du Conseil européen ne peut pas exercer de mandat national.

Article 16

[Sur le Conseil de l'UE et ses modalités de vote]

1. Le Conseil exerce, conjointement avec le Parlement européen, les fonctions législative et budgétaire. Il exerce des fonctions de définition des politiques et de coordination conformément aux conditions prévues par les traités.

2. Le Conseil est composé d'un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de l'État membre qu'il représente et à exercer le droit de vote.

3. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement.

4. A partir du 1^{er} novembre 2014, la majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 55% des membres du Conseil, comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant des États membres réunissant au moins 65% de la population de l'Union.

Une minorité de blocage doit inclure au moins quatre membres du Conseil, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise.

Les autres modalités régissant le vote à la majorité qualifiée sont fixées à l'article 238, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

5. Les dispositions transitoires relatives à la définition de la majorité qualifiée qui sont applicables jusqu'au 31 octobre 2014, ainsi que celles qui seront applicables entre le 1^{er} novembre 2014 et le 31 mars 2017, sont fixées par le protocole sur les dispositions transitoires.

6. Le Conseil siège en différentes formations, dont la liste est adoptée conformément à l'article 236 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Le Conseil des affaires générales assure la cohérence des travaux des différentes formations du Conseil. Il prépare les réunions du Conseil européen et en assure le suivi en liaison avec le président du Conseil européen et la Commission.

Le Conseil des affaires étrangères élabore l'action extérieure de l'Union selon les lignes stratégiques fixées par le Conseil européen et assure la cohérence de l'action de l'Union.

7. Un comité des représentants permanents des gouvernements des États membres est responsable de la préparation des travaux du Conseil.

8. Le Conseil siège en public lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif. À cet effet, chaque session du Conseil est divisée en deux parties, consacrées respectivement aux délibérations sur les actes législatifs de l'Union et aux activités non législatives.

9. La présidence des formations du Conseil, à l'exception de celle des affaires étrangères, est assurée par les représentants des États membres au Conseil selon un système de rotation égale, dans les conditions fixées conformément à l'article 236 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Article 17
[Sur la Commission]

1. La Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin. Elle veille à l'application des traités ainsi que des mesures adoptées par les institutions en vertu de ceux-ci. Elle surveille l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle exécute le budget et gère les programmes. Elle exerce des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion conformément aux conditions prévues par les traités. À l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune et des autres cas prévus par les traités, elle assure la représentation extérieure de l'Union. Elle prend les initiatives de la programmation annuelle et pluriannuelle de l'Union pour parvenir à des accords interinstitutionnels.

2. Un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. Les autres actes sont adoptés sur proposition de la Commission lorsque les traités le prévoient.

3. Le mandat de la Commission est de cinq ans.

Les membres de la Commission sont choisis en raison de leur compétence générale et de leur engagement européen et parmi des personnalités offrant toutes garanties d'indépendance.

La Commission exerce ses responsabilités en pleine indépendance. Sans préjudice de l'article 18, paragraphe 2, les membres de la Commission ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec leurs fonctions ou l'exécution de leurs tâches.

4. La Commission nommée entre la date d'entrée en vigueur du traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne et le 31 octobre 2014, est composée d'un ressortissant de chaque État membre, y compris son président et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui en est l'un des vice-présidents.

5. A partir du 1^{er} novembre 2014, la Commission est composée d'un nombre de membres, y compris son président et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, correspondant aux deux tiers du nombre d'États membres, à moins que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, ne décide de modifier ce nombre.

Les membres de la Commission sont choisis parmi les ressortissants des États membres selon un système de rotation strictement égale entre les États membres permettant de refléter l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des États membres. Ce système est établi à l'unanimité par le Conseil européen conformément à l'article 244 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

6. Le président de la Commission :

- a) définit les orientations dans le cadre desquelles la Commission exerce sa mission ;

b) décide de l'organisation interne de la Commission afin d'assurer la cohérence, l'efficacité et la collégialité de son action ;

c) nomme des vice-présidents, autres que le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, parmi les membres de la Commission.

Un membre de la Commission présente sa démission si le président le lui demande. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présente sa démission, conformément à la procédure prévue à l'article 18, paragraphe 1, si le président le lui demande.

7. En tenant compte des élections au Parlement européen, et après avoir procédé aux consultations appropriées, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose au Parlement européen un candidat à la fonction de président de la Commission. Ce candidat est élu par le Parlement européen à la majorité des membres qui le composent. Si ce candidat ne recueille pas la majorité, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, propose, dans un délai d'un mois, un nouveau candidat, qui est élu par le Parlement européen selon la même procédure.

Le Conseil, d'un commun accord avec le président élu, adopte la liste des autres personnalités qu'il propose de nommer membres de la Commission. Le choix de celles-ci s'effectue, sur la base des suggestions faites par les États membres, conformément aux critères prévus au paragraphe 3, deuxième alinéa, et au paragraphe 5, second alinéa.

Le président, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et les autres membres de la Commission sont soumis, en tant que collège, à un vote d'approbation du Parlement européen. Sur la base de cette approbation, la Commission est nommée par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée.

8. La Commission, en tant que collège, est responsable devant le Parlement européen. Le Parlement européen peut adopter une motion de censure de la Commission conformément à l'article 234 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Si une telle motion est adoptée, les membres de la Commission doivent démissionner collectivement de leurs fonctions et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité doit démissionner des fonctions qu'il exerce au sein de la Commission.

Article 18

[Sur le haut représentant de l'Union]

1. Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du président de la Commission, nomme le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure.

2. Le haut représentant conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Il contribue par ses propositions à l'élaboration de cette politique et l'exécute en tant que mandataire du Conseil. Il agit de même pour la politique de sécurité et de défense commune.

3. Le haut représentant préside le Conseil des affaires étrangères.

4. Le haut représentant est l'un des vice-présidents de la Commission. Il veille à la cohérence de l'action extérieure de l'Union. Il est chargé, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union. Dans l'exercice de ces responsabilités au sein de la Commission, et pour ces seules responsabilités, le haut représentant est soumis aux procédures qui

régissent le fonctionnement de la Commission, dans la mesure où cela est compatible avec les paragraphes 2 et 3.

TITRE IV **DISPOSITIONS SUR LES COOPÉRATIONS RENFORCÉES**

Article 20

[Sur les coopérations renforcées]

1. Les États membres qui souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée dans le cadre des compétences non exclusives de l'Union peuvent recourir aux institutions de celle-ci et exercer ces compétences en appliquant les dispositions appropriées des traités, dans les limites et selon les modalités prévues au présent article, ainsi qu'aux articles 326 à 334 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les coopérations renforcées visent à favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, à préserver ses intérêts et à renforcer son processus d'intégration. Elles sont ouvertes à tout moment à tous les États membres, conformément à l'article 328 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. La décision autorisant une coopération renforcée est adoptée par le Conseil en dernier ressort, lorsqu'il établit que les objectifs recherchés par cette coopération ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble, et à condition qu'au moins neuf États membres y participent. Le Conseil statue conformément à la procédure prévue à l'article 329 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

3. Tous les membres du Conseil peuvent participer à ses délibérations, mais seuls les membres du Conseil représentant les États membres participant à une coopération renforcée prennent part au vote. Les modalités de vote sont prévues à l'article 330 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

4. Les actes adoptés dans le cadre d'une coopération renforcée ne lient que les États membres participants. Ils ne sont pas considérés comme un acquis devant être accepté par les États candidats à l'adhésion à l'Union.

TITRE V **DISPOSITIONS GÉNÉRALES RELATIVES À L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION ET** **DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES CONCERNANT LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE** **SÉCURITÉ COMMUNE**

CHAPITRE 1

DISPOSITIONS GÉNÉRALES RELATIVES À L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION

Article 21

[Sur les principes poursuivis par l'action extérieure de l'UE]

1. L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international.

L'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies.

2. L'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin :

- a) de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité ;
- b) de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international ;
- c) de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, conformément aux buts et aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures ;
- d) de soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté ;
- e) d'encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international ;
- f) de contribuer à l'élaboration de mesures internationales pour préserver et améliorer la qualité de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles mondiales, afin d'assurer un développement durable ;
- g) d'aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine ; et
- h) de promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale.

3. L'Union respecte les principes et poursuit les objectifs visés aux paragraphes 1 et 2 dans l'élaboration et la mise en œuvre de son action extérieure dans les différents domaines couverts par le présent titre et par la cinquième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que de ses autres politiques dans leurs aspects extérieurs.

L'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet.

Article 22

[Sur le rôle stratégique du Conseil européen]

1. Sur la base des principes et objectifs énumérés à l'article 21, le Conseil européen identifie les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union.

Les décisions du Conseil européen sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union portent sur la politique étrangère et de sécurité commune ainsi que sur d'autres domaines relevant de l'action

extérieure de l'Union. Elles peuvent concerner les relations de l'Union avec un pays ou une région, ou avoir une approche thématique. Elles définissent leur durée et les moyens que devront fournir l'Union et les États membres.

Le Conseil européen statue à l'unanimité sur recommandation du Conseil, adoptée par celui-ci selon les modalités prévues pour chaque domaine. Les décisions du Conseil européen sont mises en œuvre selon les procédures prévues par les traités.

2. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, pour le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, et la Commission, pour les autres domaines de l'action extérieure, peuvent présenter des propositions conjointes au Conseil.

CHAPITRE 2 DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES CONCERNANT LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE

SECTION I - DISPOSITIONS COMMUNES

Article 23

[Sur les principes de la PESC]

L'action de l'Union sur la scène internationale, au titre du présent chapitre, repose sur les principes, poursuit les objectifs et est menée conformément aux dispositions générales visés au chapitre 1.

Article 24

[Sur les domaines de compétence de la PESC, sur sa spécificité et sur le rôle des EM]

1. La compétence de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité commune couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune.

La politique étrangère et de sécurité commune est soumise à des règles et procédures spécifiques. Elle est définie et mise en œuvre par le Conseil européen et le Conseil, qui statuent à l'unanimité, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue. Cette politique est exécutée par le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et par les États membres, conformément aux traités. Les rôles spécifiques du Parlement européen et de la Commission dans ce domaine sont définis par les traités. La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente en ce qui concerne ces dispositions, à l'exception de sa compétence pour contrôler le respect de l'article 40 du présent traité et pour contrôler la légalité de certaines décisions visées à l'article 275, second alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. Dans le cadre des principes et objectifs de son action extérieure, l'Union conduit, définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune fondée sur un développement de la solidarité politique mutuelle des États membres, sur l'identification des questions présentant un intérêt général et sur la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des États membres.

3. Les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle et respectent l'action de l'Union dans ce domaine.

Les États membres œuvrent de concert au renforcement et au développement de leur solidarité politique mutuelle. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales.

Le Conseil et le haut représentant veillent au respect de ces principes.

Article 25

[Sur la typologie des décisions de la PESC]

L'Union conduit la politique étrangère et de sécurité commune :

- a) en définissant les orientations générales ;
- b) en adoptant des décisions qui définissent :
 - i) les actions à mener par l'Union ;
 - ii) les positions à prendre par l'Union ;
 - iii) les modalités de la mise en œuvre des décisions visées aux points i) et ii) ;
- c) et en renforçant la coopération systématique entre les États membres pour la conduite de leur politique.

Article 26

[Sur les rôles du Conseil européen, du Conseil et du HR]

1. Le Conseil européen identifie les intérêts stratégiques de l'Union, fixe les objectifs et définit les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris pour les questions ayant des implications en matière de défense. **Il adopte les décisions nécessaires.**

Si un développement international l'exige, le président du Conseil européen convoque une réunion extraordinaire du Conseil européen afin de définir les lignes stratégiques de la politique de l'Union face à ce développement.

2. Le Conseil élabore la politique étrangère et de sécurité commune et prend les décisions nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de cette politique, sur la base des orientations générales et des lignes stratégiques définies par le Conseil européen.

Le Conseil et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité veillent à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union.

3. La politique étrangère et de sécurité commune est exécutée par le haut représentant et par les États membres, en utilisant les moyens nationaux et ceux de l'Union.

Article 27

[Sur le rôle du HR et du service pour l'action extérieure]

1. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui préside le Conseil des affaires étrangères, contribue par ses propositions à l'élaboration de la politique étrangère et de sécurité commune et assure la mise en œuvre des décisions adoptées par le Conseil européen et le Conseil.

2. Le haut représentant représente l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune. Il conduit au nom de l'Union le dialogue politique avec les tiers et exprime la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales.

3. Dans l'accomplissement de son mandat, le haut représentant s'appuie sur un service européen pour l'action extérieure. Ce service travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. L'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure sont fixés par une décision du Conseil. Le Conseil statue sur proposition du haut représentant, après consultation du Parlement européen et approbation de la Commission.

Article 28

[Sur les décisions opérationnelles de la PESC et sur le rôle des EM dans leur mise en œuvre]

1. Lorsqu'une situation internationale exige une action opérationnelle de l'Union, le Conseil adopte les décisions nécessaires. Elles fixent leurs objectifs, leur portée, les moyens à mettre à la disposition de l'Union, les conditions relatives à leur mise en œuvre et, si nécessaire, leur durée.

2. S'il se produit un changement de circonstances ayant une nette incidence sur une question faisant l'objet **d'une décision visée au paragraphe 1**, le Conseil révisé les principes et les objectifs de cette **décision** et adopte les décisions nécessaires.

3. Les **décisions visées au paragraphe 1** engagent les États membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action.

4. Toute prise de position ou toute action nationale envisagée **en application d'une décision visée au paragraphe 1** fait l'objet **d'une information par l'État membre concerné dans des délais permettant**, en cas de nécessité, une concertation préalable au sein du Conseil. L'obligation d'information préalable ne s'applique pas aux mesures qui constituent une simple transposition sur le plan national des décisions du Conseil.

5. En cas de nécessité impérieuse liée à l'évolution de la situation et à **défaut d'une révision de la décision du Conseil visée au paragraphe 1**, les États membres peuvent prendre d'urgence les mesures qui s'imposent, en tenant compte des objectifs généraux **de ladite décision**. L'État membre qui prend de telles mesures en informe immédiatement le Conseil.

6. En cas de difficultés majeures pour appliquer une **décision visée au présent article**, un État membre saisit le Conseil, qui en délibère et recherche les solutions appropriées. Celles-ci ne peuvent aller à l'encontre des objectifs de **la décision visée au paragraphe 1** ni nuire à son efficacité.

Article 29

[Sur les décisions définissant une position de l'UE et leur respect par les EM]

Le Conseil adopte des décisions qui définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique. Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions **de l'Union**.

Article 30

[Sur la saisine du Conseil]

1. Chaque État membre, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ou le haut représentant avec le soutien de la Commission peut saisir le Conseil de toute question relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et **soumettre, respectivement, des initiatives ou des propositions** au Conseil.

2. Dans les cas exigeant une décision rapide, le haut représentant convoque, soit d'office, soit à la demande d'un État membre, dans un délai de quarante-huit heures ou, en cas de nécessité absolue, dans un délai plus bref, une réunion extraordinaire du Conseil.

Article 31

[Sur les modalités de vote de la PESC]

1. Les décisions relevant du présent chapitre sont prises par le Conseil européen et par le Conseil statuant à l'unanimité, sauf dans les cas où le présent chapitre en dispose autrement. L'adoption d'actes législatifs est exclue.

Tout membre du Conseil qui s'abstient lors d'un vote peut, conformément au présent alinéa, assortir son abstention d'une déclaration formelle. Dans ce cas, il n'est pas tenu d'appliquer la décision, mais il accepte que la décision engage l'Union. Dans un esprit de solidarité mutuelle, l'État membre concerné s'abstient de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union fondée sur cette décision ou d'y faire obstacle et les autres États membres respectent sa position. Si les membres du Conseil qui assortissent leur abstention d'une telle déclaration représentent au moins un tiers des États membres réunissant au moins un tiers de la population de l'Union, la décision n'est pas adoptée.

2. Par dérogation au paragraphe 1, le Conseil statue à la majorité qualifiée :

- lorsqu'il adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur la base d'une décision du Conseil européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union, visée à l'article 22, paragraphe 1 ;
- lorsqu'il adopte une décision qui définit une action ou une position de l'Union sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité présentée à la suite d'une demande spécifique que le Conseil européen lui a adressée de sa propre initiative ou à l'initiative du haut représentant ;
- lorsqu'il adopte toute décision mettant en œuvre une décision qui définit une action ou une position de l'Union,
- lorsqu'il nomme un représentant spécial conformément à l'article 33.

Si un membre du Conseil déclare que, pour des raisons de politique nationale vitales et qu'il expose, il a l'intention de s'opposer à l'adoption d'une décision devant être prise à la majorité qualifiée, il n'est pas procédé au vote. Le haut représentant recherche, en étroite consultation avec l'État membre concerné, une solution acceptable pour celui-ci. En l'absence d'un résultat, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut demander que le Conseil européen soit saisi de la question en vue d'une décision à l'unanimité.

3. Le Conseil européen peut, à l'unanimité, adopter une décision prévoyant que le Conseil statue à la majorité qualifiée dans d'autres cas que ceux visés au paragraphe 2 du présent article.

4. Les paragraphes 2 et 3 ne s'appliquent pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

5. Pour les questions de procédure, le Conseil statue à la majorité de ses membres.

Article 32

[Sur la solidarité et la concertation entre les EM]

Les États membres se concertent au sein du Conseil européen et du Conseil sur toute question de politique étrangère et de sécurité présentant un intérêt général, en vue de définir une approche commune. Avant d'entreprendre toute action sur la scène internationale ou de prendre tout engagement qui pourrait affecter les intérêts de l'Union, chaque État membre consulte les autres au sein du Conseil européen ou du Conseil. Les États membres assurent, par la convergence de leurs actions, que l'Union puisse faire valoir ses intérêts et ses valeurs sur la scène internationale. Les États membres sont solidaires entre eux.

Lorsque le Conseil européen ou le Conseil a défini une approche commune de l'Union au sens du premier alinéa, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et les ministres des affaires étrangères des États membres coordonnent leurs activités au sein du Conseil.

Les missions diplomatiques des États membres et les délégations de l'Union dans les pays tiers et auprès des organisations internationales coopèrent entre elles et contribuent à la formulation et à la mise en œuvre de l'approche commune.

Article 33

[Sur les représentants spéciaux]

Le Conseil peut, sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, nommer un représentant spécial auquel est conféré un mandat en liaison avec des questions politiques particulières. Le représentant spécial exerce son mandat sous l'autorité du haut représentant.

Article 34

[Sur le rôle des EM dans les enceintes internationales]

1. Les États membres coordonnent leur action au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils défendent dans ces enceintes les positions de l'Union. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité assure l'organisation de cette coordination.

Au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales auxquelles tous les États membres ne participent pas, ceux qui y participent défendent les positions communes.

2. Conformément à l'article 24, paragraphe 3, les États membres représentés dans des organisations internationales ou des conférences internationales auxquelles tous les États membres ne participent pas tiennent ces derniers, ainsi que le haut représentant, informés de toute question présentant un intérêt commun.

Les États membres qui sont aussi membres du Conseil de sécurité des Nations unies se concerteront et tiendront les autres États membres ainsi que le haut représentant pleinement informés. Les États membres qui sont membres du Conseil de sécurité défendront, dans l'exercice de leurs fonctions, les positions et les intérêts de l'Union, sans préjudice des responsabilités qui leur incombent en vertu des dispositions de la charte des Nations unies.

Lorsque l'Union a défini une position sur un thème à l'ordre du jour du Conseil de sécurité des Nations unies, les États membres qui y siègent demandent que le haut représentant soit invité à présenter la position de l'Union.

Article 35

[Sur la collaboration entre les EM et les délégations et les représentations de l'UE]

Les missions diplomatiques et consulaires des États membres et les **délégations de l'Union** dans les pays tiers et les conférences internationales ainsi que leurs représentations auprès des organisations internationales, coopèrent pour assurer le respect et **la mise en œuvre des décisions qui définissent des positions et actions de l'Union adoptées en vertu du présent chapitre.**

Elles intensifient leur coopération en échangeant **des informations et en procédant à des évaluations communes.**

Elles contribuent à la mise en œuvre du droit de protection des citoyens de l'Union sur le territoire des pays tiers, visé à l'article 20, paragraphe 2, point c) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que des mesures adoptées en application de l'article 23 dudit traité.

Article 36

[Sur le rôle du PE]

Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité consulte régulièrement le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique de sécurité et de défense commune et l'informe de l'évolution de ces politiques. Il veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Les représentants spéciaux peuvent être associés à l'information du Parlement européen.

Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil et du haut représentant de l'Union. Il procède **deux fois par an** à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, **y compris la politique de sécurité et de défense commune.**

Article 37

[Sur la possibilité de conclure des accords]

L'Union peut conclure des accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales dans les domaines relevant du présent chapitre.

Article 38

[Sur le COPS]

Sans préjudice de l'article 240 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un comité politique et de sécurité suit la situation internationale dans les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et contribue à la définition des politiques en émettant des avis à l'intention du Conseil, à la demande de celui-ci, **du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité** ou de sa propre initiative. Il surveille également la mise en œuvre des politiques convenues, **sans préjudice des attributions du haut représentant.**

Dans le cadre du présent chapitre, le comité politique et de sécurité exerce, sous la responsabilité du Conseil et du haut représentant, le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise visées à l'article 43.

Le Conseil peut autoriser le comité, aux fins d'une opération de gestion de crise et pour la durée de celle-ci, telles que déterminées par le Conseil, à prendre les décisions appropriées concernant le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération.

Article 39

[Sur la protection des données personnelles]

Conformément à l'article 16 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et par dérogation à son paragraphe 2, le Conseil adopte une décision fixant les règles relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les États membres dans l'exercice d'activités qui relèvent du champ d'application du présent chapitre, et à la libre circulation de ces données. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'autorités indépendantes.

Article 40

[Sur la distinction entre la PESC et les compétences « communautaires » de l'UE]

La mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union visées aux articles 3 à 6 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

De même, la mise en œuvre des politiques visées auxdits articles n'affecte pas l'application des procédures et l'étendue respective des attributions des institutions prévues par les traités pour l'exercice des compétences de l'Union au titre du présent chapitre.

Article 41

[Sur le budget de la PESC et le fond de lancement]

1. Les dépenses administratives entraînées pour les institutions par la mise en œuvre du présent chapitre sont à la charge du budget de l'Union.

2. Les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en œuvre du présent chapitre sont également à la charge du budget de l'Union, à l'exception des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense et des cas où le Conseil en décide autrement à l'unanimité.

Quand une dépense n'est pas mise à la charge du budget de l'Union, elle est à la charge des États membres selon la clé du produit national brut, à moins que le Conseil, statuant à l'unanimité, n'en décide autrement. Pour ce qui est des dépenses afférentes à des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, les États membres dont les représentants au Conseil ont fait une déclaration formelle au titre de l'article 31, paragraphe 1, deuxième alinéa, ne sont pas tenus de contribuer à leur financement.

3. Le Conseil adopte une décision établissant les procédures particulières pour garantir l'accès rapide aux crédits du budget de l'Union destinés au financement d'urgence d'initiatives dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, et notamment aux activités préparatoires d'une mission visée à l'article 42, paragraphe 1, et à l'article 43. Il statue après consultation du Parlement européen.

Les activités préparatoires des missions visées à l'article 42, paragraphe 1, et à l'article 43, qui ne sont pas mises à la charge du budget de l'Union, sont financées par un fonds de lancement, constitué de contributions des États membres.

Le Conseil adopte à la majorité qualifiée, sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, les décisions établissant :

- a) les modalités de l'institution et du financement du fonds de lancement, notamment les montants financiers alloués au fonds ;
- b) les modalités de gestion du fonds de lancement ;
- c) les modalités de contrôle financier.

Lorsque la mission envisagée, conformément à l'article 42, paragraphe 1, et à l'article 43, ne peut être mise à la charge du budget de l'Union, le Conseil autorise le haut représentant à utiliser ce fonds. Le haut représentant fait rapport au Conseil sur l'exécution de ce mandat.

SECTION 2 - DISPOSITIONS CONCERNANT LA POLITIQUE DE SECURITE ET DE DEFENSE COMMUNE

Article 42

[Sur la portée et les objectifs de la PSDC et de l'AED et sur le pouvoir d'initiative dans ce domaine]

1. La politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres.

2. La politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union. Elle conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi. Il recommande, dans ce cas, aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La politique de l'Union au sens de la présente section n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre.

3. Les États membres mettent à la disposition de l'Union, pour la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense commune, des capacités civiles et militaires pour contribuer aux objectifs définis par le Conseil. Les États membres qui constituent entre eux des forces multinationales peuvent aussi les mettre à la disposition de la politique de sécurité et de défense commune.

Les États membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires. L'Agence dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement (l'Agence européenne de défense) identifie les besoins opérationnels, promeut des mesures pour les satisfaire, contribue à identifier et, le cas échéant, mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense, participe à la définition d'une politique européenne des capacités et de l'armement, et assiste le Conseil dans l'évaluation de l'amélioration des capacités militaires.

4. Les décisions relatives à la politique de sécurité et de défense commune, y compris celles portant sur le lancement d'une mission visée au présent article, sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité, sur proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la

politique de sécurité ou sur initiative d'un État membre. Le haut représentant peut proposer de recourir aux moyens nationaux ainsi qu'aux instruments de l'Union, le cas échéant conjointement avec la Commission.

5. Le Conseil peut confier la réalisation d'une mission, dans le cadre de l'Union, à un groupe d'États membres afin de préserver les valeurs de l'Union et de servir ses intérêts. La réalisation d'une telle mission est régie par l'article 44.

6. Les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes, établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union. Cette coopération est régie par l'article 46. Elle n'affecte pas les dispositions de l'article 43.

7. Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres.

Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre.

Article 43

[Sur les tâches des missions civiles et militaires de la PSDC]

1. Les missions visées à l'article 42, paragraphe 1, dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire.

2. Le Conseil adopte des décisions portant sur les missions visées au paragraphe 1 en définissant leur objectif et leur portée ainsi que les modalités générales de leur mise en œuvre. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, sous l'autorité du Conseil et en contact étroit et permanent avec le comité politique et de sécurité, veille à la coordination des aspects civils et militaires de ces missions.

Article 44

[Sur la mise en œuvre d'une mission au nom de l'UE par un groupe d'États]

1. Dans le cadre des décisions adoptées conformément à l'article 43, le Conseil peut confier la mise en œuvre d'une mission à un groupe d'États membres qui le souhaitent et disposent des capacités nécessaires pour une telle mission. Ces États membres, en association avec le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, conviennent entre eux de la gestion de la mission.

2. Les États membres qui participent à la réalisation de la mission informent régulièrement le Conseil de l'état de la mission de leur propre initiative ou à la demande d'un autre État membre. Les États membres participants saisissent immédiatement le Conseil si la réalisation de la mission entraîne des conséquences majeures ou requiert une modification de l'objectif, de la portée ou des

modalités de la mission fixés par les décisions visées au paragraphe 1. Dans ces cas, le Conseil adopte les décisions nécessaires.

Article 45

[Sur les missions de l'AED]

1. L'Agence européenne de défense, visée à l'article 42, paragraphe 3, et placée sous l'autorité du Conseil, a pour mission :

- a) de contribuer à identifier les objectifs de capacités militaires des États membres et à évaluer le respect des engagements de capacités souscrits par les États membres;
- b) de promouvoir une harmonisation des besoins opérationnels et l'adoption de méthodes d'acquisition performantes et compatibles;
- c) de proposer des projets multilatéraux pour remplir les objectifs en termes de capacités militaires et d'assurer la coordination des programmes exécutés par les États membres et la gestion de programmes de coopération spécifiques;
- d) de soutenir la recherche en matière de technologie de défense, de coordonner et de planifier des activités de recherche conjointes et des études de solutions techniques répondant aux besoins opérationnels futurs;
- e) de contribuer à identifier et, le cas échéant, de mettre en œuvre, toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense et pour améliorer l'efficacité des dépenses militaires.

2. L'Agence européenne de défense est ouverte à tous les États membres qui souhaitent y participer. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte une décision définissant le statut, le siège et les modalités de fonctionnement de l'Agence. Cette décision tient compte du degré de participation effective aux activités de l'Agence. Des groupes spécifiques sont constitués au sein de l'Agence, rassemblant des États membres qui mènent des projets conjoints. L'Agence accomplit ses missions en liaison avec la Commission en tant que de besoin.

Article 46

[Sur la coopération structurée permanente]

1. Les États membres souhaitant participer à la coopération structurée permanente visée à l'article 42, paragraphe 6, qui remplissent les critères et souscrivent aux engagements en matière de capacités militaires repris au protocole sur la coopération structurée permanente, notifient leur intention au Conseil et au haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

2. Dans un délai de trois mois suivant la notification visée au paragraphe 1, le Conseil adopte une décision établissant la coopération structurée permanente et fixant la liste des États membres participants. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, après consultation du haut représentant.

3. Tout État membre qui, à un stade ultérieur, souhaite participer à la coopération structurée permanente, notifie son intention au Conseil et au haut représentant.

Le Conseil adopte une décision qui confirme la participation de l'État membre concerné qui remplit les critères et souscrit aux engagements visés aux articles 1 et 2 du protocole sur la coopération structurée permanente. Le Conseil statue à la majorité qualifiée, après consultation du

haut représentant. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres participants prennent part au vote.

La majorité qualifiée se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

4. Si un État membre participant ne remplit plus les critères ou ne peut plus assumer les engagements visés aux articles 1 et 2 du protocole sur la coopération structurée permanente, le Conseil peut adopter une décision suspendant la participation de cet État.

Le Conseil statue à la majorité qualifiée. Seuls les membres du Conseil représentant les États membres participants, à l'exception de l'État membre concerné, prennent part au vote.

La majorité qualifiée se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

5. Si un État membre participant souhaite quitter la coopération structurée permanente, il notifie sa décision au Conseil, qui prend acte de ce que la participation de l'État membre concerné prend fin.

6. Les décisions et les recommandations du Conseil dans le cadre de la coopération structurée permanente, autres que celles prévues aux paragraphes 2 à 5, sont adoptées à l'unanimité. Aux fins du présent paragraphe, l'unanimité est constituée par les voix des seuls représentants des États membres participants.

TITRE VI **DISPOSITIONS FINALES**

Article 47

[Sur la personnalité juridique de l'UE]

L'Union a la personnalité juridique.

Annexe 10

Décision du Conseil du 26 juillet 2010
fixant l'organisation et le fonctionnement
du Service européen pour l'action
extérieure,
2010/427/UE, JOUE, n° L 201,
3 août 2010

DÉCISIONS

DÉCISION DU CONSEIL

du 26 juillet 2010

fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure

(2010/427/UE)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 27, paragraphe 3,

vu la proposition du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après dénommé le «haut représentant»),

vu l'avis du Parlement européen,

vu l'approbation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) La présente décision a pour objet de fixer l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (SEAE), un organe de l'Union fonctionnant de manière autonome sous l'autorité du haut représentant, institué par l'article 27, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (TUE), tel que modifié par le traité de Lisbonne. La présente décision et, en particulier, la dénomination «haut représentant» seront interprétées conformément aux différentes fonctions du haut représentant au titre de l'article 18 du TUE.
- (2) Conformément à l'article 21, paragraphe 3, deuxième alinéa, du TUE, l'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le Conseil et la Commission, assistés par le haut représentant, assurent cette cohérence et coopèrent à cet effet.
- (3) Le SEAE assistera le haut représentant, qui est aussi l'un des vice-présidents de la Commission et le président du Conseil des affaires étrangères, aux fins de l'exécution de son mandat consistant à conduire la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union et à veiller à la cohérence de l'action extérieure de l'Union, comme indiqué notamment aux articles 18 et 27 du TUE. Le SEAE assistera le haut représentant dans son rôle de

président du Conseil des affaires étrangères, sans préjudice des tâches habituelles du secrétariat général du Conseil. Le SEAE assistera également le haut représentant dans son rôle de vice-président de la Commission, en ce qui concerne ses responsabilités, au sein de la Commission, pour les responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union, sans préjudice des tâches habituelles des services de la Commission.

- (4) Lorsqu'il contribue aux programmes de coopération extérieure de l'Union, le SEAE devrait s'efforcer de veiller à ce que les programmes remplissent les objectifs de l'action extérieure tels que définis à l'article 21 du TUE, en particulier à son paragraphe 2, point d), et qu'ils respectent les objectifs de la politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement conformément à l'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Dans ce contexte, le SEAE devrait aussi œuvrer à la réalisation des objectifs du consensus européen pour le développement⁽¹⁾ et du consensus européen sur l'aide humanitaire⁽²⁾.
- (5) La mise en œuvre des dispositions du traité de Lisbonne requiert que le SEAE soit opérationnel le plus rapidement possible après l'entrée en vigueur dudit traité.
- (6) Le Parlement européen jouera pleinement son rôle dans l'action extérieure de l'Union, y compris en exerçant ses fonctions de contrôle politique comme le prévoit l'article 14, paragraphe 1, du TUE, ainsi que dans les matières législatives et budgétaires, conformément aux traités. En outre, en vertu de l'article 36 du TUE, le haut représentant consultera régulièrement le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC et veillera à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Le SEAE assistera le haut représentant à cet égard. Il convient de prendre des dispositions spécifiques

⁽¹⁾ JO C 46 du 24.2.2006, p. 1.

⁽²⁾ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — Vers un consensus européen sur l'aide humanitaire [COM(2007) 0317 final]. Non encore paru au Journal officiel.

concernant l'accès des membres du Parlement européen aux informations et documents classifiés dans le domaine de la PESC. Jusqu'à leur adoption, ce sont les dispositions existantes au titre de l'accord interinstitutionnel du 20 novembre 2002 entre le Parlement européen et le Conseil concernant l'accès du Parlement européen à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense⁽¹⁾ qui s'appliqueront.

- (7) Le haut représentant, ou son représentant, devrait exercer les responsabilités prévues dans les actes fondateurs respectifs de l'Agence européenne de défense⁽²⁾, du Centre satellitaire de l'Union européenne⁽³⁾, de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne⁽⁴⁾ et du Collège européen de sécurité et de défense⁽⁵⁾. Le SEAE devrait apporter à ces entités le soutien actuellement fourni par le secrétariat général du Conseil.
- (8) Il y a lieu d'adopter des dispositions relatives au personnel du SEAE et à son recrutement, lorsque de telles dispositions sont nécessaires pour fixer l'organisation et le fonctionnement du SEAE. Parallèlement, conformément à l'article 336 du TFUE, il convient d'apporter les modifications nécessaires au statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après dénommé le «statut») et au régime applicable aux autres agents des Communautés européennes⁽⁶⁾ (RAA), sans préjudice de l'article 298 du TFUE. Pour les questions concernant son personnel, le SEAE devrait être traité comme une institution au sens du statut et du RAA. Le haut représentant sera l'autorité investie du pouvoir de nomination, tant en ce qui concerne les fonctionnaires soumis au statut que les agents soumis au RAA. Le nombre de fonctionnaires et d'agents du SEAE sera décidé chaque année dans le cadre de la procédure budgétaire et figurera dans le tableau des effectifs.
- (9) Le personnel du SEAE devrait s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts de l'Union.
- (10) Le recrutement devrait être fondé sur le mérite tout en veillant à assurer un équilibre adéquat tant géographique qu'entre les hommes et les femmes. Le personnel du SEAE devrait compter un nombre significatif de ressortissants de tous les États membres. L'examen prévu pour

2013 devrait notamment porter sur cette question et suggérer, le cas échéant, d'autres mesures spécifiques destinées à remédier à d'éventuels déséquilibres.

- (11) Conformément à l'article 27, paragraphe 3, du TUE, le SEAE sera composé de fonctionnaires du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel provenant des services diplomatiques des États membres. À cet effet, les services et fonctions concernés du secrétariat général du Conseil et de la Commission seront transférés au SEAE, de même que les fonctionnaires et les agents temporaires qui occupent un poste dans le cadre de ces services ou fonctions. Avant le 1^{er} juillet 2013, le SEAE ne recrutera que des fonctionnaires issus du secrétariat général du Conseil et de la Commission, ainsi que des agents provenant des services diplomatiques des États membres. Après cette date, tous les fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne devraient pouvoir se porter candidats à des postes vacants au sein du SEAE.
- (12) Le SEAE peut, dans des cas particuliers, recourir à des experts nationaux détachés (END) spécialisés, placés sous l'autorité du haut représentant. Les END en poste au sein du SEAE ne seront pas comptabilisés dans la proportion d'un tiers des effectifs du SEAE de niveau «administrateur» (AD) que devraient représenter les agents des États membres lorsque le SEAE aura atteint sa pleine capacité. Leur transfert au cours de la phase de mise en place du SEAE ne sera pas automatique et se fera avec le consentement des autorités des États membres d'origine. À la date d'expiration du contrat d'un END transféré au SEAE conformément à l'article 7, la fonction correspondante sera convertie en un poste d'agent temporaire lorsque la fonction exercée par l'END correspond à une fonction normalement exercée par un membre du personnel de niveau AD, à condition que le poste en question figure dans le tableau des effectifs.
- (13) La Commission et le SEAE arrêteront les modalités de communication des instructions de la Commission aux délégations. Celles-ci devraient en particulier prévoir que, lorsque la Commission donnera des instructions aux délégations, elle en donnera aussitôt copie au chef de délégation et à l'administration centrale du SEAE.
- (14) Le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes⁽⁷⁾ (ci-après dénommé le «règlement financier») devrait être modifié afin d'inclure le SEAE à son article 1^{er}, de sorte que le SEAE disposera d'une section spécifique dans le budget de l'Union. Conformément aux règles applicables, et comme c'est le cas pour les autres institutions, une subdivision du rapport annuel de la Cour des comptes sera également consacrée au SEAE et celui-ci répondra audit rapport. Le SEAE sera soumis aux procédures relatives à la décharge prévues à l'article 319 du TFUE et aux

(1) JO C 298 du 30.11.2002, p. 1.

(2) Action commune 2004/551/PESC du Conseil du 12 juillet 2004 concernant la création de l'Agence européenne de défense (JO L 245 du 17.7.2004, p. 17).

(3) Action commune 2001/555/PESC du Conseil du 20 juillet 2001 relative à la création d'un centre satellitaire de l'Union européenne (JO L 200 du 25.7.2001, p. 5).

(4) Action commune 2001/554/PESC du Conseil du 20 juillet 2001 relative à la création d'un institut d'études de sécurité de l'Union européenne (JO L 200 du 25.7.2001, p. 1).

(5) Action commune 2008/550/PESC du Conseil du 23 juin 2008 instituant un Collège européen de sécurité et de défense (CESD) (JO L 176 du 4.7.2008, p. 20).

(6) Règlement n° 31 (CEE), 11 (CEEA), fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO 45 du 14.6.1962, p. 1387/62).

(7) JO L 248 du 16.9.2002, p. 1.

articles 145 à 147 du règlement financier. Le haut représentant fournira au Parlement européen tout le soutien nécessaire pour que celui-ci puisse exercer ses droits en tant qu'autorité de décharge. L'exécution budgétaire des dépenses opérationnelles incombera à la Commission, conformément à l'article 317 du TFUE. Les décisions ayant une incidence financière seront conformes en particulier aux responsabilités énoncées au titre IV du règlement financier, notamment ses articles 64 à 68 concernant la responsabilité des acteurs financiers et son article 75 concernant les opérations de dépenses.

- (15) La mise en place du SEAE devrait être guidée par le principe de l'efficacité au regard des coûts dans un but de neutralité budgétaire. À cette fin, il y aura lieu de prévoir des dispositions transitoires et un renforcement progressif des capacités. Il conviendrait d'éviter tout double emploi avec les tâches, fonctions et ressources d'autres structures. Toutes les possibilités de rationalisation devraient être exploitées.

De plus, un nombre limité de postes supplémentaires seront nécessaires pour des agents temporaires venus des États membres et devront être financés dans le cadre du cadre financier pluriannuel en vigueur.

- (16) Il convient de fixer des règles couvrant les activités du SEAE et de son personnel en ce qui concerne la sécurité, la protection des informations classifiées et la transparence.
- (17) Il est rappelé que le protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne s'appliquera au SEAE, ainsi qu'à ses fonctionnaires et à ses autres agents, lesquels seront soumis soit au statut, soit au RAA.
- (18) L'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique continuent de disposer d'un cadre institutionnel unique. Il est donc essentiel de garantir la cohérence entre leurs relations extérieures respectives et de permettre aux délégations de l'Union d'assurer la représentation de la Communauté européenne de l'énergie atomique dans les pays tiers et auprès des organisations internationales.
- (19) Il convient que le haut représentant, d'ici à la mi-2013, procède à un examen de l'organisation et du fonctionnement du SEAE et formule, au besoin, des propositions en vue de modifier la présente décision. La version modifiée devrait être adoptée au plus tard au début de 2014.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Nature et champ d'application

1. La présente décision fixe l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (SEAE).
2. Le SEAE, dont le siège se situe à Bruxelles, est un organe de l'Union européenne fonctionnant de manière autonome; il

est distinct du secrétariat général du Conseil et de la Commission et possède la capacité juridique nécessaire pour accomplir les tâches qui lui incombent et réaliser ses objectifs.

3. Le SEAE est placé sous l'autorité du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après dénommé «haut représentant»).

4. Le SEAE est composé d'une administration centrale et des délégations de l'Union auprès de pays tiers et d'organisations internationales.

Article 2

Tâches

1. Le SEAE assiste le haut représentant dans l'exécution de ses mandats tels qu'énoncés notamment aux articles 18 et 27 du TUE:

— dans l'exécution de son mandat consistant à conduire la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne, y compris la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), à contribuer par ses propositions à l'élaboration de cette politique qu'il exécute en tant que mandataire du Conseil, et à veiller à la cohérence de l'action extérieure de l'Union,

— en sa qualité de président du Conseil des affaires étrangères, sans préjudice des tâches habituelles du secrétariat général du Conseil,

— en sa qualité de vice-président de la Commission en vue de s'acquitter, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union, sans préjudice des tâches habituelles des services de la Commission.

2. Le SEAE assiste le président du Conseil européen, le président de la Commission et la Commission dans l'exercice de leurs fonctions respectives dans le domaine des relations extérieures.

Article 3

Coopération

1. Le SEAE travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres, ainsi qu'avec le secrétariat général du Conseil et les services de la Commission, et les assiste, afin de veiller à la cohérence entre les différents domaines de l'action extérieure de l'Union et entre ces domaines et ses autres politiques.

2. Le SEAE et les services de la Commission se consultent sur toutes les questions relatives à l'action extérieure de l'Union dans l'exercice de leurs fonctions respectives, sauf sur les questions relevant de la PSDC. Le SEAE participe aux travaux et procédures préparatoires relatifs aux actes que la Commission est chargée de préparer dans ce domaine.

Le présent paragraphe est mis en œuvre conformément au chapitre 1 du titre V du TUE, ainsi qu'à l'article 205 du TFUE.

3. Le SEAE peut conclure des arrangements, au niveau des services, avec les services compétents du secrétariat général du Conseil, de la Commission ou d'autres bureaux ou organes interinstitutionnels de l'Union.

4. Le SEAE fait également bénéficier, dans la mesure appropriée, de son soutien et de sa coopération les autres institutions et organes de l'Union, en particulier le Parlement européen. Le SEAE peut également bénéficier du soutien et de la coopération de ces institutions et organes, y compris, le cas échéant, des agences. L'auditeur interne du SEAE coopérera avec l'auditeur interne de la Commission afin de veiller à la cohérence de la politique en matière d'audit, notamment pour ce qui est de la responsabilité de la Commission concernant les dépenses opérationnelles. En outre, le SEAE coopère avec l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), conformément au règlement (CE) n° 1073/1999⁽¹⁾. Il adopte notamment sans tarder la décision relative aux conditions et modalités des enquêtes internes, requise par ce règlement. Comme le prévoit ledit règlement, les États membres, en conformité avec les dispositions nationales, et les institutions prêtent le concours nécessaire aux agents de l'OLAF pour l'accomplissement de leurs tâches.

Article 4

Administration centrale du SEAE

1. La gestion du SEAE est assurée par un secrétaire général exécutif exerçant ses fonctions sous l'autorité du haut représentant. Le secrétaire général exécutif prend toutes les mesures nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du SEAE, y compris sa gestion administrative et budgétaire. Le secrétaire général exécutif veille à assurer une coordination efficace entre tous les services de l'administration centrale ainsi qu'avec les délégations de l'Union.

2. Le secrétaire général exécutif est assisté par deux secrétaires généraux adjoints.

3. L'administration centrale du SEAE est organisée en directions générales.

a) Elle comporte en particulier:

- un certain nombre de directions générales constituées de bureaux géographiques couvrant tous les pays et régions du monde, ainsi que de bureaux multilatéraux et thématiques. Ces départements coordonnent si nécessaire leur action avec le secrétariat général du Conseil et les services compétents de la Commission,
- une direction générale pour les questions administratives, les questions de gestion du personnel, les questions budgétaires, les questions de sécurité et celles relatives au système de communication et d'information, agissant dans le cadre du SEAE géré par le secrétaire général exécutif. Le haut représentant nomme, selon les règles

de recrutement habituelles, un directeur général pour le budget et l'administration, qui exerce ses fonctions sous l'autorité du haut représentant. Le directeur général est responsable, devant le haut représentant, de la gestion administrative et de la gestion budgétaire interne du SEAE. Il applique les mêmes lignes budgétaires et règles administratives que celles qui sont applicables dans la partie de la section III du budget de l'Union qui relève de la rubrique 5 du cadre financier pluriannuel,

- la direction concernant la gestion des crises et planification, la capacité civile de planification et de conduite, l'État-major de l'Union européenne et le Centre de situation de l'Union européenne, placés sous l'autorité et la responsabilité directes du haut représentant, qui assistent ce dernier dans sa mission consistant à conduire la PESC de l'Union conformément aux dispositions du traité, tout en respectant, conformément à l'article 40 du TUE, les autres compétences de l'Union.

Les spécificités de ces structures, ainsi que les particularités de leurs fonctions, de leur recrutement et du statut de leur personnel sont respectées.

Une pleine coordination entre toutes les structures du SEAE est assurée.

b) L'administration centrale du SEAE comporte également:

- un département de planification stratégique,
- un département juridique placé sous l'autorité administrative du secrétaire général exécutif et travaillant en étroite collaboration avec le service juridique du Conseil et celui de la Commission,
- des départements chargés des relations interinstitutionnelles, de l'information et de la diplomatie publique, de l'audit et des contrôles internes, ainsi que de la protection des données à caractère personnel.

4. Le haut représentant nomme les présidents des instances préparatoires du Conseil présidées par un représentant du haut représentant, y compris le président du Comité politique et de sécurité, conformément aux modalités prévues à l'annexe II de la décision 2009/908/UE du Conseil du 1^{er} décembre 2009 établissant les mesures d'application de la décision du Conseil européen relative à l'exercice de la présidence du Conseil, et concernant la présidence des instances préparatoires du Conseil⁽²⁾.

5. Le haut représentant et le SEAE bénéficient, si besoin est, de l'assistance du secrétariat général du Conseil et des services compétents de la Commission. Des arrangements peuvent être conclus à cet effet, au niveau des services, par le SEAE, le secrétaire général du Conseil et les services compétents de la Commission.

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) (JO L 136 du 31.5.1999, p. 1).

⁽²⁾ JO L 322 du 9.12.2009, p. 28.

Article 5

Délégations de l'Union

1. La décision d'ouvrir ou de fermer une délégation est adoptée par le haut représentant, en accord avec le Conseil et la Commission.

2. Chaque délégation de l'Union est placée sous l'autorité d'un chef de délégation.

Le chef de délégation exerce son autorité sur tous les membres du personnel qui composent la délégation, quel que soit leur statut, et sur toutes les activités de cette dernière. Il est responsable, devant le haut représentant, de la gestion globale des travaux de la délégation, ainsi que de la coordination de toutes les actions de l'Union.

Le personnel des délégations comprend des membres du personnel du SEAE et, si cela est approprié pour la mise en œuvre du budget de l'Union et de politiques de l'Union autres que celles relevant du mandat du SEAE, des membres du personnel de la Commission.

3. Le chef de délégation reçoit ses instructions du haut représentant et du SEAE et est responsable de leur exécution.

Dans les domaines où elle exerce les attributions que lui confèrent les traités, la Commission peut également, conformément à l'article 221, paragraphe 2, du TFUE, donner aux délégations des instructions qui sont exécutées sous la responsabilité générale du chef de délégation.

4. Le chef de délégation met en œuvre des crédits opérationnels liés aux projets de l'Union dans le pays tiers concerné, en cas de subdélégation par la Commission, conformément au règlement financier.

5. Le fonctionnement de chaque délégation est périodiquement évalué par le secrétaire général exécutif du SEAE: l'évaluation inclut des audits financiers et administratifs. À cet effet, le secrétaire général exécutif du SEAE peut demander l'assistance des services compétents de la Commission. Outre les mesures internes prévues par le SEAE, l'OLAF exerce ses pouvoirs, notamment en appliquant des mesures antifraude conformément au règlement (CE) n° 1073/1999.

6. Le haut représentant conclut avec le pays hôte, l'organisation internationale ou le pays tiers concernés les arrangements qui s'imposent. En particulier, le haut représentant prend les mesures nécessaires pour que les États hôtes accordent aux

délégations de l'Union, aux membres de leur personnel et à leurs biens des privilèges et immunités équivalents à ceux visés dans la convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961.

7. Les délégations de l'Union sont en mesure de répondre aux besoins d'autres institutions de l'Union, en particulier le Parlement européen, dans leurs contacts avec les organisations internationales ou les pays tiers auprès desquels les délégations sont accréditées.

8. Le chef de délégation a le pouvoir de représenter l'Union dans le pays où est accréditée la délégation, en particulier pour conclure des contrats et ester en justice.

9. Les délégations de l'Union travaillent en étroite collaboration et échangent des informations avec les services diplomatiques des États membres.

10. Les délégations de l'Union, agissant conformément à l'article 35, troisième alinéa, du TUE, soutiennent les États membres, à la demande de ces derniers, dans leurs relations diplomatiques et dans leur rôle de protection consulaire des citoyens de l'Union dans les pays tiers, de manière neutre sur le plan des ressources.

Article 6

Personnel

1. Le présent article, à l'exception du paragraphe 3, s'applique sans préjudice du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après dénommé «statut») et du régime applicable aux autres agents des Communautés européennes (RAA), y compris les modifications qui y sont apportées, conformément à l'article 336 du TFUE, pour les adapter aux besoins du SEAE.

2. Le SEAE est composé de fonctionnaires et d'autres agents de l'Union européenne, y compris des membres du personnel des services diplomatiques des États membres nommés en tant qu'agents temporaires.

Le statut et le RAA s'appliquent au personnel du SEAE.

3. Le cas échéant, le SEAE peut, dans des cas particuliers, recourir à un nombre limité d'experts nationaux détachés (END) spécialisés.

Le haut représentant adopte les règles, équivalentes à celles énoncées dans la décision 2003/479/CE du Conseil du 16 juin 2003 relative au régime applicable aux experts et militaires nationaux détachés auprès du secrétariat général du Conseil⁽¹⁾, conformément auxquelles des END sont mis à la disposition du SEAE afin de le faire bénéficier de leur expertise spécialisée.

(1) JO L 160 du 28.6.2003, p. 72.

4. Le personnel du SEAE s'acquiesce de ses fonctions et règle sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts de l'Union. Sans préjudice de l'article 2, paragraphe 1, troisième tiret, de l'article 2, paragraphe 2, et de l'article 5, paragraphe 3, il ne sollicite ni n'accepte d'instructions d'aucun gouvernement, autorité, organisation ou personne extérieure au SEAE, ni d'aucun organe ou personne autre que le haut représentant. Conformément à l'article 11, deuxième alinéa, du statut, le personnel du SEAE n'accepte aucune rémunération de quelque nature qu'elle soit d'aucune source extérieure au SEAE.

5. Les compétences conférées à l'autorité investie du pouvoir de nomination par le statut ainsi qu'à l'autorité habilitée à conclure des contrats par le RAA sont confiées au haut représentant, qui peut les déléguer au sein du SEAE.

6. Le recrutement au sein du SEAE est fondé sur le mérite tout en veillant à assurer un équilibre adéquat tant géographique qu'entre les hommes et les femmes. Le personnel du SEAE compte un nombre significatif de ressortissants de tous les États membres. L'examen prévu à l'article 13, paragraphe 3, couvre également cette question, y compris, le cas échéant, des suggestions de mesures supplémentaires spécifiques pour corriger d'éventuels déséquilibres.

7. Les fonctionnaires de l'Union et les agents temporaires provenant des services diplomatiques des États membres ont les mêmes droits et obligations et bénéficient d'une égalité de traitement, en particulier en termes d'accès à tous les postes dans des conditions équivalentes. Aucune distinction n'est effectuée entre les agents temporaires provenant des services diplomatiques nationaux et les fonctionnaires de l'Union en matière d'attribution des tâches à accomplir dans tous les domaines d'activité du SEAE et dans toutes les politiques qu'il met en œuvre. Conformément aux dispositions du règlement financier, les États membres apportent leur soutien à l'Union pour faire respecter les obligations pécuniaires des agents temporaires du SEAE provenant des services diplomatiques des États membres, qui résultent d'une responsabilité visée à l'article 66 du règlement financier.

8. Le haut représentant établit les procédures de sélection pour le personnel du SEAE, qui s'effectuent sur la base d'une procédure transparente fondée sur le mérite dans le but d'assurer le concours d'un personnel présentant les plus hautes qualités de compétence, de rendement et d'intégrité tout en veillant à assurer un équilibre adéquat tant géographique qu'entre hommes et femmes et à disposer au sein du SEAE d'un nombre significatif de ressortissants de tous les États membres de l'Union. Des représentants des États membres, du secrétariat général du Conseil et de la Commission participent à la procédure de recrutement visant à pourvoir des postes vacants au sein du SEAE.

9. Une fois que le SEAE aura atteint sa pleine capacité, le personnel provenant des États membres visé au paragraphe 2,

premier alinéa, devrait représenter au moins un tiers des effectifs du SEAE de niveau AD. De même, les fonctionnaires permanents de l'Union devraient représenter au moins 60 % de l'ensemble du personnel du SEAE de niveau AD, y compris le personnel provenant des services diplomatiques des États membres qui sont devenus des fonctionnaires permanents de l'Union, conformément aux dispositions du statut. Chaque année, le haut représentant présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'occupation des postes au sein du SEAE.

10. Le haut représentant établit les règles relatives à la mobilité de telle sorte que le personnel du SEAE est soumis à un degré de mobilité élevé. Le personnel visé à l'article 4, paragraphe 3, point a), troisième tiret, fait l'objet de modalités particulières détaillées. En principe, l'ensemble du personnel du SEAE exerce périodiquement ses fonctions dans les délégations de l'Union. Le haut représentant établit des règles à cet effet.

11. Conformément aux dispositions applicables de sa législation nationale, chaque État membre offre à ses fonctionnaires engagés en qualité d'agents temporaires au sein du SEAE une garantie de réintégration immédiate au terme de leur période d'activité au SEAE. Conformément aux dispositions de l'article 50 ter du RAA, cette période d'activité ne dépasse pas huit ans, à moins qu'elle ne soit prolongée pour une durée de deux ans au maximum, dans des cas exceptionnels et dans l'intérêt du service.

Les fonctionnaires de l'Union en poste au sein du SEAE ont le droit de se porter candidats à des postes dans leur institution d'origine dans les mêmes conditions que les candidats internes.

12. Des mesures sont prises pour offrir au personnel du SEAE une formation commune adéquate, en s'appuyant notamment sur les pratiques et les structures existantes au niveau des États membres et de l'Union. Le haut représentant prend les mesures appropriées à cette fin dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la présente décision.

Article 7

Dispositions transitoires concernant le personnel

1. Les services et fonctions concernés du secrétariat général du Conseil et de la Commission qui sont énumérés en annexe sont transférés au SEAE. Les fonctionnaires et les agents temporaires qui occupent un poste dans le cadre des services ou fonctions énumérés en annexe sont transférés au SEAE. Cela s'applique mutatis mutandis aux agents contractuels et agents locaux affectés à ces services et fonctions. Les END qui travaillent dans ces services ou exercent ces fonctions sont également transférés au SEAE avec l'accord des autorités de l'État membre d'origine.

Ces transferts prennent effet le 1^{er} janvier 2011.

Lors de son transfert au SEAE, chaque fonctionnaire est affecté par le haut représentant à un poste dans le groupe de fonctions correspondant au grade dudit fonctionnaire, conformément au statut.

2. Les procédures de recrutement déjà en cours à la date d'entrée en vigueur de la présente décision pour pourvoir des postes transférés au SEAE demeurent valables: elles sont suivies et menées à leur terme sous l'autorité du haut représentant, conformément aux avis de vacance et aux règles applicables du statut et du RAA.

Article 8

Budget

1. Les tâches de l'ordonnateur pour la section «SEAE» du budget général de l'Union européenne sont déléguées conformément à l'article 59 du règlement financier. Le haut représentant adopte les règles internes pour la gestion des lignes budgétaires administratives. Les dépenses opérationnelles continuent de relever de la section «Commission» du budget.

2. Le SEAE exerce ses pouvoirs conformément au règlement financier applicable au budget général de l'Union européenne, dans les limites des crédits qui lui sont alloués.

3. Lors de l'établissement de l'état prévisionnel des dépenses administratives du SEAE, le haut représentant mènera des consultations, pour ce qui concerne leurs compétences respectives, avec le membre de la Commission chargé de la politique de développement et avec le membre de la Commission chargé de la politique de voisinage.

4. Conformément à l'article 314, paragraphe 1, du TFUE, le SEAE dresse des états prévisionnels de ses dépenses pour l'exercice budgétaire suivant. La Commission regroupe ces états prévisionnels dans un projet de budget qui peut comporter des prévisions divergentes. La Commission peut modifier le projet de budget conformément à l'article 314, paragraphe 2, du TFUE.

5. Afin d'assurer la transparence budgétaire dans le domaine de l'action extérieure de l'Union, lorsque la Commission transmet à l'autorité budgétaire le projet de budget général de l'Union européenne, elle lui transmet également un document de travail qui présente de manière complète toutes les dépenses liées à l'action extérieure de l'Union.

6. Le SEAE est soumis aux procédures relatives à la décharge prévues à l'article 319 du TFUE et aux articles 145 à 147 du règlement financier. Dans ce contexte, le SEAE coopérera pleinement avec les institutions dont relève la procédure de

décharge et fournira, le cas échéant, les informations supplémentaires requises, y compris en assistant aux réunions des organes concernés.

Article 9

Instruments de l'action extérieure et programmation

1. La gestion des programmes de coopération extérieure de l'Union relève de la responsabilité de la Commission, sans préjudice des rôles respectifs de la Commission et du SEAE dans la programmation, tel qu'indiqué aux paragraphes suivants.

2. Le haut représentant assure la coordination politique d'ensemble de l'action extérieure de l'Union, en veillant à assurer l'unité, la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'Union, notamment par le biais des instruments d'aide extérieure suivants:

- l'instrument de la coopération au développement ⁽¹⁾,
- le Fonds européen de développement ⁽²⁾,
- l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme ⁽³⁾,
- l'instrument européen de voisinage et de partenariat ⁽⁴⁾,
- l'instrument de coopération avec les pays industrialisés ⁽⁵⁾,
- l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire ⁽⁶⁾,
- l'instrument de stabilité, s'agissant de l'assistance prévue à l'article 4 du règlement (CE) n° 1717/2006 ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement (JO L 378 du 27.12.2006, p. 41).

⁽²⁾ Règlement n° 5 du Conseil portant fixation des modalités relatives aux appels et aux transferts des contributions financières, au régime budgétaire et à la gestion des ressources du Fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer (JO 33 du 31.12.1958, p. 681/58).

⁽³⁾ Règlement (CE) n° 1889/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde (JO L 386 du 29.12.2006, p. 1).

⁽⁴⁾ Règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat (JO L 310 du 9.11.2006, p. 1).

⁽⁵⁾ Règlement (CE) n° 382/2001 du Conseil du 26 février 2001 concernant la mise en œuvre de projets visant à promouvoir la coopération et les relations commerciales entre l'Union européenne et les pays industrialisés d'Amérique du Nord, d'Extrême-Orient et d'Australasie (JO L 57 du 27.2.2001, p. 10).

⁽⁶⁾ Règlement (Euratom) n° 300/2007 du Conseil du 19 février 2007 instituant un instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire (JO L 81 du 22.3.2007, p. 1).

⁽⁷⁾ Règlement (CE) n° 1717/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilité (JO L 327 du 24.11.2006, p. 1).

3. En particulier, le SEAE contribue au cycle de programmation et de gestion des instruments visés au paragraphe 2, sur la base des objectifs politiques qui sont fixés dans lesdits instruments. Il est chargé de préparer les décisions de la Commission ci-après relatives aux mesures stratégiques pluriannuelles dans le cadre du cycle de programmation:

i) affectations par pays destinées à déterminer l'enveloppe financière globale pour chaque région, sous réserve de la répartition indicative du cadre financier pluriannuel. Au sein de chaque région, une certaine part du financement sera réservée aux programmes régionaux;

ii) documents de stratégie par pays et par région;

iii) programmes indicatifs nationaux et régionaux.

Conformément à l'article 3, tout au long du cycle de programmation, de planification et de mise en œuvre des instruments visés au paragraphe 2, le haut représentant et le SEAE travaillent avec les membres et les services concernés de la Commission, sans préjudice de l'article 1^{er}, paragraphe 3. Toutes les propositions de décisions seront élaborées suivant les procédures qui régissent le fonctionnement de la Commission et seront soumises à celle-ci pour adoption.

4. En ce qui concerne le Fonds européen de développement et l'instrument de la coopération au développement, toutes les propositions, y compris celles qui visent à modifier les règlements de base et les documents de programmation visés au paragraphe 3, sont élaborées conjointement par les services compétents du SEAE et de la Commission, sous la responsabilité du membre de la Commission chargé de la politique de développement, puis sont soumises conjointement avec le haut représentant pour adoption par la Commission.

Des programmes thématiques, à l'exception de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, de l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire et de la partie de l'instrument de stabilité visée au paragraphe 2, septième tiret, sont élaborés par le service compétent de la Commission, dans le respect des orientations du membre de la Commission chargé de la politique de développement, et présentés au collège des commissaires en accord avec le haut représentant et les autres membres de la Commission concernés.

5. En ce qui concerne l'instrument européen de voisinage et de partenariat, toutes les propositions, y compris celles qui visent à modifier les règlements de base et les documents de programmation visés au paragraphe 3, sont élaborées conjointement par les services compétents du SEAE et de la Commission, sous la responsabilité du membre de la Commission

chargé de la politique de voisinage, puis sont soumises conjointement avec le haut représentant pour adoption par la Commission.

6. Les actions menées dans le cadre du budget PESC, de l'instrument de stabilité à l'exception de la partie visée au paragraphe 2, septième tiret, de l'instrument de coopération avec les pays industrialisés, des actions en matière de communication et de diplomatie publique, ainsi que les missions d'observation des élections, relèvent de la responsabilité du haut représentant/du SEAE. La Commission est responsable de leur mise en œuvre financière sous l'autorité du haut représentant en sa qualité de vice-président de la Commission. Le service de la Commission chargé de cette mise en œuvre est implanté au même endroit que le SEAE.

Article 10

Sécurité

1. Le haut représentant, après avoir consulté le comité visé dans la partie II, section I, point 3, de l'annexe de la décision 2001/264/CE du Conseil du 19 mars 2001 adoptant le règlement de sécurité du Conseil ⁽¹⁾, fixe les règles de sécurité pour le SEAE et prend toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que ce dernier gère efficacement les risques menaçant son personnel, ses biens matériels et les informations qu'il détient, et à ce qu'il s'acquitte des responsabilités qui lui incombent et de son obligation de vigilance à cet égard. Ces règles s'appliquent à tous les membres du personnel du SEAE et du personnel des délégations de l'Union, indépendamment de leur origine ou statut administratif.

2. Dans l'attente de la décision visée au paragraphe 1:

— en ce qui concerne la protection des informations classifiées, le SEAE applique les mesures de sécurité énoncées à l'annexe de la décision 2001/264/CE,

— en ce qui concerne les autres aspects de la sécurité, le SEAE applique les dispositions de la Commission en matière de sécurité énoncées à l'annexe pertinente du règlement intérieur de la Commission ⁽²⁾.

3. Le SEAE dispose d'un service responsable des questions de sécurité, qui est assisté par les services compétents des États membres.

4. Le haut représentant prend toute mesure nécessaire pour appliquer les règles de sécurité au sein du SEAE, notamment en ce qui concerne la protection des informations classifiées et les dispositions à prendre en cas de non-respect des règles de sécurité par le personnel du SEAE. À cette fin, le SEAE prend conseil auprès du Bureau de sécurité du secrétariat général du Conseil, des services compétents de la Commission et des services compétents des États membres.

⁽¹⁾ JO L 101 du 11.4.2001, p. 1.

⁽²⁾ JO L 308 du 8.12.2000, p. 26.

Article 11

Accès aux documents, archives et protection des données

1. Le SEAE applique les règles énoncées dans le règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission⁽¹⁾. Le haut représentant fixe les modalités d'exécution applicables au SEAE.

2. Le secrétaire général exécutif du SEAE organise les archives de ce dernier. Les archives correspondantes des services qui sont transférés du secrétariat général du Conseil et de la Commission sont transférées au SEAE.

3. Le SEAE protège les personnes quant au traitement de leurs données à caractère personnel conformément aux règles énoncées dans le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données⁽²⁾. Le haut représentant fixe les modalités d'exécution applicables au SEAE.

Article 12

Biens immobiliers

1. Le secrétariat général du Conseil et les services compétents de la Commission prennent toutes les mesures nécessaires pour que les transferts visés à l'article 7 puissent être accompagnés du transfert des bâtiments du Conseil et de la Commission nécessaires au fonctionnement du SEAE.

2. Les conditions dans lesquelles des biens immobiliers sont mis à la disposition de l'administration centrale du SEAE et des délégations de l'Union sont arrêtées d'un commun accord par le haut représentant et le secrétariat général du Conseil et la Commission, selon le cas.

Article 13

Dispositions finales et générales

1. Le haut représentant, le Conseil, la Commission et les États membres sont responsables de la mise en œuvre de la présente décision et prennent toutes les mesures nécessaires à cet effet.

2. Le haut représentant présente au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, au plus tard à la fin de 2011, un rapport sur le fonctionnement du SEAE. Ce rapport porte notamment sur la mise en œuvre de l'article 5, paragraphes 3 et 10, et de l'article 9.

3. D'ici à la mi-2013, le haut représentant procède à un examen de l'organisation et du fonctionnement du SEAE, qui couvre entre autres la mise en œuvre de l'article 6, paragraphes 6, 8 et 11. L'examen est accompagné, le cas échéant, de propositions appropriées pour la révision de la présente décision. Dans ce cas, le Conseil, conformément à l'article 27, paragraphe 3, du TUE procède à la révision de la présente décision à la lumière de cet examen au plus tard au début de 2014.

4. La présente décision entre en vigueur à la date de son adoption. Ses dispositions sur la gestion financière et le recrutement prennent effet une fois adoptés le budget rectificatif et les nécessaires modifications du statut, du RAA et du règlement financier. Afin d'assurer le bon déroulement de la transition, les arrangements nécessaires sont conclus par le haut représentant, le secrétariat général du Conseil et la Commission, lesquels engagent des consultations avec les États membres.

5. Au cours du mois suivant l'entrée en vigueur de la présente décision, le haut représentant soumet à la Commission un état prévisionnel des recettes et des dépenses du SEAE, y compris un tableau des effectifs, afin de permettre à la Commission de présenter un projet de budget rectificatif.

6. La présente décision est publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le 26 juillet 2010.

Par le Conseil
Le président
S. VANACKERE

⁽¹⁾ JO L 145 du 31.5.2001, p. 43.

⁽²⁾ JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

ANNEXE

SERVICES ET FONCTIONS DESTINÉS À ÊTRE TRANSFÉRÉS AU SEAE (*)

On trouvera ci-après la liste de toutes les entités administratives qui doivent être transférées en bloc au SEAE. Cette liste ne préjuge ni les besoins additionnels et les affectations de ressources, qui devront être déterminés lors des négociations relatives au budget global d'établissement du SEAE, ni les décisions concernant la mise à disposition d'un personnel approprié, chargé de fonctions d'assistance, ni les arrangements corollaires, au niveau des services, éventuellement nécessaires entre les services du secrétariat général du Conseil, de la Commission et du SEAE.

1. SECRETARIAT GENERAL DU CONSEIL

L'ensemble du personnel des services et des fonctions énumérés ci-après sont transférés en bloc au SEAE, à l'exception d'un nombre très limité de membres du personnel chargés d'accomplir les tâches habituelles du secrétariat général du Conseil, conformément à l'article 2, paragraphe 1, deuxième tiret, et à l'exception de certaines fonctions spécifiques qui sont indiquées ci-après.

Unité politique

Structures PSDC et de gestion de crises

- Direction «Gestion des crises et planification» (CMPD)
- Capacité civile de planification et de conduite (CPCQ)
- État-major de l'Union européenne (EMUE)
 - Services sous l'autorité directe du DGEMUE
 - Direction «Concepts et capacités»
 - Direction «Renseignement»
 - Direction «Opérations»
 - Direction «Logistique»
 - Direction «Systèmes d'information et de communication»
- Centre de situation conjoint de l'UE (SITCEN)

Exception:

- Personnel du SITCEN assistant l'autorité d'homologation de sécurité

Direction générale E

- Entités placées sous l'autorité directe du directeur général
- Direction «Amériques et Nations unies»
- Direction «Balkans occidentaux, Europe de l'Est et Asie centrale»
- Direction «Non-prolifération des armes de destruction massive»
- Direction «Affaires parlementaires dans le domaine de la PESC»
- Bureau de liaison de New York
- Bureau de liaison de Genève

(*) Les ressources humaines qui doivent être transférées sont toutes financées au titre des dépenses de la rubrique 5 (Administration) du cadre financier pluriannuel.

Fonctionnaires du secrétariat général du Conseil détachés auprès des représentants spéciaux de l'Union européenne et des missions PSDC**2. COMMISSION (Y COMPRIS DÉLÉGATIONS)**

L'ensemble du personnel des services et des fonctions énumérés ci-après sont transférés en bloc au SEAE, à l'exception d'un nombre très limité de membres du personnel comme indiqué ci-après.

Direction générale des relations extérieures

- Tous les postes d'encadrement, ainsi que le personnel d'assistance qui leur est directement rattaché
- Direction A (Plate-forme de crises — Coordination politique dans la PESC)
- Direction B (Relations multilatérales et droits de l'homme)
- Direction C (Amérique du Nord, Asie de l'Est, Australie, Nouvelle-Zélande, EEE, AELE, Saint Marin, Andorre, Monaco)
- Direction D (Coordination de la politique européenne de voisinage)
- Direction E (Europe orientale, Caucase du Sud, Républiques d'Asie centrale)
- Direction F (Proche et Moyen-Orient, Méditerranée du Sud)
- Direction G (Amérique latine)
- Direction H (Asie, excepté Japon et Corée)
- Direction I (Ressources au siège, information, relations interinstitutionnelles)
- Direction K (Service extérieur)
- Direction L (Stratégie, coordination et analyse)
- Task force «Partenariat oriental»
- Unité RELEX-01 (audit)

Exception:

- Personnel chargé de la gestion des instruments financiers
- Personnel chargé du paiement des traitements du personnel des délégations ainsi que des allocations et indemnités qui lui sont versées

Service extérieur

- Tous les chefs et chefs adjoints de délégation, ainsi que le personnel d'assistance qui leur est directement rattaché
- L'ensemble des secteurs ou cellules «Politique» et leur personnel
- L'ensemble des secteurs «Information et diplomatie publique» ainsi que leur personnel
- L'ensemble des secteurs «Administration»

Exception:

- Personnel chargé de la mise en œuvre des instruments financiers

DG Développement

- Direction D (ACP II — Afrique occidentale et centrale, Caraïbes et PTOM), excepté task force PTOM
- Direction E (Corne de l'Afrique, Afrique de l'Est et australe, océan Indien et Pacifique)
- Unité C1 (ACI 1 — Programmation et gestion de l'aide): personnel chargé de la programmation
- Unité C2 (Questions et institutions panafricaines, gouvernance et migration): personnel chargé des relations panafricaines
- Postes d'encadrement correspondants ainsi que le personnel d'assistance qui leur est directement rattaché

Annexe 11

Lettre des ministres des Affaires étrangères
et de la Défense de la France, de
l'Allemagne et de la Pologne
à Catherine Ashton, Haute Représentante
de l'Union européenne pour les Affaires
étrangères et la politique de sécurité,
Paris, Berlin, Varsovie, 6 décembre 2010

Paris, Berlin, Varsovie, 6 décembre 2010

Les Ministres des Affaires étrangères
de la France, de l'Allemagne et de la Pologne
Les Ministres de la Défense
de la France, de l'Allemagne et de la Pologne

Madame Catherine Ashton
Haute Représentante de l'Union
européenne
pour les Affaires étrangères
et la politique de sécurité
Conseil de l'Union européenne

(Traduit de l'anglais)

Madame la Haute Représentante,

Depuis Saint-Malo, nous avons fait des progrès considérables vers une véritable contribution européenne à la gestion des crises et à la défense. Les objectifs et le cadre institutionnel de cette contribution ont été définis et confirmés par le Conseil européen, depuis sa réunion à Cologne en 1999 à celle de Bruxelles en 2008. Nous avons également été en mesure d'élaborer la Stratégie européenne de Sécurité, qui nous donne des orientations pour une action permanente reposant sur une évaluation commune de l'environnement de sécurité sur le continent et dans le reste du monde. Le Traité de Lisbonne nous fait encore progresser vers l'établissement d'une politique de sécurité et de défense commune (PSDC) qui correspondrait à nos ambitions.

Après plusieurs opérations réussies, en Bosnie, au Congo, au Tchad, au Kosovo, en Géorgie ou contre la piraterie au large des côtes de la Somalie, la politique de sécurité et de défense commune se renforce pour devenir un instrument efficace de gestion des crises. L'Union européenne est devenue un acteur reconnu et recherché dans le domaine de la sécurité. Elle sera de plus en sollicitée, seule ou en coordination avec d'autres acteurs comme les Nations Unies, l'OTAN, les États-Unis ou les puissances émergentes.

Pour maintenir cette dynamique, nous devons donner une nouvelle impulsion à la politique européenne de sécurité et de défense, en pleine complémentarité avec l'OTAN. Votre investissement personnel dans cette entreprise sera essentiel.

Les enseignements tirés doivent être transformés en mesures concrètes afin d'améliorer la performance de l'UE sur le plan de la PSDC, notamment en termes de structures et de capacités. Nous souhaitons que l'Union, qui dispose d'un large éventail d'instruments, renforce sa contribution à la paix et la sécurité internationales et améliore sa capacité à faire face aux menaces qui pèsent sur sa sécurité. Le Traité de Lisbonne nous fournit une orientation précise à cet égard. À l'avenir, la Coopération structurée permanente pourrait constituer un outil utile pour réaliser des progrès en matière de renforcement des capacités européennes.

Dans un contexte de fortes contraintes financières, nous devons être prêts à prendre des décisions audacieuses. La PSDC doit devenir à la fois plus performante et plus efficiente.

La France, l'Allemagne et la Pologne sont convaincues qu'avec vous comme chef de file, Madame la Haute Représentante, et avec le soutien actif des États membres, nous avons aujourd'hui d'une bonne occasion pour réaliser des progrès significatifs dans les domaines qui suivent.

Coopération UE-OTAN

Nous avons tous intérêt à une bonne relation entre l'UE et l'OTAN, et cela pour une raison simple : la majorité des partenaires européens appartiennent aux deux organisations. L'amélioration de la coopération UE-OTAN est nécessaire pour rendre plus efficace l'engagement européen dans les affaires mondiales. Nous reconnaissons et encourageons vivement les efforts que le Secrétaire général de l'OTAN et vous-même avez entrepris pour intensifier la coopération entre les deux organisations afin de donner une nouvelle impulsion à cette coopération, en y associant l'ensemble des États membres et des Alliés.

Des relations de travail sont essentielles pour remplir nos objectifs opérationnels. Il y a largement de quoi renforcer nos relations, tant en ce qui concerne la coopération sur les théâtres d'opération que dans le cadre d'initiatives pratiques, dans le domaine des capacités et dans d'autres domaines. A cet égard, nous soutenons sans réserve la nécessité de renforcer mutuellement la coopération pour faciliter la production de capacités de défense. Nous devons nous appuyer notamment sur le partenariat essentiel entre l'Agence européenne de Défense et le Commandement allié pour la Transformation (ACT) et encourager leur coopération fructueuse dans des domaines déjà définis. Le dialogue entre l'UE et l'OTAN pourrait également porter sur les nouveaux défis, notamment la cyberdéfense.

Pour compléter ce qui existe déjà dans le domaine des relations entre l'UE et l'OTAN, nous nous félicitons également d'un resserrement de la coopération avec les États-Unis et d'autres pays tiers pour des opérations et missions de la PSDC, forts de

nos expériences au Kosovo, dans le cadre de l'Opération Atalante ou de la mission EUTM en Somalie.

Nous sommes convaincus qu'avec le Secrétaire général de l'OTAN, vous avez un rôle crucial à jouer afin d'inciter les États membres à traduire ces engagements en mesures concrètes.

***Capacités permanentes de planification et de conduite civilo-militaires,
Développement des groupements tactiques***

En analysant les enseignements tirés des opérations et missions passées et compte tenu de notre niveau d'ambition élevé, nous estimons que la PSDC doit être plus efficace, notamment dans le domaine de la gestion des crises civilo-militaires. Pour compléter et faire progresser les décisions déjà prises au Conseil européen du 11 décembre 2008, nous jugeons particulièrement nécessaire d'améliorer nos capacités de planification et de conduite des opérations et des missions, de renforcer la coopération entre nos armées et de créer des synergies dans un contexte où les ressources sont limitées, en prenant bien en compte la complémentarité avec les capacités de planification nationales et celles de l'OTAN.

Forts de notre expérience, nous proposons de travailler sur trois éléments :

- Au niveau stratégique, amélioration de la capacité de planification et de conduite des opérations et missions civilo-militaires et militaires, en s'appuyant sur les structures existantes.
- Au niveau opérationnel, amélioration des capacités de conduite militaires.
- Au niveau tactique, adaptation de nos groupements tactiques à des besoins opérationnels complexes, notamment par le biais d'un renforcement des capacités civilo-militaires. Dans ce contexte, nous étudierons également la possibilité de créer des modules comprenant des capacités militaires et civiles complètes.

Pour concrétiser l'ensemble de ces propositions, l'Allemagne, la Pologne et la France renforceront leur coopération au sein du groupement tactique qu'elles doivent mettre à disposition durant le premier semestre de 2013 en invitant leurs partenaires à partager leur expérience.

Compte tenu des possibilités qu'offre ce groupement tactique, l'Allemagne, la Pologne et la France réaffirment leur volonté de le déployer. À cet égard, nous entendons le rendre plus disponible encore pour qu'il réagisse mieux aux urgences opérationnelles, notamment en mettant en place une planification avancée ciblée en coopération avec les structures de la PSDC.

Parallèlement, nous sommes convaincus que des principes de financement adéquats et équilibrés faciliteraient le déploiement des groupements tactiques. Pour préparer la révision du mécanisme Athena sous la présidence polonaise, nous travaillerons avec vous afin d'élaborer des propositions, concernant notamment un financement commun, visant à améliorer l'état de préparation, la déployabilité et la rentabilité des groupements tactiques (par exemple le transport stratégique).

Capacités européennes

Les objectifs stratégiques entérinés il y a deux ans par le Conseil européen exigent de développer des capacités robustes, souples et interopérables. Dans le contexte financier actuel, le défi devient encore plus pressant. Néanmoins, nous devons continuer à progresser sur des initiatives et des projets concrets, tant dans le cadre bilatéral que collectif, en renforçant la coopération au sein de l'UE et entre l'UE et l'OTAN sur les questions de développement des capacités militaires et en recherchant de nouvelles méthodes de développement et d'optimisation de nos capacités (par exemple mutualisation des efforts, spécialisation).

La restructuration de la base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne demeure une nécessité stratégique et économique, de même que l'encouragement des investissements en matière de recherche. Nous estimons que sous votre impulsion, l'Agence européenne de Défense peut jouer un rôle substantiel dans ce domaine particulier.

Nous vous invitons à présenter en temps opportun un rapport sur les progrès réalisés dans ce domaine important, qui pourrait servir de base à une discussion approfondie au niveau ministériel.

Partenaires de leadership

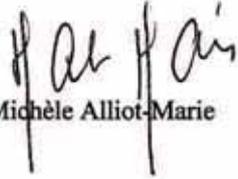
La France, l'Allemagne et la Pologne vous soutiendront dans votre action d'impulsion pour faire en sorte que l'UE développe des outils plus robustes et plus efficaces permettant une action européenne cohérente.

Notre initiative doit être considérée comme un paquet global dont les mesures pourront être réalisées étape par étape.

L'Allemagne, la Pologne et la France vous proposent de lancer un processus de réflexion dès que possible à titre de première mesure en vue de la mise en œuvre de notre initiative.

Nous sommes désireux de contribuer à ce processus en étroite coopération avec les présidences actuelle et futures, nos homologues et vous-mêmes. Nous sommes prêts à partager nos idées avec nos collègues et nous vous serions reconnaissants d'inscrire ce point à l'ordre du jour de la prochaine réunion du Conseil Affaires

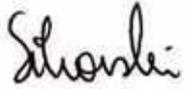
étrangères. L'objectif est d'obtenir des résultats concrets sous la présidence polonaise de l'UE durant le deuxième semestre de 2011.



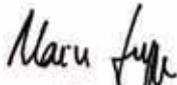
Michèle Alliot-Marie



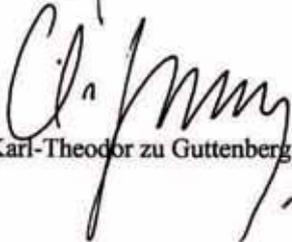
Guido Westerwelle



Radosław Sikorski



Alain Juppé



Karl-Theodor zu Guttenberg



Bogdan Klich

Annexe 12

Décision de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité du 23 mars 2011 fixant le régime applicable aux experts nationaux détachés auprès du Service européen pour l'action extérieure, 2012/C 12/04, JOUE, n° C 12, 14 janvier 2012

SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE

Décision de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité
du 23 mars 2011

fixant le régime applicable aux experts nationaux détachés auprès du service européen pour l'action
extérieure

(2012/C 12/04)

LA HAUTE REPRÉSENTANTE,

vu la décision 2010/427/UE du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, et notamment son article 6, paragraphe 3,

considérant ce qui suit:

- (1) Conformément à l'article 6, paragraphe 3, de la décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure ⁽¹⁾ (ci-après dénommé le SEAE) (ci-après dénommée la décision du Conseil), le SEAE peut, dans des cas particuliers, recourir à un nombre limité d'experts nationaux détachés (END) spécialisés.
- (2) L'article 6, paragraphe 3, de la décision du Conseil prévoit également que le haut représentant adopte les règles, équivalentes à celles énoncées dans la décision 2003/479/CE du Conseil du 16 juin 2003 [maintenant abrogée et remplacée par la décision 2007/829/CE du Conseil du 5 décembre 2007 ⁽²⁾] relative au régime applicable aux experts et militaires nationaux détachés auprès du secrétariat général du Conseil, conformément auxquelles des END sont mis à la disposition du SEAE afin de le faire bénéficier de leur expertise spécialisée.
- (3) Les experts nationaux détachés (END) devraient permettre au SEAE de bénéficier de leurs connaissances et de leur expérience professionnelle de haut niveau, notamment dans les domaines dans lesquels une telle expertise n'est pas immédiatement disponible.
- (4) Le détachement d'experts nationaux auprès du SEAE devrait favoriser l'échange d'expériences et de connaissances professionnelles en matière de politiques européennes.
- (5) Les END devraient provenir des administrations publiques des États membres ou d'organisations internationales.
- (6) Les droits et obligations des END et des militaires détachés, fixés par la présente décision, devraient garantir que ceux-ci s'acquittent de leurs tâches en veillant aux seuls intérêts du SEAE.

(7) La présente décision devrait définir toutes les conditions d'emploi des END.

(8) Des dispositions particulières devraient être prévues pour les militaires détachés auprès du SEAE afin de constituer l'état-major de l'Union européenne.

(9) Des dispositions particulières devraient être prévues pour les END détachés dans les délégations de l'Union. Il convient d'éviter dans toute la mesure du possible les inégalités de traitement dans les délégations de l'Union entre des END provenant d'institutions différentes (principalement de la Commission européenne et du SEAE).

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

CHAPITRE I

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier

Champ d'application

1. Le présent régime est applicable aux experts nationaux détachés (END) auprès du service européen pour l'action extérieure (SEAE) par les administrations publiques des États membres. Il s'applique également aux experts détachés par une organisation internationale.
2. Les personnes couvertes par le présent régime restent au service de leur employeur durant la période de détachement et continuent à être rémunérées par cet employeur.
3. Le SEAE décide, en fonction des besoins et des possibilités budgétaires, de l'engagement d'END. Le service des ressources humaines établit les modalités de cet engagement.
4. Les END doivent avoir la nationalité d'un État membre.
5. Les États membres et le SEAE coopèrent pour que, dans toute la mesure du possible, le recrutement des END au SEAE soit fondé sur le mérite tout en respectant un juste équilibre sur le plan géographique et entre hommes et femmes, en particulier afin qu'il y ait un nombre significatif de ressortissants de tous les États membres.

⁽¹⁾ JO L 201 du 3.8.2010, p. 30.

⁽²⁾ JO L 327 du 13.2.2007, p. 10.

6. Le détachement est mis en œuvre par un échange de lettres entre le directeur général administratif et la représentation permanente de l'État membre concerné ou, le cas échéant, l'organisation internationale. Le lieu de détachement doit être mentionné dans l'échange de lettres. Une copie du régime applicable aux END détachés auprès du SEAE est jointe à l'échange de lettres.

Article 2

Durée du détachement

1. La durée du détachement ne peut être inférieure à six mois ni supérieure à deux ans et elle peut faire l'objet de prorogations successives pour une durée totale n'excédant pas quatre ans. À titre exceptionnel, à la demande du directeur général concerné ou d'un homologue, et dans l'intérêt du service, le service des ressources humaines peut autoriser une ou plusieurs prorogations du détachement pour deux autres années au maximum à la fin de la période de quatre ans.

2. Par dérogation au paragraphe 1, la durée du détachement d'un END pour participer à la préparation d'opérations de gestion de crises ou pour l'étude de leur lancement peut être inférieure à six mois.

3. La durée envisagée du détachement est fixée lors de la mise à disposition, dans l'échange de lettres visé à l'article 1^{er}, paragraphe 6. La même procédure s'applique en cas de renouvellement de la période de détachement.

4. L'END ayant déjà fait l'objet d'un détachement auprès du SEAE peut être détaché à nouveau, dans les conditions suivantes:

- a) l'END doit continuer de remplir les conditions de détachement; et
- b) une période d'au moins six ans doit s'être écoulée entre la fin de la période de détachement précédente et un nouveau détachement; si, à la fin du premier détachement, l'END a bénéficié d'une prorogation, le délai de six ans commence à courir à la fin de cette prorogation.

La présente disposition ne s'oppose pas à ce que le SEAE accepte le détachement, moins de six ans après la fin de la première période de détachement, d'un END dont le premier détachement a duré moins de six ans, mais dans ce cas, le nouveau détachement n'excède pas la part résiduelle de la période de six ans.

Article 3

Lieu du détachement

1. Les END sont détachés auprès de l'administration centrale du SEAE à Bruxelles, ou dans une délégation de l'Union.

2. Le lieu du détachement peut être modifié en cours de détachement moyennant un nouvel échange de lettres conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 6, si la possibilité de modifier ce lieu n'était pas prévue dans l'échange de lettres initial. L'administration qui détache l'END est informée des éventuelles modifications du lieu de détachement.

Article 4

Tâches

1. Les END assistent les membres du personnel du SEAE et accomplissent les tâches qui leur sont confiées. Les fonctions exercées sont définies d'un commun accord entre le SEAE et l'administration qui détache l'expert national dans l'intérêt du SEAE et compte tenu des qualifications des END.

2. Sous réserve du paragraphe 8 ci-dessous, l'END ne peut participer aux missions et réunions:

a) que s'il accompagne un membre du personnel du SEAE;

ou

b) s'il est seul, qu'en tant qu'observateur ou à des fins d'information uniquement.

Sauf si un mandat lui a été conféré en vertu du paragraphe 8, l'END ne peut pas représenter le SEAE en vue de souscrire à des engagements, qu'ils soient financiers ou autres, ni négocier au nom du SEAE.

Les limitations visées dans le présent paragraphe ne s'appliquent pas aux END détachés auprès de la capacité civile de planification et de conduite, de la direction «Gestion des crises et planification» ou du Centre de situation de l'UE.

3. Le SEAE, par l'intermédiaire du supérieur hiérarchique de l'END, reste seul responsable de l'approbation des résultats des tâches accomplies par l'END.

4. Le SEAE, l'employeur de l'END et l'END s'efforcent, dans toute la mesure du possible, d'éviter tout conflit d'intérêts et toute apparition d'un tel conflit concernant les tâches de l'END au cours du détachement. À cette fin, le service des ressources humaines informe en temps utile l'END et son employeur des tâches envisagées et demande à l'un et à l'autre de confirmer par écrit qu'ils ne voient aucune raison de ne pas affecter l'END à ces tâches, y compris, en particulier, au regard de l'expérience professionnelle de l'END.

5. L'END est invité en particulier à déclarer tout conflit potentiel entre certains aspects de sa situation familiale (en particulier les activités professionnelles de membres de sa famille proche ou des intérêts financiers importants qu'il détiendrait ou que détiendraient des membres de sa famille proche) et les tâches envisagées durant le détachement. L'employeur et l'END s'engagent à signaler au supérieur hiérarchique de l'END et au service des ressources humaines tout changement qui, au cours du détachement, pourrait donner lieu à de tels conflits.

6. Lorsque le supérieur hiérarchique de l'END estime que la nature des tâches confiées à l'END exige des précautions particulières en matière de sécurité, une habilitation de sécurité est obtenue avant le détachement de l'END.

7. En cas de non-respect des dispositions des paragraphes 2, 4 et 5, le SEAE peut mettre fin au détachement de l'END conformément à l'article 9, paragraphe 2, point c).

8. Par dérogation au paragraphe 1 et au paragraphe 2, premier alinéa, le directeur général, ou un homologue, du service auquel l'END est affecté peut, sous l'autorité du haut représentant et sur proposition du supérieur hiérarchique de l'END, confier des tâches ou des responsabilités spécifiques à l'END et le mandater pour la conduite d'une ou plusieurs missions ou réunions spécifiques après s'être assuré de l'absence de tout conflit d'intérêts.

Article 5

Droits et obligations

1. Durant la période de détachement:
 - a) l'END s'acquitte de ses tâches de manière objective et impartiale et règle sa conduite en se préoccupant uniquement des intérêts du SEAE;
 - b) l'END s'abstient de tout acte, en particulier de toute expression publique d'opinions, qui risque de porter atteinte à la dignité de sa fonction;
 - c) tout END qui, dans l'exercice de ses fonctions, est amené à se prononcer sur une affaire au traitement ou à la solution de laquelle il a un intérêt personnel de nature à compromettre son indépendance, en informe son supérieur hiérarchique;
 - d) l'END ne publie ni ne fait publier, seul ou en collaboration, aucun texte dont l'objet se rattache à l'activité de l'Union européenne sans en avoir obtenu l'autorisation de son supérieur hiérarchique. Cette autorisation ne peut être refusée que si la publication envisagée est de nature à porter atteinte aux intérêts de l'Union européenne;
 - e) tous les droits afférents à des travaux effectués par l'END dans l'exercice de ses tâches sont dévolus au SEAE;
 - f) l'END est tenu de résider sur son lieu de détachement ou à une distance telle de celui-ci qu'il ne soit pas gêné dans l'exercice de ses activités;
 - g) l'END est tenu d'assister ou de conseiller la hiérarchie auprès de laquelle il est détaché et il est responsable devant cette hiérarchie de l'exécution des tâches qui lui sont confiées;
 - h) l'END n'accepte, dans l'exercice de ses fonctions, aucune instruction de son employeur ou gouvernement national. Il n'effectue aucune prestation ni pour son employeur, ni pour des gouvernements, ni pour aucune autre personne, société privée ou administration publique.
2. Pendant et après le détachement, l'END est tenu d'observer la plus grande discrétion sur les faits et informations qui viendraient à sa connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses tâches. Il ne communique, sous quelque forme que ce soit, à aucune personne non habilitée pour en avoir connaissance, aucun document ni aucune information qui n'auraient pas été licitement rendus publics et n'utilise pas lesdits documents ou informations pour son bénéfice personnel.

3. À la fin du détachement, l'END reste lié par l'obligation d'agir avec intégrité et discrétion pour exercer les nouvelles tâches qui lui sont confiées et accepter certains postes ou avantages.

4. L'END est soumis aux règles de sécurité en vigueur au SEAE.

5. Le non-respect des dispositions des paragraphes 1, 2 et 4 pendant le détachement peut amener le SEAE à mettre fin au détachement de l'END, au titre de l'article 9, paragraphe 2, point c).

Article 6

Niveau, expérience professionnelle et connaissances linguistiques

1. Pour être détaché auprès du SEAE, l'END doit avoir une expérience professionnelle d'au moins trois ans à temps plein dans des fonctions administratives, scientifiques, techniques, de conseil ou de supervision, équivalent à celles des groupes de fonctions AD ou AST, tels qu'ils sont définis par le statut des fonctionnaires de l'Union européenne et que le régime applicable aux autres agents de l'Union⁽¹⁾.
2. L'END doit posséder une connaissance approfondie d'une langue de l'Union et une connaissance satisfaisante d'une deuxième langue pour accomplir les tâches qui lui sont confiées.

Article 7

Procédures de sélection

1. Les END sont sélectionnés selon une procédure ouverte et transparente dont les modalités pratiques sont fixées par le service des ressources humaines.

Dans des circonstances exceptionnelles dûment justifiées, et dans l'intérêt du service, un END peut être sélectionné sans que les procédures de sélection soient suivies. L'autorisation de déroger aux procédures doit être demandée au directeur général administratif.

2. Avant le détachement, le supérieur hiérarchique doit s'assurer de la disponibilité d'une dotation budgétaire suffisante.

3. Les demandes sont transmises au service des ressources humaines par la représentation permanente concernée.

Article 8

Suspension du détachement

1. Le service des ressources humaines peut autoriser des suspensions du détachement et en fixer les conditions. Pendant la durée de ces suspensions:

- a) les indemnités visées aux articles 16 et 17 ne sont pas versées;
- b) les frais visés aux articles 19 et 20 ne sont remboursés que si la suspension se fait à la demande du SEAE.

⁽¹⁾ JO L 56 du 4.3.1968, p. 1.

2. Le service des ressources humaines informe l'employeur de l'END.

Article 9

Fin du détachement

1. Sous réserve des dispositions du paragraphe 2, il peut être mis fin au détachement à la demande du SEAE (avec l'accord du service des ressources humaines et du directeur général concerné ou d'un homologue) ou de l'employeur de l'END moyennant un préavis de trois mois, ou à la demande de l'END, moyennant le même préavis et sous réserve de l'accord du service des ressources humaines et du directeur général concerné ou d'un homologue.

2. Dans certaines circonstances exceptionnelles, il peut être mis fin au détachement sans préavis:

- par l'employeur de l'END, si les intérêts essentiels de l'employeur l'exigent;
- par accord entre le service des ressources humaines et le directeur général concerné ou un homologue et l'employeur, sur demande adressée par l'END aux deux parties, si les intérêts essentiels, personnels ou professionnels de l'END l'exigent; ou
- par le SEAE (avec l'accord du service des ressources humaines et du directeur général concerné ou d'un homologue), en cas de non-respect par l'END des obligations qui lui incombent au titre du présent régime. L'intéressé est mis préalablement en mesure de présenter sa défense.

3. S'il est mis fin au détachement en vertu du paragraphe 2, point c), le service des ressources humaines en informe l'employeur immédiatement.

CHAPITRE II

CONDITIONS DE TRAVAIL

Article 10

Sécurité sociale

1. Préalablement au détachement, l'employeur dont dépend l'END à détacher certifie au SEAE que l'END demeurera soumis, durant son détachement, à la législation portant sur la sécurité sociale dont relève l'administration publique ou l'organisation internationale qui l'emploie et qui prendra en charge les frais encourus à l'étranger. À cet effet, l'employeur de l'END fournit au service des ressources humaines le certificat visé à l'article 11, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil (1).

2. Dès son entrée en fonction, l'END est couvert par le SEAE contre les risques d'accident. Le service des ressources humaines lui fournit une copie des dispositions applicables le jour où il se présente au service compétent du SEAE pour accomplir les formalités liées au détachement.

3. Lorsque, dans le cadre d'une mission à laquelle l'END participe en application des articles 4 et 21, ou lorsque, en raison des risques spécifiques au lieu de détachement, une assurance supplémentaire ou spécifique est nécessaire, les frais y afférents sont pris en charge par le SEAE.

(1) JO L 74 du 27.3.1972, p. 1.

Article 11

Horaires de travail

1. L'END est soumis aux règles en vigueur au SEAE en matière d'horaires de travail. Ces règles peuvent être modifiées en raison des nécessités du SEAE par le directeur général administratif.

2. L'END travaille à temps plein pendant toute la durée du détachement. Sur demande dûment justifiée du supérieur hiérarchique de l'END, le service des ressources humaines peut autoriser un END à travailler à temps partiel, après l'accord de son employeur, pour autant que cela soit compatible avec les intérêts du SEAE.

3. Lorsqu'il est autorisé à travailler à temps partiel, l'END travaille au moins la moitié de la durée normale du travail.

4. Les indemnités en vigueur au SEAE dans le cadre d'un service continu ou par tour ou d'une astreinte peuvent être accordées aux END.

Article 12

Absence pour maladie ou accident

1. En cas d'absence pour cause de maladie ou d'accident, l'END avertit son supérieur hiérarchique, dans les plus brefs délais, en indiquant son adresse du moment. L'END est tenu de produire un certificat médical s'il est absent plus de trois jours et peut être soumis à un contrôle médical organisé par le SEAE.

2. Lorsque ses absences pour maladie ou accident non supérieures à trois jours dépassent, sur une période de douze mois, un total de douze jours, l'END est tenu de produire un certificat médical pour toute nouvelle absence pour cause de maladie.

3. Si le congé de maladie excède trois mois ou la durée du service accompli par l'END, la plus longue de ces deux périodes étant seule prise en compte, les indemnités prévues à l'article 16, paragraphes 1 et 2, sont automatiquement suspendues. Cette disposition ne s'applique pas en cas de maladie liée à une grossesse. Le congé de maladie ne peut se prolonger au-delà de la durée du détachement de l'intéressé.

4. Toutefois, l'END victime d'un accident lié à son travail survenu pendant la période de détachement continue de percevoir l'intégralité des indemnités prévues à l'article 16, paragraphes 1 et 2, pendant toute la durée de son inaptitude au travail et jusqu'à la fin de la période de détachement.

Article 13

Congés annuels, congés spéciaux et jours fériés

1. L'END a droit à deux jours ouvrables et demi de congé par mois entier de service presté (trente jours par année civile).

2. Le congé est soumis à une autorisation préalable du supérieur hiérarchique de l'END.

3. L'END se voit accorder un congé spécial dans les cas suivants:

- mariage de l'END: quatre jours,
- déménagement de l'END: deux jours,
- déménagement pour prise de fonctions: jusqu'à deux jours,
- maladie grave du conjoint: jusqu'à trois jours,
- décès du conjoint: quatre jours,
- maladie grave d'un ascendant: jusqu'à deux jours,
- décès d'un ascendant: jusqu'à deux jours,
- mariage d'un enfant: deux jours,
- naissance d'un enfant: dix jours à prendre au cours des quatorze semaines qui suivent la naissance,
- décès de l'épouse pendant le congé de maternité: un nombre de jours correspondant au congé de maternité restant qui serait applicable en vertu du statut,
- maladie grave d'un enfant: jusqu'à deux jours,
- maladie très grave d'un enfant attestée par un médecin ou hospitalisation d'un enfant âgé de douze ans au plus: jusqu'à cinq jours,
- décès d'un enfant: quatre jours,
- adoption d'un enfant: une période de vingt semaines (vingt-quatre semaines si l'enfant est handicapé), sur des bases identiques à celles qui seraient applicables en vertu du statut.

Un congé spécial supplémentaire de deux jours par période de douze mois peut être accordé, sur demande dûment motivée de l'END.

Aux fins de la présente disposition, le partenaire non marié d'un END peut être assimilé au conjoint sur des bases identiques à celles qui seraient applicables en vertu du statut.

4. Sur demande dûment motivée de l'employeur de l'END, jusqu'à deux jours de congé spécial supplémentaire peuvent être accordés par le SEAE (le service des ressources humaines et le directeur général concerné ou un homologue) par période de douze mois. Les demandes sont examinées au cas par cas.

5. Dans le cas d'un travail à temps partiel, la durée du congé annuel est réduite proportionnellement.

6. Aucun remboursement ne peut être effectué pour le congé annuel non pris à la fin de la période de détachement.

Article 14

Congé de maternité

1. En cas de maternité, il est accordé à l'END un congé de maternité de vingt semaines, pendant lequel elle perçoit les indemnités prévues à l'article 16. Le congé commence au plus tôt six semaines avant la date probable d'accouchement indiquée dans le certificat et se termine au plus tôt quatorze semaines

après la date de l'accouchement. En cas de naissance multiple ou prématurée ou de naissance d'un enfant handicapé, la durée du congé est de vingt-quatre semaines. Aux fins de la présente disposition, une naissance prématurée est une naissance qui a lieu avant la fin de la trente-quatrième semaine de grossesse.

2. Lorsque la législation nationale de l'employeur de l'END prévoit un congé de maternité plus long, le détachement est suspendu pour la période excédant celle accordée par le SEAE. Dans ce cas, une période équivalente à la période de suspension est ajoutée à la fin du détachement, si l'intérêt du SEAE le justifie.

3. L'END peut aussi demander une suspension du détachement qui couvre la totalité des périodes accordées pour le congé de maternité. Dans ce cas, une période équivalente à la période de suspension est ajoutée à la fin du détachement, si l'intérêt du SEAE le justifie.

Article 15

Gestion et contrôle

La gestion et le contrôle des congés sont confiés au supérieur hiérarchique de l'END et au service des ressources humaines. Le contrôle du temps de travail et des absences incombe au supérieur hiérarchique de l'END.

CHAPITRE III

INDEMNITÉS ET DÉPENSES

Article 16

Indemnités

1. L'END a droit, pour la durée de son détachement, à une indemnité de séjour journalière. Si la distance entre le lieu d'origine et le lieu de détachement est égale ou inférieure à 150 km, l'indemnité est de 31,92 EUR. Elle est de 127,65 EUR si cette distance est supérieure à 150 km.

2. Si l'END n'a bénéficié d'aucun remboursement de ses frais de déménagement, ni du SEAE, ni de l'employeur, une indemnité mensuelle supplémentaire est accordée conformément au tableau ci-dessous:

Distance entre le lieu d'origine et le lieu de détachement (km)	Montant en euros
0-150	0
> 150	82,05
> 300	145,86
> 500	237,05
> 800	382,92
> 1 300	601,73
> 2 000	720,27

3. Ces indemnités sont dues pour les périodes de mission, de congés annuels, de congé de maternité, de congés spéciaux et de jours fériés accordées par le SEAE.

4. Lors de sa prise de fonction, l'END bénéficie d'une avance d'un montant équivalant à 75 jours d'indemnité de séjour et ce versement entraîne l'extinction de tout droit à de nouvelles indemnités au titre de la période à laquelle il correspond. En cas de cessation définitive des fonctions de l'END auprès du SEAE avant l'expiration de la période prise en compte pour le calcul de l'avance, l'END est tenu de restituer la fraction du montant de ce versement correspondant à la période résiduelle.

5. Lors de l'échange de lettres prévu à l'article 1^{er}, paragraphe 6, l'employeur de l'END informe le service des ressources humaines des montants analogues à ceux prévus aux paragraphes 1 et 2 perçus par l'END. Les montants de cette nature sont déduits des indemnités correspondantes versées par le SEAE.

6. Les indemnités journalières et mensuelles sont adaptées chaque année, sans effet rétroactif, en fonction de l'adaptation des traitements de base des fonctionnaires de l'Union à Bruxelles et à Luxembourg.

Article 17

Indemnité forfaitaire supplémentaire

1. À moins que le lieu d'origine de l'END ne se trouve à une distance égale ou inférieure à 150 km du lieu de détachement, l'END perçoit une indemnité forfaitaire supplémentaire égale à la différence entre le salaire annuel brut versé par son employeur (moins les allocations familiales), majoré des indemnités éventuellement versées par le SEAE, au titre de l'article 16, et le traitement de base d'un fonctionnaire de grade AD 6 ou AST 4, échelon 1, selon le groupe de fonctions auquel l'END est assimilé.

2. Cette indemnité est adaptée une fois par an, sans effet rétroactif, en fonction de l'adaptation des traitements de base des fonctionnaires de l'Union.

Article 18

Lieux de recrutement, de détachement, d'origine et de retour

1. Aux fins du présent régime, est considéré

- comme lieu de recrutement, le lieu où l'END exerçait ses fonctions pour son employeur immédiatement avant son détachement,
- comme lieu de détachement, Bruxelles, ou le lieu où est située la délégation de l'Union à laquelle l'END est affecté,
- comme lieu d'origine, le lieu où est situé le siège de son employeur,
- comme lieu de retour, le lieu où l'END exercera son activité principale après la fin du détachement.

2. Si le lieu de recrutement ou le lieu de retour est situé en dehors du territoire de l'Union européenne ou dans un autre État membre que celui où se situe le siège de l'employeur de l'END, ou si l'END n'exerce pas d'activité professionnelle après la

fin de son détachement, le lieu d'origine est considéré soit comme lieu de recrutement, soit comme lieu de retour, selon le cas.

Le lieu de recrutement, le ou les lieux de détachement et le lieu d'origine sont fixés dans l'échange de lettres visé à l'article 1^{er}, paragraphe 6. Le lieu de retour est fixé sur la base d'une déclaration de l'employeur de l'END.

3. Aux fins de l'application du présent article, les circonstances liées aux tâches accomplies par l'END pour un État autre que celui du lieu de détachement ou pour une organisation internationale ne sont pas prises en considération.

Article 19

Frais de voyage

1. L'END dont le lieu de recrutement est situé à plus de 150 km de son lieu de détachement a droit au remboursement de ses frais de voyage:

- a) pour lui-même/elle-même;
- b) pour son conjoint et les enfants à charge, pour autant que ces personnes cohabitent avec l'END et que le déménagement soit remboursé par le SEAE.

2. Sauf en cas de transport aérien, le montant du remboursement est forfaitaire et limité au coût du voyage en train au tarif deuxième classe sans supplément. Il en va de même pour les voyages en voiture. Si le trajet par chemin de fer excède 500 km ou si l'itinéraire usuel comporte la traversée d'une mer, le remboursement peut aller jusqu'au coût du voyage en avion au tarif réduit (PEX ou APEX), sur présentation des billets et cartes d'embarquement.

3. L'END a droit pour lui-même et, le cas échéant, pour les personnes visées au paragraphe 1, point b), au remboursement des frais de voyage vers le lieu de retour à la fin du détachement, dans le respect des limites précitées. Ce remboursement ne peut porter sur un montant supérieur à celui auquel l'END aurait eu droit s'il était retourné à son lieu de recrutement.

4. Si l'END a procédé à son déménagement de son lieu de recrutement à son lieu de détachement, il a droit chaque année à un montant forfaitaire égal au prix du voyage de retour de son lieu de détachement à son lieu d'origine, pour lui-même, son conjoint et les enfants à charge.

5. Aux fins de la présente disposition, le partenaire non marié d'un END peut être assimilé à un conjoint sur des bases identiques à celles qui seraient applicables en vertu du statut.

Article 20

Frais de déménagement

1. L'END peut déménager son mobilier et ses effets personnels du lieu de recrutement au lieu de détachement, aux frais du SEAE et moyennant l'accord préalable du service des ressources humaines, pour autant que les conditions suivantes soient remplies:

- a) la durée initiale du détachement doit être de deux ans;

- b) le lieu de recrutement de l'END doit se situer à une distance égale ou supérieure à 100 km du lieu de détachement;
- c) le déménagement doit intervenir dans les six mois à compter de la date du début du détachement;
- d) l'autorisation doit être demandée au moins deux mois avant la date prévue pour le déménagement;
- e) les frais de déménagement ne sont pas remboursés par l'employeur; et
- f) l'END doit adresser les originaux des devis, reçus et factures au service des ressources humaines, ainsi qu'une attestation de l'employeur de l'END confirmant qu'il ne prend pas les frais de déménagement en charge.

2. Sous réserve des dispositions du paragraphe 3, si le déménagement au lieu de détachement a été remboursé par le SEAE, l'END a droit, à la fin du détachement, moyennant une autorisation préalable, au remboursement des frais de déménagement du lieu de détachement au lieu de retour, conformément aux dispositions en vigueur au SEAE concernant le remboursement des frais de déménagement, pour autant que soient remplies les conditions visées au paragraphe 1, points d) et e), ainsi que les conditions suivantes:

- a) le déménagement ne peut avoir lieu avant les six mois précédant la fin du détachement;
- b) le déménagement doit être achevé dans les six mois suivant la fin du détachement;
- c) le montant des frais de déménagement remboursé par le SEAE pour le déménagement à la fin du détachement ne peut pas excéder le montant des frais du déménagement auquel il aurait eu droit s'il était retourné à son lieu de recrutement; et
- d) après avoir adressé au SEAE les originaux des devis reçus et la facture du déménagement, ainsi qu'une attestation de l'employeur de l'END confirmant qu'il ne prend pas en charge la totalité ou une partie des frais du déménagement.

3. L'END dont le détachement prend fin à sa demande ou à la demande de l'employeur dans les deux ans suivant le début du détachement n'a pas droit au remboursement des frais de déménagement à la fin du détachement.

4. Le remboursement des frais visés dans le présent article est effectué conformément aux règles et conditions applicables au SEAE.

Article 21

Missions et frais de mission

- 1. L'END peut être envoyé en mission dans le respect des dispositions de l'article 4.
- 2. Les frais de mission sont remboursés conformément aux dispositions en vigueur au SEAE.

Article 22

Formation

Les actions de formation organisées par le SEAE sont ouvertes aux END si l'intérêt du SEAE le justifie. L'intérêt raisonnable de

l'END, eu égard notamment à l'accomplissement de ses obligations professionnelles, est pris en compte lorsqu'une décision de fréquenter des cours est arrêtée par le supérieur hiérarchique de l'END.

Article 23

Dispositions administratives

1. L'END se présente le premier jour de son détachement au service des ressources humaines pour accomplir les formalités administratives requises. Les prises de fonction se font le premier ou le seize du mois.

2. L'END affecté à une délégation de l'Union se présente au chef de la délégation sur son lieu de détachement.

3. Les paiements sont effectués par le SEAE en euros sur un compte bancaire ouvert auprès d'une institution bancaire à Bruxelles. Pour l'END détaché dans un lieu autre que Bruxelles, les paiements peuvent être effectués en euros sur un compte bancaire ouvert auprès d'une institution bancaire soit à Bruxelles, soit au lieu d'origine de l'END.

CHAPITRE IV

END DÉTACHÉS AUPRÈS DES DÉLÉGATIONS DE L'UNION

Article 24

Régime applicable aux END détachés auprès des délégations de l'Union

Sous réserve des règles énoncées dans le présent chapitre, les règles fixées ailleurs dans la présente décision s'appliquent également aux END détachés auprès des délégations de l'Union.

Article 25

Indemnités

1. Les indemnités visées à l'article 16 sont versées en euros en Belgique. Elles sont affectées du coefficient correcteur applicable à la rémunération des fonctionnaires affectés en Belgique.

2. Par dérogation aux dispositions du paragraphe 1, le service des ressources humaines peut, à la demande de l'END, autoriser le paiement d'indemnités de séjour dans la devise du lieu de détachement ou, dans des cas exceptionnels dûment justifiés et dans le but de préserver le pouvoir d'achat, dans une autre devise. Les indemnités sont alors affectées du coefficient correcteur visé à l'article 12 de l'annexe X du statut et converties au taux de change correspondant.

3. Une indemnité de conditions de vie, fixée selon des critères identiques à ceux énoncés à l'article 10 de l'annexe X du statut, est versée aux END détachés auprès des délégations de l'UE dans des pays tiers. L'indemnité de séjour journalière visée à l'article 16, paragraphe 1, du présent régime constitue le montant de référence visé à l'article 10 de l'annexe X du statut.

Article 26

Remboursement des frais

1. Les frais visés à l'article 19, paragraphe 1, point b), et paragraphe 4, ne sont pas remboursés.

2. Les frais visés à l'article 20 ne sont pas remboursés.

Article 27

Congés annuels

Les règles relatives aux congés annuels applicables au personnel du SEAE dans les délégations de l'Union s'appliquent également aux END du SEAE dans les délégations de l'Union.

CHAPITRE V

EXPERTS NATIONAUX EFFECTUANT UN DÉTACHEMENT SANS FRAIS

Article 28

END effectuant un détachement sans frais

1. Aux fins de la présente décision, on entend par «END effectuant un détachement sans frais» un END pour lequel le SEAE ne verse aucune des indemnités visées aux chapitres III ou IV ou ne supporte aucun des frais visés dans la présente décision, sauf ceux qui sont liés à l'accomplissement des tâches confiées à l'END au cours de son détachement, et sans préjudice d'un accord différent entre le SEAE et l'administration qui détache l'END effectuant un détachement sans frais.

2. Le service des ressources humaines peut, à la demande du directeur général concerné ou d'un homologue, autoriser au cas par cas le détachement sans frais d'un END, en prenant en considération son lieu d'origine, le service en question, l'équilibre géographique et le travail à effectuer.

CHAPITRE VI

APPLICATION DU RÉGIME AUX MILITAIRES NATIONAUX DÉTACHÉS

Article 29

Régime applicable aux militaires détachés

Sous réserve du régime énoncé dans le présent chapitre, le régime établi ailleurs dans la présente décision s'applique également aux militaires détachés auprès du SEAE pour constituer l'état-major de l'Union européenne (ci-après dénommé «EMUE») conformément à la décision 2001/80/PESC du Conseil du 22 janvier 2001 instituant l'état-major de l'Union européenne⁽¹⁾, telle que modifiée.

Article 30

Conditions

Les militaires détachés doivent être en service rémunéré dans une force armée d'un État membre pendant toute la durée de leur détachement.

Article 31

Recrutement

Le directeur général de l'EMUE établit les modalités de recrutement des militaires détachés⁽²⁾.

⁽¹⁾ JO L 27 du 30.1.2001, p. 7.

⁽²⁾ Politique en matière d'effectifs et de mouvements du personnel de l'EMUE (document 5402/2011).

Article 32

Échange de lettres

L'échange de lettres visé à l'article 1^{er}, paragraphe 6, a lieu entre le directeur général administratif et la représentation permanente de l'État membre concerné s'agissant du directeur général et du directeur général adjoint de l'EMUE ainsi que de toutes les fonctions de directeur ou de chef de section, et entre le directeur général de l'EMUE et la représentation permanente de l'État membre concerné s'agissant de toutes les autres fonctions. Cet échange de lettres doit également mentionner toute limitation éventuelle de la participation de l'END à des missions.

Article 33

Durée du détachement

1. La durée du détachement ne peut être inférieure à six mois ni supérieure à trois ans et elle peut faire l'objet de prorogations successives pour une durée totale n'excédant pas quatre ans.

2. Sauf cas exceptionnel, une période d'un minimum de trois ans doit s'être écoulée entre la fin de la période de détachement précédente et un nouveau détachement, si les conditions le justifient et en accord avec le directeur général de l'EMUE.

Article 34

Tâches

Par dérogation aux dispositions de l'article 4, les militaires détachés agissant sous l'autorité du haut représentant assurent la mission, accomplissent les tâches et remplissent les fonctions qui leur sont dévolues conformément aux dispositions de l'annexe de la décision 2001/80/PESC, telle que modifiée.

Article 35

Habilitation de sécurité

Le niveau approprié d'habilitation de sécurité du militaire détaché doit être stipulé dans l'échange de lettres visé à l'article 1^{er}, paragraphe 6, et ne peut être inférieur à Secret.

Article 36

Expérience professionnelle

Par dérogation à l'article 6, paragraphe 1, peut être détaché auprès du SEAE un militaire exerçant des fonctions administratives ou de conseil et faisant preuve d'un haut degré de compétence pour les tâches à accomplir.

Article 37

Suspension et fin du détachement

1. Aux fins de l'application de l'article 8, paragraphe 1, au militaire détaché, l'autorisation est donnée par le directeur général de l'EMUE.

2. Par dérogation à l'article 9, paragraphe 2, il peut être mis fin à un détachement sans préavis, si les intérêts du SEAE ou de l'administration nationale dont relève le militaire détaché l'exigent ou pour toute autre raison justifiée.

Article 38**Manquement grave aux obligations**

1. Il peut être mis fin à un détachement sans préavis en cas de manquement grave aux obligations auxquelles le militaire détaché est tenu, commis volontairement ou par négligence. Par dérogation à l'article 9, paragraphe 2, point c), la décision est prise par le directeur général de l'EMUE, l'intéressé ayant été mis préalablement en mesure de présenter sa défense. Avant de prendre sa décision, le directeur général de l'EMUE en informe le représentant permanent de l'État membre dont le militaire détaché est ressortissant. À la suite de cette décision, les frais visés aux articles 19 et 20 ne sont plus remboursés.

Avant la décision visée au premier alinéa, le militaire détaché peut faire l'objet d'une mesure de suspension en cas de manquement grave allégué à son encontre par le directeur général de l'EMUE, l'intéressé ayant été mis préalablement en mesure de présenter sa défense. Les indemnités visées aux articles 16 et 17 ne sont pas payées pendant la durée de cette suspension, qui ne peut excéder trois mois.

2. Le directeur général de l'EMUE informe les autorités nationales sur toute violation par le militaire détaché du régime fixé ou des règles visées dans la présente décision.

3. Le militaire détaché continue à être soumis à ses règles disciplinaires nationales.

Article 39**Horaire de travail**

L'article 11, paragraphe 2, deuxième phrase, n'est pas applicable au militaire détaché.

Article 40**Congé spécial**

Un congé spécial supplémentaire et non rémunéré peut être accordé par le SEAE à des fins de formation par l'employeur et sur demande dûment motivée de celui-ci.

Article 41**Indemnités**

L'échange de lettres visé à l'article 1^{er}, paragraphe 5, peut stipuler que les indemnités qui sont prévues aux articles 16 et 17 ne seront pas versées.

CHAPITRE VII**DISPOSITIONS FINALES****Article 42****Réclamations**

1. Sans préjudice des possibilités de former un recours après sa prise de fonction dans les conditions et les délais prévus à l'article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tout END peut introduire une réclamation auprès du service des ressources humaines contre un acte lui faisant grief adopté par le SEAE en application de la présente décision, à l'exception des décisions qui sont la conséquence directe de décisions prises par son employeur.

2. La réclamation doit être introduite dans un délai de deux mois. Ce délai court du jour de la notification de la décision à la personne concernée et en tous cas au plus tard du jour où l'intéressé en a connaissance. Le département des ressources humaines notifie sa décision motivée à l'intéressé dans un délai de quatre mois à partir du jour de l'introduction de la réclamation. À l'expiration de ce délai, le défaut de réponse à la réclamation vaut décision implicite de rejet.

Article 43**Abrogation**

La décision 2007/829/CE du Conseil du 5 décembre 2007 et la décision de la Commission du 12 novembre 2008 [C(2008) 6866] restent applicables à tous les détachements en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente décision, sans préjudice de l'article 44.

Article 44**Prise d'effet**

La présente décision prend effet le jour de son adoption. À compter de ce jour, elle s'applique:

- à tout nouveau détachement au SEAE; et
- à toute prorogation d'un détachement antérieur auprès de la Commission ou du Conseil dont les fonctions ont été transférées au SEAE. Dans ce cas, la durée de détachement prévue à l'article 2 est réputée commencer à la date du transfert au SEAE.

Fait à Bruxelles, le 23 mars 2011.

La haute représentante
C. ASHTON

Annexe 13

Projet de propositions pour la réforme de la
loi sur le service extérieur polonais,
Ministère des Affaires étrangères,
Varsovie, 21 novembre 2012



Projekt z dnia 21 listopada 2012 r.

Ministerstwo
Spraw Zagranicznych

Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o służbie zagranicznej i niektórych innych ustaw

I. Cel projektowanej ustawy

Rosnąca dynamika stosunków międzynarodowych, światowy kryzys gospodarczy i postępująca instytucjonalizacja współpracy w ramach Unii Europejskiej stawiają przed polską służbą zagraniczną coraz wyższe wymagania. Sprostać im może w pełni sprofesjonalizowana, dynamiczna i dyspozycyjna grupa zawodowa, otwarta na dobre praktyki i napływ wysokiej klasy specjalistów z innych sektorów.

Prowadzona od pięciu lat modernizacja polskiej służby zagranicznej dokonuje się w ramach prawnych, których zasadniczy zręb pochodzi jeszcze z lipca roku 2001, a więc z epoki przed zamachami na World Trade Center i podjęciem walki z terroryzmem, z okresu gdy Polska była kandydatem, a nie aktywnym graczem w Unii Europejskiej,

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że wiele obowiązujących służbę zagraniczną rozwiązań ustawowych jest nieprzejrzystych, w tym przepisy stanowiące, kto jest członkiem służby zagranicznej. Przepisy dotyczące świadczeń należnych za granicą są zbyt sztywno zakorzenione w minionej sytuacji społecznej i ekonomicznej. Szereg przepisów, których stosowanie, w zamiarze ustawodawcy, miało być co do zasady wyjątkowe („w szczególnie uzasadnionych przypadkach”) w praktyce stało się regułą postępowania. Przykładem jest sytuacja w placówkach zagranicznych, w których liczba pracowników ze stopniem dyplomatycznym, nadanym w trybie wyjątkowym, przekracza ponad dwukrotnie liczbę pracowników ze stopniem dyplomatycznym, nadanym w trybie określonej ustawowo „normalnej” procedury. Przepisy takie utrudniają efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi, sprawne wykonywanie zadań i modernizację służby zagranicznej.

Celem nowelizacji ustawy jest stworzenie ram prawnych, które ułatwią dalszą profesjonalizację służby zagranicznej, a w konsekwencji efektywniejsze wykonywanie przez nią zadań na rzecz państwa.

II. Zakres przewidywanej regulacji

Podstawowe kierunki nowelizacji polegają na:

- stworzeniu przejrzystego systemu kategorii osobowych w służbie zagranicznej, co umożliwi efektywniejsze zarządzanie zasobami ludzkimi i ułatwi rozwój kompetencji,

Al. J. Ch. Stucha 23
00-580 Warszawa

www.msz.gov.pl

- ustanowieniu wyższych wymagań dla członków służby zagranicznej niż dla członków służby cywilnej, zgodnie z zasadą „więcej za więcej” (większe uprawnienia za zwiększone wymagania),
- wyodrębnieniu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych dwóch korpusów osobowych: służby cywilnej, nakierowanej na wykonywanie zadań w centrali, w tym na wykonywanie wieloletnich projektów modernizacyjnych oraz służby zagranicznej, w pełni dyspozycyjnej i lepiej przygotowanej do wykonywania zadań w placówkach zagranicznych,
- większym otwarciu służby zagranicznej na dobre praktyki i napływ wysokiej klasy specjalistów z innych sektorów,
- równym dostępie do stanowisk kierowniczych w MSZ dla członków służby cywilnej i zagranicznej,
- odbiurokratyzowaniu systemu uprawnień i świadczeń przysługujących członkom służby zagranicznej połączonego z ich racjonalizacją.

III. Zasadnicze kwestie wymagające uregulowania, w tym dotyczące zniesienia dotychczasowych lub powołania nowych organów lub instytucji

A. Kategorie członków służby zagranicznej

W stanie obecnym wzajemne przenikanie się uprawnień i statusów służby cywilnej i służby zagranicznej skutkuje powstaniem bardzo skomplikowanego i nieprzejrzystego systemu kategorii osobowych.

W centrali MSZ występuje obecnie 9 kategorii pracowniczych, gdy standardowo w ministerstwach występują 3 takie kategorie (pracownicy służby cywilnej, urzędnicy służby cywilnej, pracownicy nienależący do służby cywilnej), a w niektórych dodatkowo czwarta (w MON – żołnierze, w MS – sędziowie).

Taka sytuacja niesłychanie utrudnia racjonalne zarządzanie zasobami ludzkimi i planowanie rozwoju zawodowego. Przeszkadza także w praktycznej realizacji długoterminowych projektów w ministerstwie, ponieważ pracownicy wszystkich kategorii są formalnie równi w staraniu się o stanowiska w placówkach zagranicznych, co powoduje zbyt częstą rotację osób zaangażowanych w realizację długoterminowych projektów.

Proponuje się uporządkowanie i uproszczenie tego systemu przez **ustanowienie czterech kategorii zawodowych w służbie zagranicznej, wydzielonych ze służby cywilnej, a mianowicie:**

- pełnomocnych przedstawicieli (ambasadorów), powoływanych w trybie konstytucyjnym
- dyplomatów zawodowych, wykonujących obowiązki zarówno w ministerstwie, jak i w placówkach zagranicznych, zobowiązanych do dyspozycyjności, podjęcia obowiązków służbowych w dowolnej placówce zagranicznej w dowolnym czasie,
- dyplomatów kontraktowych, wykonujących obowiązki w placówkach zagranicznych przez czas określony,
- pracowników kontraktowych, zatrudnionych według prawa polskiego na czas określony w placówkach zagranicznych.

Przyjęcie takiego rozwiązania spowoduje, że liczba kategorii pracowniczych w ministerstwie zostanie zredukowana do czterech, o wyraźnie zróżnicowanych obowiązkach i uprawnieniach oraz ścieżkach rozwoju zawodowego (dyplomaci zawodowi, urzędnicy służby cywilnej, pracownicy służby cywilnej, inni pracownicy nienależący do służby cywilnej)

Rozwiązanie to spowoduje ograniczenie liczby kategorii zawodowych w placówkach zagranicznych. Zamiast obecnych dziewięciu będzie ich pięć: ambasadorowie, dyplomaci zawodowi, dyplomaci kontraktowi, pracownicy kontraktowi (zatrudnieni na podstawie prawa polskiego), pracownicy miejscowi (zatrudnieni na podstawie prawa miejscowego).

Proponowane rozgraniczenie służby zagranicznej i służby cywilnej uzasadnione jest trzema podstawowymi przesłankami:

- redukuje ilość kategorii pracowniczych w wyniku wyeliminowania zjawiska przenikania się uprawnień i statusów obu korpusów osobowych,
- umożliwi postawienie członkom służby zagranicznej wyższych wymagań, dostosowanych do specyfiki służby zagranicznej,
- umożliwi perspektywiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w wyniku rozdzielenia ścieżek rozwoju zawodowego pracowników dyspozycyjnych w zakresie wykonywania zadań w placówkach zagranicznych (dyplomaci zawodowi) oraz pracowników ukierunkowanych na wykonywanie zadań w centrali (służba cywilna), co powinno zapewnić niezbędną stabilizację kadrową prowadzonym projektom.

B. Organizacja i funkcjonowanie służby zagranicznej

1) Cel istnienia (misja) służby zagranicznej

Obowiązująca ustawa o służbie zagranicznej nie określa celu jej istnienia (misji). Proponuje się, aby wzorem innych ustaw ustanawiających grupy zawodowe funkcjonariuszy publicznych, wskazać podstawowy cel powołania tej służby, którym będzie *profesjonalne wykonywanie zadań związanych z reprezentowaniem i ochroną interesów Rzeczypospolitej Polskiej i obywateli polskich za granicą*. Proponowane sformułowanie jest wzorowane na sformułowaniu analogicznego przepisu z ustawy o działach administracji rządowej, dotyczącego działu sprawy zagraniczne.

2) Przepisy ogólne

Proponuje się wprowadzenie pełnej unifikacji zarządzania zasobami ludzkimi w ministerstwie. Przewiduje się wprowadzenie zasady równego dostępu do stanowisk urzędniczych w MSZ dla członków korpusu służby cywilnej oraz dyplomatów zawodowych. Zasada ta obejmie także stanowisko dyrektora generalnego MSZ oraz stanowiska kierującego komórką organizacyjną i jego zastępcy, które obecnie w pewnym zakresie są zarezerwowane dla członków korpusu dyplomatyczno-konsularnego.

Proponuje się, aby obsadzanie wyższych stanowisk w służbie cywilnej w MSZ odbywało się na zasadach określonych w ustawie o służbie cywilnej, z następującymi zastrzeżeniami:

- obsadzenie stanowiska zastępcy kierującego departamentem lub komórką równorzędną mogłoby nastąpić bez przeprowadzania naboru także w drodze przeniesienia dyplomaty zawodowego,

- w przypadku wybrania dyplomaty zawodowego na stanowisko dyrektora generalnego urzędu byłby on przenoszony na to stanowisko przez Szefa Służby Cywilnej, działającego z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów,

- w przypadku wybrania dyplomaty zawodowego na stanowisko dyrektora komórki organizacyjnej lub jego zastępcy byłby on przenoszony na to stanowisko przez dyrektora generalnego służby zagranicznej.

Proponuje się wprowadzenie rozwiązania analogicznego do służby cywilnej, umożliwiającego oddelegowanie do służby zagranicznej osób z innych instytucji państwowych, na podstawie przepisów odrębnych.

Ponadto proponuje się, aby do służby zagranicznej mogły zostać oddelegowane także osoby z organizacji i instytucji międzynarodowych lub ministerstw właściwych do spraw zagranicznych lub europejskich innych państw. Proponuje się, aby osoby te mogły zajmować stanowiska urzędnicze w MSZ. Rozszerzy to istniejącą praktykę wymiany kadr oraz okresowego wspierania MSZ przez Polaków na stałe zatrudnionych w instytucjach międzynarodowych.

Sprawy kadrowe dotyczące zarówno służby cywilnej, jak i służby zagranicznej, będą leżały w kompetencjach dyrektora generalnego MSZ, będącego jednocześnie dyrektorem generalnym służby zagranicznej. Powinno to ułatwić efektywne wykorzystanie potencjału obu kategorii zawodowych przez zachowanie jednolitego zarządzania oboma korpusami osobowymi.

Proponuje się, aby do służby zagranicznej stosować te przepisy o służbie cywilnej, które są ogólnie adekwatne do wymogów stawianych służbie zagranicznej, a mianowicie przepisy dotyczące: ocen okresowych, zawieszenia i wygaśnięcia stosunku pracy, obowiązków członka korpusu służby cywilnej, świadczeń i odpraw emerytalnych i rentowych, czasu pracy, dodatków zadaniowych, dodatków za wieloletnią pracę, nagród jubileuszowych, dodatkowego wynagrodzenia rocznego, nagród i funduszu nagród oraz szkoleń i rozwoju. W niezbędnym zakresie przepisy te zostaną uzupełnione w ustawie uzupełniającymi przepisami szczególnymi.

Proponuje się, aby stanowiska w służbie zagranicznej, podobnie jak w służbie cywilnej, podlegały opisowi i wartościowaniu, ale ze względu na specyfikę służby zagranicznej zasady opisu i wartościowania określił w rozporządzeniu Minister Spraw Zagranicznych.

W pozostałych przypadkach, w których specyfika służby zagranicznej wymaga znacząco odmiennych rozwiązań, proponuje się wprowadzenie do ustawy stosownych przepisów całościowo regulujących te zagadnienia.

Proponuje się, aby do członków służby zagranicznej, przy braku odmiennych uregulowań w ustawie, stosować przepisy prawa pracy, a także aby spory dotyczące zatrudnienia rozstrzygały sądy pracy. Zakłada się, że jedynym wyjątkiem będzie wyłączenie przepisów kodeksu pracy, które przekształcają w określonych wypadkach umowę o pracę, zawartą na czas określony, w umowę o pracę na czas nieokreślony. Wynika to z faktu, że co do zasady umowa zawarta z dyplomatą kontraktowym lub pracownikiem kontraktowym placówki zagranicznej ma mieć ograniczony czasowo charakter, nawet jeżeli jest to kolejna następująca po sobie umowa.

W celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych, w szczególności co do pracowników placówek zagranicznych nie będących dyplomatami, proponuje się dodanie przepisu

stanowiącego, że członkowie służby zagranicznej są funkcjonariuszami publicznymi i podlegają z tego tytułu ochronie.

Należy także uzupełnić istniejącą lukę prawną (art. 4 ust 6 ustawy) włączając do kategorii członków rodziny członka służby zagranicznej także dzieci jego małżonka, nie będące jego dziećmi (np. dzieci małżonka z poprzedniego związku).

Ze względu na jasne określenie systemu kategorii osobowych w służbie zagranicznej i zasad naboru proponuje się skreślenie art. 7 dotychczasowej ustawy, z jego zapisami dotyczącymi „szczególnie uzasadnionych przypadków”.

Proponuje się dokonanie podziału stopni dyplomatycznych na niższe (do I sekretarza) i wyższe (od radcy). Ma to na celu umożliwienie zróżnicowania wymagań dotyczących obu grup oraz wprowadzenie egzaminu dyplomatyczno-konsularnego drugiego stopnia, jako warunku uzyskania wyższego stopnia dyplomatycznego.

Ponieważ prowadzona modernizacja służby zagranicznej zakłada oparcie systemu wynagrodzeń na wartościowaniu stanowisk pracy, a nie na formalnie posiadanym stopniu dyplomatycznym, proponuje się skreślenie art. 9 dotychczasowej ustawy.

3) Dyrektor generalny służby zagranicznej

Rozdzielenie służby zagranicznej i cywilnej wymaga określenia, kto będzie wykonywał czynności z zakresu prawa pracy, a w szczególności przyjmował, zwalniał i wyznaczał stanowiska w służbie zagranicznej. Jak wspomniano wyżej, w celu zapewnienia spójności polityki kadrowej w ministerstwie proponuje się, aby – analogicznie do stanu obecnego - były to kompetencje dyrektora generalnego MSZ, będącego dyrektorem generalnym służby zagranicznej. Poza kompetencjami przewidzianymi w ustawie będą mu przysługiwały w stosunku do członków służby zagranicznej uprawnienia dyrektora generalnego także w sytuacjach, w których stosowane są przepisy ustawy o służbie cywilnej.

4) Dyplomaci zawodowi

Zakłada się, że korpus dyplomatów zawodowych będzie najbardziej profesjonalną i dyspozycyjną kategorią osobową w służbie zagranicznej.

Proponuje się, aby do wymagań, które obecnie obowiązują najwyższą kategorię osobową w służbie zagranicznej, czyli osoby, które posiadają zarówno stopień dyplomatyczny na czas nieoznaczony, jak i mianowanie w służbie cywilnej (pełnia praw publicznych, nieposzlakowana opinia, niekaralność, tytuł magistra lub równorzędny, znajomość dwóch języków obcych) dodać następujące wymagania:

- posiadanie wyłącznie polskiego obywatelstwa (dyplomata zawodowy wykonuje swoje obowiązki w relacjach z przedstawicielami innych państw, co za tym idzie posiadanie innego obywatelstwa powodowałoby poważny konflikt interesów),
- dawanie rękąmi zachowania tajemnicy stosownie do wymogów określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych (co do zasady wszystkie stanowiska merytoryczne w służbie zagranicznej mogą się wiązać z dostępem do informacji niejawnych),
- gotowość do podjęcia zadań w dowolnej placówce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej, w dowolnym kraju i w dowolnym czasie, na stanowisku uwzględniającym przygotowanie zawodowe (korpus dyplomatów zawodowych ma być korpusem mobilnym i

dyspozycyjnym, a przy kierowaniu dyplomatów zawodowych na placówki dyrektor generalny służby zagranicznej powinien mieć możliwość kierowania się interesem państwa),

– posiadanie zdolności fizycznej i psychicznej do długotrwałego wykonywania obowiązków służbowych w placówkach zagranicznych, w warunkach wymagających szczególnej dyscypliny i dyspozycyjności oraz gotowość podporządkowania się im (przepis ten będzie podkreślał specyficzny charakter służby zagranicznej, a dalsze przepisy wprowadzają nowy wymóg poddania się także badaniom psychologicznym, w celu potwierdzenia zdolności do wykonywania zadań w specyficznych warunkach placówki zagranicznej).

Proponuje się, aby nawiązanie stosunku pracy z dyplomatą zawodowym powstawało w drodze mianowania do zawodowej służby dyplomatycznej na czas nieokreślony połączony z nadaniem stopnia dyplomatycznego przez dyrektora generalnego służby zagranicznej.

Proponuje się, aby warunkiem nadania niższego stopnia dyplomatycznego było zdanie egzaminu dyplomatyczno-konsularnego pierwszego stopnia, a wyższego stopnia dyplomatycznego - egzaminu dyplomatyczno-konsularnego drugiego stopnia.

Przystąpienie do egzaminu dyplomatyczno-konsularnego pierwszego stopnia powinno być poprzedzone odbyciem aplikacji dyplomatyczno-konsularnej.

Proponuje się, obligatoryjnie zwalniać z obowiązku odbycia aplikacji: urzędników służby cywilnej, absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, dyplomatów kontraktowych z co najmniej trzyletnim stażem pracy w służbie zagranicznej i pozytywną oceną okresową, pracowników korpusu służby cywilnej z co najmniej trzyletnim stażem pracy w służbie cywilnej i pozytywną oceną okresową, osoby posiadające co najmniej trzyletni staż pracy w strukturach organizacji i instytucji międzynarodowych oraz osoby posiadające tytuł naukowy doktora lub równoważny.

Ponadto proponuje się utrzymanie przepisu art. 40 ust 2 obecnej ustawy, dotyczącego uznaniowych przesłanek zwolnienia z aplikacji.

Proponuje się wprowadzenie przepisów określających szczegółowo zasady przenoszenia dyplomaty zawodowego na inne stanowisko w tej samej jednostce organizacyjnej, wysyłania na placówkę zagraniczną i odwoływania do kraju, jeżeli przemawia za tym interes służby zagranicznej.

Zakłada się, że przeniesienie dyplomaty zawodowego na inne stanowisko w tej samej jednostce organizacyjnej, przy uwzględnieniu jego przygotowania zawodowego, może nastąpić w każdym czasie. Przenoszony dyplomata zachowa prawo do dotychczasowego wynagrodzenia, jeżeli jest ono wyższe od przysługującego na nowym stanowisku, przez okres trzech miesięcy następujących po miesiącu, w którym został przeniesiony na nowe stanowisko. Wysokość dodatków przysługujących na podstawie ustawy pozostanie bez zmian.

Zakłada się, że jeżeli będzie przemawiał za tym szczególny interes służby zagranicznej, dyrektor generalny służby zagranicznej będzie mógł w każdym czasie przenieść dyplomata zawodowego na stanowisko w innej jednostce organizacyjnej, uwzględniając jego przygotowanie zawodowe. Jeżeli przeniesienie wiązałoby się z wyjazdem na placówkę zagraniczną lub ze zmianą placówki zagranicznej, to w przypadku kobiety w ciąży, osoby będącej jedynym opiekunem dziecka w wieku do lat piętnastu lub dziecka całkowicie niezdolnego do podjęcia pracy przeniesienie mogłoby nastąpić jedynie za zgodą dyplomaty

zawodowego. Przenoszony dyplomata zachowa prawo do dotychczasowego wynagrodzenia, jeżeli jest ono wyższe od przysługującego na nowym stanowisku, przez okres trzech miesięcy następujących po miesiącu, w którym został przeniesiony na nowe stanowisko.

Proponuje się, aby odmowa wykonania decyzji w sprawie przeniesienia lub niepodjęcie pracy na nowym stanowisku, skutkowało wygaśnięciem stosunku pracy.

Proponuje się, w celu zachowania neutralności politycznej korpusu, aby dyplomata zawodowy nie mógł być członkiem partii politycznej, ani uczestniczyć w działalności takiej partii lub na jej rzecz, a także aby nie mógł pełnić funkcji posła, senatora, ani funkcji w organach samorządu terytorialnego.

Proponuje się także, w celu zapobiegania konfliktowi interesów, aby dyplomata zawodowy nie mógł podejmować pracy, ani wykonywać zadań na rzecz obcego państwa i instytucji przez nie kontrolowanych, chyba że do wykonywania takiej pracy lub zadań zostałby skierowany przez ministra właściwego do spraw zagranicznych lub dyrektora generalnego służby zagranicznej.

Proponuje się ustanowienie formalnej dyspozycji kadrowej w służbie zagranicznej, dotyczącej wyłącznie kategorii dyplomatów zawodowych.

Zakłada się, że dyplomata zawodowego będzie można przenieść do dyspozycji na okres:

- 1) poprzedzający wyznaczenie innego stanowiska w centrali MSZ, nie dłuższy niż 12 miesięcy,
- 2) poprzedzający wyznaczenie innego stanowiska w placówce zagranicznej, nie dłuższy niż 3 miesiące,
- 3) oddelegowania do instytucji krajowych lub zagranicznych, nie dłuższy niż 5 lat.

Rozwiązanie to powinno zapewnić niezbędną stabilizację zatrudnienia dyplomatów zawodowych, równoważącą wymóg mobilności i dyspozycyjności. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji powrotu z placówki zagranicznej lub z oddelegowania, gdy w danym momencie brakuje zgodnego z kompetencjami stanowiska w centrali. Dyspozycja umożliwi zatrzymanie w służbie zagranicznej kompetentnych dyplomatów zawodowych niezależnie od aktualnego stanu wolnych stanowisk w centrali.

Wprowadzenie dyspozycji umożliwi także bardziej płynne przejmowanie stanowisk w placówkach zagranicznych (dyplomata wyznaczony na stanowisko będzie mógł pracować „na zakładkę” z osobą kończącą swoją misję). Umożliwi także utrzymanie statusu dyplomaty zawodowego przez osoby oddelegowane do innych instytucji polskich lub międzynarodowych.

Zakłada się, że zawodowy dyplomata, pozostający w dyspozycji, o której mowa w pkt 1 i 2, będzie mógł zostać skierowany przez dyrektora generalnego służby zagranicznej do wykonywania zadań w komórce organizacyjnej ministerstwa lub w placówce zagranicznej. Zakres obowiązków służbowych dyplomaty wyznaczy, za zgodą dyrektora generalnego służby zagranicznej, dyrektor komórki organizacyjnej ministerstwa lub kierownik placówki zagranicznej.

Jeżeli w trakcie okresu o którym mowa w pkt. 1, dyplomata nie objął stanowiska w centrali, proponuje się, aby po jego upływie w miarę możliwości wyznaczyć mu stanowisko

zgodne z kwalifikacjami, a w przypadku niewyznaczenia takiego stanowiska, aby stosunek pracy wygaszał z mocy prawa.

W przypadku określonym w pkt 2 i 3 proponuje się, aby po upływie okresu dyspozycji dyplomatę przenosić na określone stanowisko służbowe. W razie niewyrażenia przez dyplomatę zawodowego pisemnej zgody na przeniesienie na to stanowisko lub niepodjęcia pracy na tym stanowisku, proponuje się, aby stosunek pracy wygaszał z mocy prawa.

Proponuje się także wprowadzenie przepisu, zgodnie z którym ponowne mianowanie do zawodowej służby zagranicznej odbywa się z zachowaniem wcześniej nadanego stopnia dyplomatycznego, jeżeli okres pozostawania poza zawodową służbą dyplomatyczną nie przekroczył 5 lat.

5) Dyplomaci kontraktowi

Zakłada się, że korpus dyplomatów kontraktowych będzie grupą zawodową wykonującą zadania merytoryczne w placówkach zagranicznych przez czas określony.

Grupa ta zastąpi istniejącą obecnie kategorię osób, którym „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” nadawany jest stopień dyplomatyczny na czas określony wykonywania obowiązków w placówce zagranicznej. Jest to obecnie najliczniejsza kategoria zawodowa pracowników placówek. W obecnym stanie prawnym wymagania dla tej grupy zawodowej określone są praktycznie na poziomie pracownika służby cywilnej z dodatkowym wymogiem poddania się badaniom zdrowotnym.

Proponuje się podwyższenie minimalnych wymagań dla tej grupy zawodowej, choć określenie ich na nieco niższym poziomie, niż dla dyplomatów zawodowych, a mianowicie:

- brak będzie wymogu gotowości do podjęcia zadań w dowolnej placówce zagranicznej – ponieważ kontrakt będzie określał, na jaką placówkę kieruje się dyplomatę kontraktowego,
- wymóg znajomości języka dotyczyć będzie jednego języka obcego.

Zakłada się, że stosunek pracy będzie nawiązywany w drodze mianowania do kontraktowej służby zagranicznej i nadania stopnia dyplomatycznego. Mianowanie będzie dokonywane na czas zajmowania stanowiska w placówce zagranicznej, określony w podpisanym wcześniej kontrakcie, nie dłuższy niż 5 lat.

Kandydaci na dyplomatów kontraktowych nie będą musieli zdawać egzaminu dyplomatyczno-konsularnego, przewidzianego dla dyplomatów zawodowych, natomiast będą musieli w sposób sformalizowany, określony w rozporządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych, potwierdzić spełnienie wymagań na stanowisko, o które się ubiegają. Może to oznaczać zarówno przedstawienie dokumentów potwierdzających posiadane kwalifikacje, jak i konieczność zdania stosownego egzaminu. Z procedury tej będą zwolnione osoby delegowane do kontraktowej służby dyplomatycznej przez inne instytucje, na których to instytucjach spocznie obowiązek sprawdzenia kwalifikacji kierowanych osób.

Proponuje się, aby dyplomaci kontraktowi podlegali zasadzie mobilności w ograniczonym zakresie.

Jeżeli przemawiałby za tym interes służby zagranicznej dyrektor generalny służby zagranicznej mógłby w każdym czasie przenieść dyplomatę kontraktowego na inne stanowisko w tej samej placówce zagranicznej lub w innej placówce zagranicznej w tej samej miejscowości, uwzględniając jego przygotowanie zawodowe. Przeniesiony dyplomata

kontraktowy, zachowywałby prawo do dotychczasowego wynagrodzenia, jeżeli jest ono wyższe od przysługującego na nowym stanowisku, przez okres trzech miesięcy następujących po miesiącu, w którym został przeniesiony na nowe stanowisko. Wysokość dodatków przysługujących na podstawie ustawy pozostawałaby bez zmian.

Zakłada się, że odmowa wykonania decyzji w sprawie przeniesienia lub niepodjęcie pracy na nowym stanowisku, powodowałoby wygaśnięcie stosunku pracy.

Proponuje się, aby przeniesienie dyplomaty kontraktowego na stanowisko w innej placówce zagranicznej w innej miejscowości mogło nastąpić wyłącznie za jego zgodą. Także w tym wypadku przeniesienie powinno uwzględniać przygotowanie zawodowe pracownika.

W stosunku do osób delegowanych przez inne instytucje państwowe wyznaczenie im stanowiska służbowego oraz ich przeniesienie na inne stanowisko odbywałoby się w porozumieniu z kierownikiem (dyrektorem generalnym) instytucji delegującej.

6) Pracownicy kontraktowi

Zakłada się, że trzecią kategorią osobową w służbie zagranicznej będą pracownicy kontraktowi, zajmujący w placówkach zagranicznych przede wszystkim stanowiska pomocnicze i obsługi. Będą oni zatrudnieni na podstawie umowy o pracę zawartej na podstawie przepisów prawa polskiego, w odróżnieniu od pracowników miejscowych, zatrudnionych w placówce na podstawie przepisów prawa kraju przyjmującego.

Proponuje się, aby warunkiem zatrudnienia było: posiadanie obywatelstwa polskiego, korzystanie z pełni praw publicznych, nieposzlakowana opinia, niekaralność, posiadanie zdolności fizycznej i psychicznej do długotrwałego wykonywania obowiązków służbowych w placówkach zagranicznych, w warunkach wymagających szczególnej dyscypliny i dyspozycyjności oraz posiadanie kwalifikacji na dane stanowisko pracy.

Zakłada się, że z pracownikiem kontraktowym zawierana będzie umowa o pracę na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat, a w przypadku małżonka członka służby zagranicznej pracującego w placówce - na czas nie dłuższy niż czas pełnienia funkcji lub wykonywania obowiązków w placówce przez małżonka.

Proponuje się ponadto, aby w przypadkach uzasadnionych względami bezpieczeństwa pracownikowi kontraktowemu można było nadać niższy stopień dyplomatyczny, bez dodatkowych świadczeń przysługujących z tego tytułu.

7) Przepisy wspólne

W związku ze szczegółowym określeniem wymagań dla nowych kategorii osobowych w służbie zagranicznej oraz trybu mianowania, zatrudniania i przenoszenia proponuje się wykreślenie dotychczasowych przepisów art. 12 ust 1 i 2, art. 13 ust 3, art. 24, art. 24a i art. 25.

Proponuje się, aby przepisy dotyczące sposobu potwierdzania wymagań do zatrudnienia w służbie zagranicznej, określone w art. 12 ust 3, zostały rozszerzone o:

- wymóg przejścia badań psychologicznych, potwierdzających zdolność funkcjonowania w specyficznej mikrospołeczności, jaką jest placówka zagraniczna,
- konieczność poddania się badaniom zdrowotnym i psychologicznym przez dyplomatów zawodowych nie tylko przed mianowaniem do służby zagranicznej, ale także przed każdym skierowaniem na placówkę zagraniczną.

Rozporządzenie w tej sprawie będzie wydawał Minister Spraw Zagranicznych, co zapewni większą elastyczność w dostosowywaniu przepisów do zmieniających się uwarunkowań.

8) Zasady wynagradzania dyplomatów zawodowych i kontraktowych

Proponuje się, aby wynagrodzenie dyplomaty zawodowego składało się z wynagrodzenia zasadniczego, przewidzianego dla danego stanowiska pracy, dodatku stażowego oraz dodatku służby zagranicznej z tytułu posiadanego stopnia dyplomatycznego.

Proponuje się, aby wynagrodzenie dyplomaty kontraktowego składało się z wynagrodzenia zasadniczego, przewidzianego dla danego stanowiska pracy oraz dodatku stażowego.

Wykaz stanowisk w służbie zagranicznej, mnożniki wynagrodzenia zasadniczego, mnożniki dodatku służby zagranicznej oraz mnożniki dodatku z tytułu zajmowania stanowiska kierowniczego określałby, jak obecnie, Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia.

Formalne rozdzielenie służby cywilnej i zagranicznej spowoduje, że członkowie służby zagranicznej nie będą mogli posiadać jednocześnie statusu urzędników służby cywilnej i otrzymywać dodatku służby cywilnej z tytułu posiadanego stopnia służbowego. (W chwili obecnej 52% członków personelu dyplomatyczno-konsularnego jest jednocześnie urzędnikami służby cywilnej). Urzędnicy służby cywilnej, którzy zdecydują się przejść do korpusu dyplomatów zawodowych otrzymywać będą jedynie dodatek służby zagranicznej.

Zakłada się, że wysokość dodatku służby zagranicznej uległaby zasadniczemu zwiększeniu, ze średnio 375 zł do średnio 2200 zł, w celu zapewnienia atrakcyjności finansowej korpusu dyplomatów zawodowych i jako rekompensata za ich stałą dyspozycyjność.

Do wszystkich członków służby zagranicznej miałyby odpowiednio zastosowanie przepisy ustawy o służbie cywilnej dotyczące dodatków zadaniowych, dodatków za wieloletnią pracę, nagród jubileuszowych, dodatkowego wynagrodzenia rocznego (tzw. trzynastka) oraz funduszu nagród i nagród przyznawanych z tego funduszu.

9) Oddelegowanie

Proponuje się wypełnienie istniejącej luki prawnej dotyczącej oddelegowania przez MSZ pracowników do instytucji międzynarodowych i innych instytucji państwowych. Uregulowanie takie jest konieczne ze względu na zmiany w Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, powstanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych oraz rosnącą liczbę Polaków pełniących funkcje w strukturach UE, NATO i innych organizacji międzynarodowych.

Zakłada się, że oddelegowanie dyplomaty zawodowego będzie mogło nastąpić, za jego zgodą, do:

- organizacji i instytucji międzynarodowych,
- instytucji zagranicznych, co może być wynikiem zarówno współpracy rozwojowej (delegowanie ekspertów do krajów beneficjentów pomocy), jak też współpracy politycznej (praktykowana wymiana kadr z innymi ministerstwami spraw zagranicznych),
- innych urzędów państwowych, takich jak Kancelaria Prezydenta, KPRM, inne ministerstwa, co jest praktykowaną z sukcesem w innych krajach formą zapewnienia fachowego doradztwa w sprawach zagranicznych przez zawodowych dyplomatów i będzie

stanowić jeden z instrumentów koordynacji działań organów administracji w dziedzinie polityki zagranicznej.

Na czas oddelegowania dyplomata zawodowy przenoszony będzie do dyspozycji.

Ponadto proponuje się określenie ścieżki prawnej delegowania przez MSZ do instytucji międzynarodowych i zagranicznych polskich ekspertów narodowych, nie będących zawodowymi dyplomatami. Z osobami tymi zostanie podpisana umowa o pracę z MSZ, będzie mógł im być nadany w razie potrzeby stopień dyplomatyczny, ale osoby te nie będą członkami służby zagranicznej i nie będą korzystały z uprawnień członków służby zagranicznej.

Szczegółowe warunki i tryb oddelegowania obu kategorii osób, przyznawania wynagrodzenia oraz innych świadczeń, tryb postępowania w przypadku zmiany warunków oddelegowania, w tym w zakresie ustalania i wypłaty wynagrodzenia oraz prawa do urlopu, oraz tryb odwołania z oddelegowania określi Minister Spraw Zagranicznych w drodze rozporządzenia.

10) Kompetencje kierownika placówki zagranicznej

Ponieważ ustawa o finansach publicznych nałożyła na ministrów obowiązek zapewnienie skutecznej kontroli zarządczej w kierowanych działach administracji rządowej proponuje się skreślenie art. 13 ust. 2 ustawy. W związku z tym kierownicy placówek będą na podstawie przepisów ogólnych odpowiedzialni w pełnym zakresie, a nie tylko politycznym, przed Ministrem Spraw Zagranicznych.

Proponuje się dodanie przepisu, który doprecyzuje, że kierownik placówki zagranicznej jest przełożonym i wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy (a więc m.in. zatrudnia, zwalnia, udziela urlopów itp.) w stosunku do pracowników miejscowych.

Proponuje się, aby placówki podlegały okresowej inspekcji wykonywanej na polecenie ministra właściwego do spraw zagranicznych, co zapewni spójność tego przepisu z przepisami ustawy o kontroli w administracji rządowej.

11) Kompetencje ambasadora

Proponuje się wzmocnienie pozycji ambasadora RP, jako koordynatora i strażnika interesów Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami kraju, w obszarze jego akredytacji.

Rozszerzone uprawnienia ambasadora dotyczyłyby:

– sprawowania nadzoru nad działalnością wszystkich jednostek sektora finansów publicznych mających siedziby w państwie przyjmującym;

– w ramach nadzoru ambasador miałby prawo wydawać kierownikom tych jednostek wiążące polecenia i wytyczne, z wyłączeniem spraw prowadzonych w trybie postępowania przed konsulem i spraw prowadzonych w trybie kodeksu postępowania administracyjnego, a także wnioskować o odwołanie do kraju pracownika takiej jednostki,

– czuwania nad zgodnością działania pracowników jednostek organizacyjnych, podległych i nadzorowanych przez organy administracji rządowej, wobec władz państwa przyjmującego, z podstawowymi kierunkami polskiej polityki zagranicznej; kierujący jednostkami organizacyjnymi byłiby zobowiązani do informowania ambasadora o swoich istotnych działaniach i zamierzeniach,

– kierowania działaniami polskich jednostek organizacyjnych działających w kraju przyjmującym w sytuacji kryzysowej, co powinno zapewnić lepszą koordynację podejmowanych działań, w szczególności w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa obywateli polskich.

12) Uprawnienia i świadczenia związane z wykonywaniem zadań za granicą.

Proponuje się usankcjonować prawnie prawo do przebywania w kraju przyjmującym wraz z członkami rodziny. Wyjątek dotyczyć będzie placówek działających w strefie działań wojennych, do których członkowie służby zagranicznej będą kierowani bez rodzin. W takim przypadku będzie im przysługiwał dodatek za rozłąkę. Przepisy takie powinny zapewniać adekwatną rekompensatę dyplomatom zawodowym oraz ułatwiać nabór dyptomatów kontraktowych i pracowników kontraktowych na placówki wojenne.

Źródłem finansowania dodatku za rozłąkę będą oszczędności związane z zaprzestaniem wypłacania dodatku służby zagranicznej dyplomatom kontraktowym.

Proponuje się odejście od szczegółowego określenia w ustawie świadczeń, przysługujących członkom służby zagranicznej wykonującym obowiązki służbowe w placówce zagranicznej. Szczegółowe rodzaje, zakres, wysokość, formę i zasady przyznawania świadczeń zostaną określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych.

Takie rozwiązanie umożliwi elastyczniejsze dostosowywanie zakresu, a przede wszystkim rodzaju świadczeń, do zmieniającej się sytuacji ekonomicznej i prawnej oraz pojawiania się na rynku polskim i rynkach zagranicznych nowych instrumentów zabezpieczenia zdrowotnego, mieszkaniowego czy edukacyjnego.

Zakłada się wprowadzenie następujących zmian w porównaniu ze stanem obecnym:

- podróże urlopowe do kraju – zastąpienie refundacji kosztów podróży raz na dwa lata wprowadzeniem ryczałtu, którego wysokość powinna umożliwić, przy odpowiednio wczesnej rezerwacji biletów lotniczych lub kolejowych, opłacenie corocznej podróży do kraju,
- mieszkania (w sytuacji braku mieszkań w zasobach własnych placówki) – zastąpienie zasady wynajmowania mieszkania spełniającego normatyw powierzchniowy przez placówkę zasadą przyznania ryczałtu, zróżnicowanego w zależności od miejscowości i liczebności rodziny, na samodzielne wynajęcie mieszkania, z tym że wybrana lokalizacja będzie musiała zostać zatwierdzona przez kierownika placówki jako spełniająca wymogi reprezentacji i bezpieczeństwa,
- eksploatacja mieszkań - zastąpienie częściowego zwrotu udokumentowanych kosztów eksploatacji mieszkań przyznaniem ryczałtu na opłacenie tych kosztów,
- koszty leczenia – wprowadzenie jako podstawowej zasady zapewnienia członkowi służby zagranicznej adekwatnego ubezpieczenia zdrowotnego, rozszerzenie zasady współpłaty przy korzystaniu z refundacji kosztów leczenia, wprowadzenie możliwości kierowania na leczenie, badania lekarskie lub korzystanie ze świadczeń medycznych do kraju,
- nauka dzieci, w przypadku konieczności korzystania ze szkół płatnych – wprowadzenie niewielkiej współpłaty oraz górnych limitów refundacji,

- dzieci w wieku przedszkolnym – wprowadzenie dofinansowania kosztów opieki przedszkolnej lub indywidualnej, tam gdzie nie ma możliwości korzystania z publicznej, bezpłatnej opieki przedszkolnej.

Wprowadzanie instrumentów ryczałtowych i ubezpieczeniowych powinno zapewnić dostępność i jakość świadczeń na adekwatnym poziomie, nie odbiegającym od obecnego, przy jednoczesnym odciążeniu ministerstwa i placówek zagranicznych od czynności administracyjnych.

Proponuje się także, aby w rozporządzeniu, o którym mowa wyżej, określić także rodzaje i zakres świadczeń przysługujących ambasadorowi akredytowanemu w innym państwie lub przy organizacji międzynarodowej, rezydującemu na stałe w Polsce. Praktyka rezydowania ambasadora w państwie wysyłającym, stosowana w niektórych krajach, służy racjonalizacji kosztów, gdy stosunki dyplomatyczne z państwem przyjmującym nie są szczególnie intensywne. Okresowe podróże ambasadora i towarzyszącego mu personelu do państwa przyjmującego są tańsze, niż stałe utrzymywanie przedstawicielstwa.

13) Czas pracy

Proponuje się uzupełnienie wyjątków przewidzianych w art. 32 ust. 2 o osoby niepełnosprawne, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Proponuje się doprecyzowanie przepisu art. 32 ust. 3, że prawo do 11-godzinnego nieprzerwanego odpoczynku w służbie zagranicznej nie dotyczy sytuacji, w której osoba oddelegowana do służby zagranicznej podlega odrębnej pragmatyce służbowej instytucji delegującej.

14) Dodatkowe zatrudnienie małżonka ambasadora lub konsula generalnego

Proponuje się uelastyczenie obecnego przepisu art. 31 ust. 2, przez dopuszczenie zatrudnienia małżonka na w państwach członkowskich Unii Europejskiej, a poza granicami UE także w placówce oraz w strukturach organizacji i instytucji międzynarodowych.

15) Dodatkowy urlop

Proponuje się zmianę przepisów dotyczących uprawnienia do dodatkowego urlopu wypoczynkowego poprzez uchylenie przepisu przyznającego członkom personelu dyplomatyczno-konsularnego prawa do dodatkowego urlopu za posiadany staż w służbie zagranicznej, jako nieracjonalnego z punktu widzenia skutecznego zarządzania zasobami ludzkimi. Osoby o dużym doświadczeniu zawodowym powinny być efektywnie wykorzystywane na swoich stanowiskach służbowych, a ich doświadczenie powinno być premiiowane w innej formie niż dodatkowy urlop.

Zakłada się wprowadzenie uprawnienia do dodatkowego urlopu wypoczynkowego dla osób wykonujących obowiązki służbowe w placówkach wojennych w wymiarze 3 dni roboczych za każdy miesiąc wykonywania obowiązków. Jest to uzasadnione wykonywaniem zadań w warunkach zagrożenia życia i zdrowia oraz związanym z tym obciążeniem psychicznym i fizycznym.

Proponuje się uchylenie art. 35 ustawy.

16) Kodeks Postępowania Służby Zagranicznej

Ważnym czynnikiem profesjonalizacji służby zagranicznej jest określenie i praktyczne wdrożenie wysokich standardów postępowania jej członków. Dotychczasowy stan prawny reguluje standardy postępowania członków służby zagranicznej w kilku aktach różnej rangi, nie zawsze spójnych ze sobą i charakteryzujących się różnym stopniem szczegółowości. Do najważniejszych, poza przepisami zawartymi wprost w ustawie o służbie cywilnej i ustawie o służbie zagranicznej należą:

- zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej,

- rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie ogłaszania prac naukowych i publicystycznych oraz rozpowszechniania w środkach masowego przekazu wiadomości, a także przyjmowania upominków i innych świadczeń o podobnym charakterze przez członków służby zagranicznej,

- regulamin pracy i inne wewnętrzne akty prawne Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

W celu ułatwienia zaznajomienia się i stosowania standardów postępowania w służbie zagranicznej oraz zapewnienia ich spójności proponuje się opracowanie jednego aktu prawnego regulującego tę problematykę, a mianowicie Kodeksu Postępowania Służby Zagranicznej. Kodeks byłby wydany przez Ministra Spraw Zagranicznych w formie rozporządzenia. Jego naruszenie byłoby podstawą do odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Proponuje się, aby w kodeksie całościowo i spójnie uregulować:

- zasady profesjonalnego, lojalnego i etycznego wykonywania obowiązków służbowych,
- zasady postępowania w sytuacjach grożących wystąpieniem konfliktu interesów lub obniżeniem prestiżu służby zagranicznej, w tym dotyczące przyjmowania upominków i innych świadczeń oraz aktywności pozazawodowej,

- warunki ogłaszania prac naukowych i publicystycznych związanych ze stosunkami międzynarodowymi, a także rozpowszechniania w środkach masowego przekazu wiadomości dotyczących takich stosunków lub służby zagranicznej, w tym udzielania wywiadów i ogłaszania prac naukowych,

- zasady zachowania w kraju przyjmującym obowiązujące członków służby zagranicznej oraz towarzyszących im członków ich rodzin.

17) Odpowiedzialność dyscyplinarna członków służby zagranicznej

Proponuje się, by przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej członków służby zagranicznej oparte były zasadniczo na przepisach dotychczasowych, które włączają system odpowiedzialności dyscyplinarnej członków służby zagranicznej w system odpowiedzialności dyscyplinarnej służby cywilnej. W katalogu kar przewidzianych dla dyplomatów zawodowych i kontraktowych zakłada się możliwość czasowego obniżenia wynagrodzenia zasadniczego oraz obniżenia posiadanego stopnia dyplomatycznego. Planuje się także dodanie odrębnego katalogu kar dyscyplinarnych dla pracowników krajowych.

18) Rozwiązanie stosunku pracy

Ze względu na specyfikę służby zagranicznej, proponuje się odmienne od innych grup zawodowych uregulowanie problematyki rozwiązania stosunku pracy. Obecnie kwestia ta w

odniesieniu do członków służby zagranicznej należących do służby cywilnej regulowana jest przez przepisy ustawy o służbie cywilnej (odrębnie dla pracowników i urzędników służby cywilnej) i przepisy prawa pracy, a w stosunku do pozostałych osób – przez przepisy prawa pracy.

Proponowane rozwiązania powinny z jednej strony zapewnić niezbędną stabilność stosunku pracy w służbie zagranicznej, zwłaszcza w korpusie dyplomatów zawodowych, a z drugiej strony nie stanowić biurokratycznej bariery hamującej dalszą profesjonalizację tej służby.

Proponuje się, aby zasady rozwiązywania stosunku pracy zostały oparte o ogólne przepisy prawa pracy oraz przepisy szczególne określone w ustawie, wzorowanie na przepisach dotyczących rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej, uzupełnione o rozwiązania specyficzne dla służby zagranicznej.

Proponuje się, aby przepisy kodeksu pracy zostały uzupełnione o przepisy następujące:

1) rozwiązanie stosunku pracy z członkiem służby zagranicznej nastąpi obligatoryjnie w razie:

- dwukrotnej, następującej po sobie, negatywnej oceny okresowej,
- orzeczenia o całkowitej niezdolności do pracy,
- utraty nieposzlakowanej opinii,
- odmowy poddania się badaniom zdrowotnym i psychologicznym, wymaganym przed skierowaniem na placówkę zagraniczną;

2) rozwiązanie stosunku pracy z członkiem służby zagranicznej będzie mogło nastąpić także w razie:

- osiągnięcia wieku 67 lat, jeżeli okres zatrudnienia umożliwia uzyskanie prawa do emerytury,
- negatywnego wyniku badań zdrowotnych lub psychologicznych wymaganych przed skierowaniem na placówkę zagraniczną (w tym przypadku zrezygnowano z wymogu obligatoryjności, ponieważ mogą zachodzić przypadki, w których zły stan zdrowia jest przejściowy),
- odmowy poddania się badaniom i orzecznictwu lekarskiemu w celu stwierdzenia zdolności do pracy;
- likwidacji placówki zagranicznej – będzie to przesłanką do rozwiązania stosunku pracy z osobami zatrudnionymi na czas określony (dyplomaci i pracownicy kontraktowi),
- rozwiązania stosunku pracy w razie nieobecności w pracy z powodu choroby trwającej dłużej niż rok – przy czym nie będzie dotyczyło przypadków, w których choroba jest następstwem wypadku, do którego doszło w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych lub związanego z działaniami zbrojnymi lub aktem terrorystycznym – intencją jest wzmocnienie ochrony członków służby zagranicznej którzy stali się obiektem działań odwetowych lub wykonujących obowiązki w miejscach niebezpiecznych;

3) rozwiązanie stosunku pracy z członkiem służby zagranicznej bez wypowiedzenia z winy pracownika będzie mogło nastąpić, w ciągu miesiąca od uzyskania stosownej informacji, w razie:

- ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych lub obowiązków członka służby zagranicznej, w tym Kodeksu Postępowania Służby Zagranicznej,
- popełnienia przez członka służby zagranicznej w czasie trwania stosunku pracy przestępstwa, które uniemożliwia dalsze zatrudnienie, jeżeli przestępstwo jest oczywiste lub zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem;
- zawinionej przez członka służby zagranicznej utraty uprawnień koniecznych do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku, w tym utraty poświadczenia bezpieczeństwa uprawniającego do dostępu do informacji niejawnych.

4) wygaśnięcie stosunku pracy z mocy prawa nastąpi w razie:

- odmowy wykonania decyzji w sprawie przeniesienia lub niepodjęcia pracy na nowym stanowisku przez dyplomatę zawodowego lub kontraktowego,
- nabycia obywatelstwa innego państwa przez dyplomatę zawodowego lub kontraktowego, z dniem nabycia innego obywatelstwa,
- niezłożenia wymaganego oświadczenia o stanie majątkowym, po jednorazowym pisemnym upomnieniu, po 7 dniach od daty doręczenia upomnienia.

19) Nabór do zawodowej służby dyplomatycznej

Proponuje się wprowadzenie do ustawy dodatkowych przepisów, dotyczących naboru oraz aplikacji dyplomatyczno-konsularnej, umożliwiających szersze otwarcie zawodowej służby dyplomatycznej na ekspertów z doświadczeniem wyniesionym z innych sektorów.

Obecnie nabór do stałego personelu dyplomatyczno-konsularnego odbywa się zasadniczo poprzez nabór na aplikację dyplomatyczno-konsularną, skierowaną przede wszystkim do osób rozpoczynających karierę zawodową.

Proponuje się, aby nowe przepisy oddzieliły organizacyjnie egzamin dyplomatyczno-konsularny pierwszego i drugiego stopnia od aplikacji. Przystąpić do egzaminów będą mogły także swobodnie osoby z zewnątrz, a informacja o nich będzie publicznie dostępna. Umożliwi to stworzenie czegoś w rodzaju zewnętrznego „zasobu kadrowego” osób o potwierdzonych kompetencjach do zawodowej służby zagranicznej.

Ponadto zakłada się, że nabór do zawodowej służby dyplomatycznej będzie otwarty i konkurencyjny. Będzie mógł dotyczyć zarówno niższych, jak i wyższych stopni dyplomatycznych. (Obecnie, po odbyciu aplikacji, członkowi stałego personelu dyplomatyczno-konsularnego nadawany jest najniższy stopień dyplomatyczny). Szczegółowe zasady naboru i postępowania kwalifikacyjnego określi rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych.

Zakłada się, że aplikacja dyplomatyczno-konsularna będzie kończyć się egzaminem dyplomatyczno-konsularnym pierwszego stopnia. Minister Spraw Zagranicznych będzie określał w drodze rozporządzenia zasady i tryb egzaminów dyplomatyczno-konsularnych obu stopni.

Proponuje się, aby w ustawie nie określać szczegółowych zasad naboru do kontraktowej służby dyplomatycznej i na stanowiska pracownicze w placówkach zagranicznych. Jest to spójne z przepisami dotyczącymi innych działów administracji rządowej, gdzie otwarty i konkurencyjny nabór dotyczy stanowisk w służbie cywilnej działającej w ministerstwach, ale nie dotyczy stanowisk w jednostkach podległych i nadzorowanych przez ministra. Należy

podkreślić, że brak szczegółowych regulacji nie oznacza zakazu, a jedynie brak obowiązku przeprowadzania długotrwałego postępowania konkursowego i kwalifikacyjnego. Umożliwi to elastyczne stosowanie procedur konkursowych i szybkie obsadzanie wakujących stanowisk w razie zaistnienia takiej potrzeby.

C. Funkcjonowanie ministerstwa i placówek zagranicznych

1) Zasób nieruchomości zagranicznych

Planuje się wprowadzenie nowych przepisów, które wypełniłyby lukę prawną dotyczącą gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wykorzystywanymi na potrzeby placówek zagranicznych. Rozwiązanie miałyby na celu ustanowienie zasobu nieruchomości zagranicznych Skarbu Państwa. Organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania zasobem nieruchomości zagranicznych byłby minister właściwy do spraw zagranicznych. Szczegółowe zasady ewidencji i gospodarowania tymi nieruchomościami zostałyby określone w drodze rozporządzenia wydanego przez Ministra Spraw Zagranicznych w porozumieniu z Ministrem Skarbu Państwa.

2) Zamówienia publiczne

Proponuje się uchylene art. 43, jako bezprzedmiotowego w świetle obowiązujących regulacji dotyczących zamówień publicznych.

D. Planowane zmiany w przepisach obowiązujących

1) ustawa o finansach publicznych

Planuje się wprowadzenie zmian w ustawie o finansach publicznych, dotyczących funkcjonowania placówek zagranicznych, umożliwiających:

- powierzenie obowiązków w zakresie gospodarki finansowej nie tylko pracownikowi danej placówki zagranicznej, ale także pracownikowi innej jednostki podległej ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych,
- powierzenie obowiązków głównego księgowego nie tylko pracownikowi danej placówki zagranicznej, ale także pracownikowi innej jednostki podległej ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych.

Przepisy te umożliwią, w zależności od potrzeb, powierzenie tych obowiązków pracownikowi innej placówki zagranicznej, ministerstwa lub wyspecjalizowanej jednostki obsługowej w kraju, a w konsekwencji regionalizację lub centralizację księgowości i gospodarki finansowej placówek zagranicznych. Powinno to prowadzić do usprawnienia koordynacji i ograniczenia kosztów administracyjnych.

2) ustawa o funkcjach konsulów

Należy wprowadzić poprawkę redakcyjną do ustawy o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej, związanej z wprowadzeniem nowego nazewnictwa.

3) ustawa o służbie cywilnej

Analogiczną poprawkę redakcyjną należy wprowadzić do przepisów ustawy o służbie cywilnej dotyczących postępowania dyscyplinarnego.

4) ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne

Wyłączenie służby zagranicznej ze służby cywilnej wymaga określenia, które przepisy antykorupcyjne zawarte w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne będą miały zastosowanie do członków służby zagranicznej. Proponuje się wprowadzenie zmiany do ww. ustawy, rozciągając jej stosowanie na wszystkich członków służby zagranicznej.

E. Przepisy przejściowe i końcowe

Proponowane zmiany w funkcjonowaniu służby zagranicznej wymagają wprowadzenia do ustawy przepisów przejściowych, regulujących sposób wyodrębnienia służby zagranicznej ze służby cywilnej oraz sposób przejścia pracowników MSZ i placówek zagranicznych do nowych kategorii zawodowych w służbie zagranicznej. Zakłada się, że proponowane przepisy umożliwią płynne przekształcenie dotychczasowej służby zagranicznej w nową, bez szkody dla ciągłości funkcjonowania resortu i z respektowaniem zasady dobrowolności wyboru drogi kariery zawodowej.

Proponuje się, aby rozwiązania dotyczące obsady korpusu dyplomatów zawodowych i opierały się na zasadzie swobody wyboru członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na czas nieokreślony. Oznacza to, że każdy członek korpusu, bez względu na to czy posiada aktualnie stopień dyplomatyczny, będzie mógł złożyć wniosek o mianowanie do zawodowej służby dyplomatycznej. Warunkiem będzie spełnianie ustawowych wymagań przewidzianych dla dyplomatów zawodowych, a w przypadku osób nie posiadających stopnia dyplomatycznego na czas nieoznaczony przynajmniej trzyletnie doświadczenie zawodowe w centralnej administracji rządowej.

Proponuje się, aby wnioski o minowanie do zawodowej służby dyplomatycznej można było składać w terminie do 3 miesięcy od ogłoszenia ustawy.

Ponieważ w proponowanym okresie przewidzianym na składanie wniosków, który proponuje się ustalić przed wejściem w życie pozostałych przepisów ustawy, nie będzie możliwe poddanie się badaniom zdrowotnym i psychologicznym w nowej formule oraz zdanie egzaminu dyplomatyczno-konsularnego drugiego stopnia, mianowanie będzie dokonywane na okres 3 lat. W przypadku potwierdzenia wszystkich wymagań ustawowych stosunek mianowania będzie przekształcał się z mocy prawa w mianowanie na czas nieokreślony, a osoby, które nie potwierdzą dodatkowych wymagań w okresie 3 lat, z mocy prawa powrócą do korpusu służby cywilnej.

Oдноśnie egzaminu dyplomatyczno-konsularnego pierwszego stopnia proponuje się przyjęcie zasady, że wymóg jego zdania uznaje się za spełniony, jeżeli pracownik zdał egzamin dyplomatyczno-konsularny przeprowadzony na podstawie przepisów dotychczasowych, posiada stopień dyplomatyczny nadany na czas nieokreślony na podstawie przepisów dotychczasowych lub przynajmniej 3-letnie doświadczenie zawodowe na stanowiskach urzędniczych w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Dla osób które przebywają na urlopie bezpłatnym lub wychowawczym terminy na złożenie wniosku i potwierdzenie wymagań liczyłyby się od dnia powrotu z urlopu.

Oдноśnie członków personelu dyplomatyczno-konsularnego, którzy posiadają stopień dyplomatyczny na czas nieokreślony i nie złożą wniosku o przyjęcie w skład korpusu dyplomatów zawodowych, proponuje się, że pozostaną w służbie cywilnej, a ich uprawnienia wynikające z posiadania stopnia dyplomatycznego wygasną. Jeżeli osoby te będą w

momencie wejścia ustawy w życie pełnić obowiązki w placówce zagranicznej, to proponuje się, że na czas pełnienia funkcji w placówce otrzymają status dyplomaty kontraktowego, a w skład służby cywilnej w ministerstwie wejdą po powrocie z placówki.

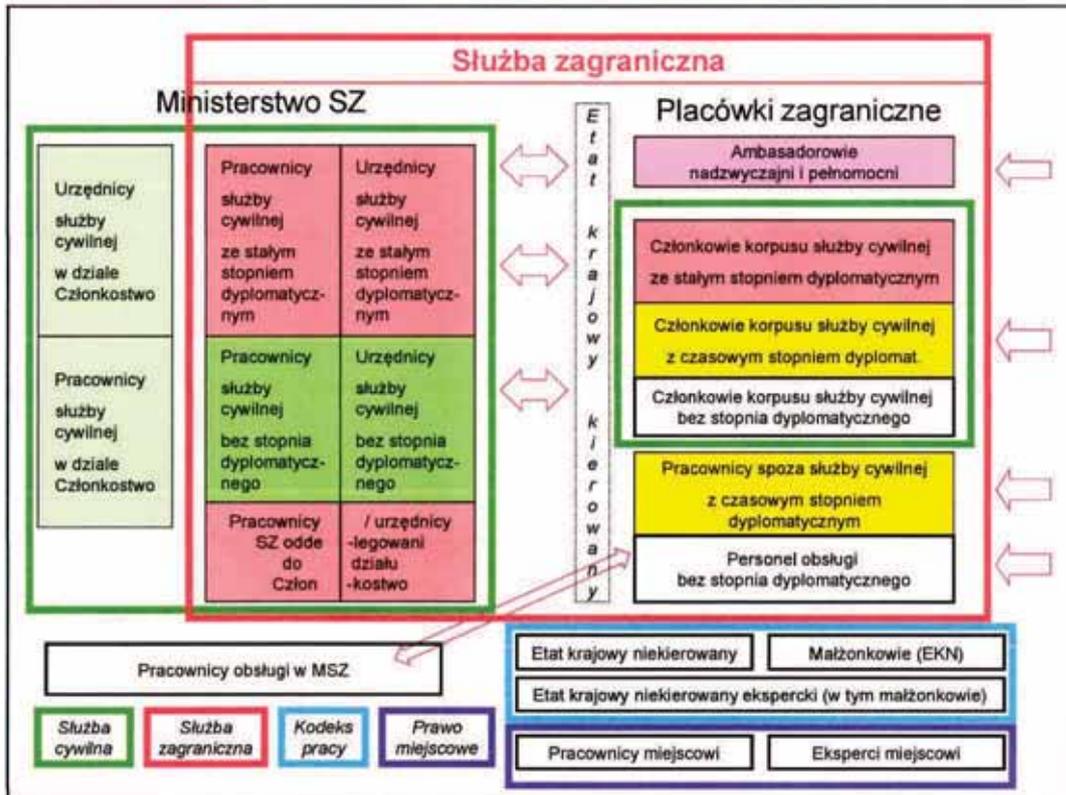
Odnośnie osób posiadających stopień dyplomatyczny przyznany na czas określony pełnienia funkcji w placówce zagranicznej proponuje się, że, w zależności od spełniania nowych wymagań, staną się dyplomatami kontraktowymi lub pracownikami kontraktowymi. Jeżeli osoby te są zatrudnione w MSZ w korpusie służby cywilnej na czas nieokreślony to po powrocie z placówki wejdą w skład korpusu służby cywilnej w ministerstwie.

Zakłada się, że osoby zatrudnione w placówce zagranicznej na podstawie przepisów prawa polskiego, które nie posiadają stopnia dyplomatycznego, uzyskają status pracowników kontraktowych.

Proponuje się zachowanie 12-miesięcznego okresu dostosowawczego związanego z wydaniem przepisów wykonawczych do ustawy.

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisu dotyczącego składania wniosków o przyjęcie do zawodowej służby dyplomatycznej przez dotychczasowych członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w MSZ, który wszedłby w życie w terminie miesiąca od ogłoszenia ustawy. Umożliwi to określenie w dniu wejścia pozostałych przepisów ustawy w życie, którzy pracownicy złożyli akces i zostali mianowani do zawodowej służby dyplomatycznej, a którzy pozostają w służbie cywilnej lub otrzymują status dyplomaty kontraktowego lub pracownika krajowego.

Schemat 1 - kategorie pracownicze w MSZ i placówkach – stan obecny



Annexe 14

**SEAE : Rapport d'examen 2013,
Résumé des propositions de changement**

SEAE: Rapport d'examen

Avant-propos

«Dans l'accomplissement de son mandat, le haut représentant s'appuie sur un service européen pour l'action extérieure.»

Article 27, paragraphe 3, TUE.

Dans le cadre de la décision politique qui nous a permis de mettre sur pied le SEAE, j'ai été invitée à examiner le fonctionnement de ce service et à le présenter dans un rapport au cours de l'été 2013.

À l'époque, cet horizon paraissait bien lointain. Nous découvrons à peine ce que nous devons faire et nous nous débattons avec ce que nous pouvions faire.

Malgré la durée des négociations sur la Constitution, puis sur le traité de Lisbonne, aucune mesure n'avait été prise pour donner une existence concrète au SEAE - notamment à cause de l'insécurité juridique et politique qui menaçait le projet.

Je pourrais raconter beaucoup de choses sur cette période de balbutiements et les événements extraordinaires auxquels nous avons assisté lorsque nous avons commencé à construire, à partir de quelques mots glissés dans le traité de Lisbonne, un véritable service de politique étrangère aujourd'hui fort de 3 400 collaborateurs et 139 délégations. C'était comme si nous essayions de faire voler un avion alors que nous n'avions pas terminé d'assembler les ailes. Sur le plan institutionnel, les défis, et parfois même les conflits, se sont succédé. Les divergences d'idées sur la manière dont le service devait fonctionner et l'influence qu'il devait exercer sur les institutions existantes ont nécessité plusieurs décisions difficiles et nous ont fait parfois manquer des opportunités.

Pour toutes les personnes qui ont rejoint ce nouveau service, les défis à relever étaient considérables. Les délégations compétentes ont dû se métamorphoser du jour au lendemain, endossant de nouveaux rôles sans ressources supplémentaires et sans instructions ou conseils particuliers. Pour les agents basés à Bruxelles, il s'en est suivi une période de doutes lancinants sur leur rôle dans cette nouvelle organisation et leur positionnement vis-à-vis de sa culture émergente. Pour les diplomates des États membres, il a fallu faire face à la difficulté de satisfaire à de nouvelles obligations et de nouvelles attentes.

En un mot, ce fut difficile.

Mais peu importe la rudesse de la phase de démarrage dans ses impératifs, le monde n'avait pas attendu qu'un tel service existe: une série de problèmes, tant dans notre voisinage immédiat qu'au-delà, nécessitaient une réaction européenne. Le tout, de surcroît, dans un contexte économique qui rendait difficile la réalisation d'investissements dans le service.

Le présent examen décrit quelques enseignements que nous avons tirés. Nous nous sommes efforcés de faire le meilleur usage de nos maigres ressources financières et de nous montrer à la hauteur des

espérances de ceux qui pensent que l'UE doit soutenir les avancées vers la démocratie et la prospérité dans des pays aussi divers que la Libye, la Somalie, l'Iraq, l'Afghanistan, le Mali et le Myanmar/Birmanie.

Nous sommes guidés par notre conviction selon laquelle l'Europe a une mission particulière à remplir dans le monde actuel. Notre propre histoire récente nous rappelle l'horreur de la guerre et de la tyrannie et illustre comment une société ouverte et prospère peut s'épanouir lorsque cette horreur est surmontée. L'un des vœux que j'entends le plus souvent lorsque je vais à la rencontre de peuples qui se battent pour la justice et la démocratie est celui-ci: «Nous voulons les mêmes libertés que vous. S'il vous plaît, aidez-nous à les obtenir.» La confiance que les peuples du monde entier sont disposés à nous accorder ne peut être sous-estimée. Elle nous offre un atout essentiel. Elle ne constitue cependant pas la seule raison pour laquelle nous devons intervenir auprès de pays tiers. La réalité pénible, que nous ne pouvons pas dissimuler, est que les conflits se déroulant à plusieurs milliers de kilomètres de nos frontières peuvent nuire à nos intérêts, tandis qu'à l'inverse, le triomphe de la paix, de la prospérité et de la démocratie dans le monde est bon pour l'Europe.

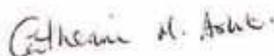
Je suis fier de ce que nous avons accompli jusqu'à présent. Avec le soutien des États membres au Conseil, de la Commission européenne et du Parlement européen, le SEAE est devenu un service de politique étrangère moderne et opérationnel, qui a les moyens de défendre les intérêts et les valeurs de l'UE dans nos relations avec le reste du monde. Même si un travail de longue haleine doit encore être mené à bien, nous pouvons d'ores et déjà observer les fruits de notre approche globale dans les Balkans, au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, dans l'apaisement des crises en Afrique et dans l'aide à la transition au Myanmar/Birmanie et dans de nombreuses autres régions du monde.

Le rôle de l'Europe dans le monde fait partie des enjeux fondamentaux du XXI^e siècle. Le SEAE n'est qu'une facette de la réponse de l'Europe à cet enjeu mondial. Nous cherchons à coopérer avec les États membres dans le travail important qu'ils réalisent, et non à nous y substituer. Le SEAE souhaite apporter une valeur ajoutée en étant plus qu'un ministère des affaires étrangères - en y instillant certains aspects d'un ministère du développement et de la défense. Le SEAE peut faire office de catalyseur pour rapprocher les politiques étrangères des États membres et renforcer la position de l'UE dans le monde.

L'examen de ce jour dresse le bilan de ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Il met en lumière les questions fondamentales qui se poseront à court et à moyen terme et il adresse des recommandations au Conseil, à la Commission et au Parlement. La liste des problématiques que nous soulevons dans ce rapport n'est pas exhaustive et ne prétend pas avoir valeur de vérité absolue en matière de bonnes idées, mais je pense que toutes ces propositions sont importantes et nécessaires.

De nombreuses personnes nous ont soumis leurs idées et leurs opinions - délégations à travers le monde, personnel des bureaux de Bruxelles, Commission, Conseil, États membres, Parlement européen, groupes de réflexion, ONG et simples citoyens. Merci à tous. Le rapport n'inclut pas la totalité de ces contributions, mais en résume les aspects sur lesquels l'attention doit, à mes yeux, se porter dans le futur. En particulier, la qualité du personnel du SEAE et des missions de la PSDC a été déterminante dans les progrès que nous avons accomplis ensemble au cours des derniers mois. Je suis reconnaissante à tous les acteurs impliqués pour leur aide et leur professionnalisme dans ces moments difficiles, spécialement lorsqu'ils travaillent dans un environnement complexe et dangereux loin de chez eux.

Dans les prochains mois, nous prendrons le temps d'étudier les changements qui devraient, à mon avis, être mis en œuvre. Si nous mettons à profit cet examen pour nous assurer que les fondations du service sont les plus solides possibles, l'efficacité de la HR/VP et du service tout entier ne peut qu'augmenter.



Catherine Ashton

Juillet 2013

Résumé des propositions de changement

Recommandations à court terme

ORGANISATION

1. Désigner des présidents permanents du SEAE pour les groupes de travail du Conseil dans le domaine des relations extérieures qui sont restés dans le giron de la présidence tournante (conseillers Relex, groupe de travail Développement, groupe de travail Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP), groupe AELE, groupe de travail Lutte contre le terrorisme (COTER), groupe de travail Droit international public (COJUR) et comité Athena). Réexaminer les niveaux de personnel affectés aux relations extérieures au secrétariat du Conseil et transférer les ressources nécessaires au SEAE. Créer une relation de travail spécifique entre le groupe de travail Élargissement (COELA) et le SEAE.
2. Transférer les responsabilités de la présidence aux délégations de l'UE dirigées par des chargés d'affaires au Laos, en Gambie, au Costa Rica, en Nouvelle-Zélande, à Trinité-et-Tobago et dans les Îles Salomon.
3. Confirmer la responsabilité de coordination du secrétaire général adjoint pour la PSDC et les départements de la politique de sécurité et de la prévention des crises, y compris leurs relations avec le reste du SEAE.
4. Réexaminer le mandat et le rôle des RSUE afin de les intégrer plus étroitement dans les structures du SEAE (siège et délégations). Adapter les lignes directrices du Conseil sur la désignation, le mandat et le financement des RSUE.
5. Renforcer l'équipe des sanctions du SEAE, notamment par le transfert de personnel compétent à partir du FPI et le détachement de personnel supplémentaire à partir des États membres.
6. Augmenter les capacités du SEAE en ce qui concerne les aspects extérieurs des politiques essentielles de l'UE (sécurité énergétique, environnement, migrations, lutte contre le terrorisme et affaires économiques extérieures).
7. Accroître la capacité du département de planification politique du SEAE à travailler sur des questions et des documents stratégiques.
8. Installer la salle de veille 24/7 du SEAE dans les mêmes infrastructures que le Centre de réaction d'urgence 24/7 créé récemment par la Commission afin d'obtenir un seul Centre de réaction aux crises de l'UE, faisant un meilleur usage des ressources de l'UE.

FONCTIONNEMENT

9. La haute représentante, en tant que vice-présidente de la Commission, devrait soumettre des propositions spécifiques sur les relations extérieures qui seraient intégrées dans le programme de travail annuel de la Commission.
10. Le SEAE devrait formuler des stratégies à moyen terme pour des régions ou des dossiers thématiques spécifiques, dans le sillage des priorités politiques définies, qui seraient débattues au Conseil selon un calendrier convenu d'un commun accord. Ces stratégies pourraient également favoriser des discussions plus harmonieuses entre les différents niveaux au sein du Conseil (Conseil européen, réunions ministérielles, COPS et groupes de travail).
11. Le SEAE devrait continuer de contribuer au programme de travail élargi du trio de présidences tournantes.
12. Réunions régulières du groupe Relex de commissaires sous la présidence de la HR/VP, avec l'assistance du secrétariat commun du SEAE et de la Commission. Confirmer le rôle de coordination

prépondérant de la HR/VP, avec le soutien des services géographiques et thématiques du SEAE, dans tous les domaines liés aux relations extérieures.

13. Maintenir une influence active du SEAE sur la programmation de l'aide extérieure de l'UE à l'intérieur du cadre juridique existant. Un nombre accru d'experts détachés par les États membres pourrait renforcer l'image et le poids du SEAE.

14. Imposer que toutes les instructions adressées aux délégations passent par les chefs de délégation, avec une copie au bureau géographique pertinent du SEAE.

15. Promouvoir une coordination plus étroite entre les délégations de l'UE et les ambassades des États membres dans les pays tiers, en particulier, par une utilisation accrue de rapports communs et un partage mutuel des informations. Assurer la pleine application du système d'échange d'informations sensibles et confidentielles (y compris avec les ambassadeurs non-résidents de l'UE).

16. Dresser une liste de priorités pour les projets conjoints de regroupement et de mise en commun des services d'assistance entre les délégations de l'UE et les ambassades nationales (avec un mode approprié de partage des coûts). Rechercher des moyens de dégager des ressources de sécurité nationales des États membres pour protéger les délégations de l'UE sur la base de la récupération des coûts.

17. Simplifier le budget administratif des délégations afin d'aboutir à une source de financement unique (associant les fonds des budgets du SEAE et de la Commission).

18. Renforcer la coordination entre le SEAE et la Commission pour la gestion des ressources dans les délégations (fusion des structures EUDEL et COMDEL).

19. Renforcer les points focaux dans toutes les délégations de l'UE pour qu'ils couvrent les domaines politiques essentiels (par exemple, droits de l'homme). Développer davantage le réseau d'experts militaires et civils de la sécurité dans les délégations. Poursuivre le débat sur le rôle consulaire éventuel des délégations de l'UE, sous réserve d'un accord politique et de la fourniture de ressources et d'une expertise supplémentaires par les États membres.

20. Clarifier la répartition des tâches entre le SEAE et les services de la Commission/du secrétariat du Conseil chargés de responsabilités relevant des relations extérieures afin de rehausser l'efficacité et d'éliminer les doubles emplois. Tout transfert de personnel requis pourrait être abordé dans la procédure budgétaire 2014.

21. Réexaminer les accords de niveau de service avec la Commission et le secrétariat du Conseil et la répartition des ressources afin de régler les aspects problématiques connus (par exemple, utilisation des salles de réunion du Conseil pour les conférences et le dialogue politique, transfert de systèmes de communication sûrs ou ressources pour la sécurité dans les pays tiers).

22. Réexaminer les priorités et s'efforcer de rationaliser les réunions de dialogue politique formel au niveau des ministres et des hauts fonctionnaires. Les réunions devraient être programmées en fonction des sujets à discuter.

PERSONNEL

23. Politiques de ressources humaines visant à maintenir la stabilité de l'équilibre entre les fonctionnaires permanents et les agents temporaires à tous les niveaux par rapport à l'objectif d'un tiers pour les diplomates nationaux et au moins 60 % pour les fonctionnaires (sur la base du principe d'égalité de traitement en assurant à tous des perspectives de carrière attrayantes). Publication des postes auprès des trois sources du traité adaptées aux besoins en termes de rotation des agents temporaires existants.

24. Une politique spécifique sur le statut et la gestion des agents temporaires provenant des États membres doit couvrir la durée et le renouvellement des contrats, l'accès aux politiques de mobilité et de rotation pour les postes du SEAE, la fixation des grades, la promotion, et le reclassement et la réintégration dans les ministères nationaux des affaires étrangères.

25. Intensifier les efforts afin de remédier aux déficiences subsistant dans l'équilibre géographique et d'atteindre une présence significative de ressortissants de tous les États membres.

26. Mesures supplémentaires pour la promotion de l'équilibre entre les hommes et les femmes.

Recommandations à moyen terme

ORGANISATION

1. Remanier la gestion et les procédures des opérations de la PSDC (rationalisation des fonctions de planification pour les missions civiles et militaires, diminution des étapes intermédiaires de consultation des groupes de travail du Conseil et simplification des procédures d'achats et financières). Dans ses débats sur la sécurité et la défense, le Conseil européen de décembre pourrait également aborder les questions structurelles (par exemple, intégration des structures de la PSDC dans le SEAE, rapports hiérarchiques et soutien aux missions).
2. Créer un centre de services partagés pour fournir un soutien en matière de logistique, de gestion et d'achat à l'ensemble des missions de la PSDC et des RSUE.
3. Clarifier le système d'adjoint(s) politique(s) de la haute représentante (soit au sein des structures du SEAE, soit en clarifiant la responsabilité de la HR/VP vis-à-vis des autres commissaires). Conclure des accords formels scellant les pratiques actuelles selon lesquelles les ministres des affaires étrangères, les membres de la Commission et les hauts fonctionnaires du SEAE peuvent remplacer la HR/VP (y compris exercer un droit de représentation formel dans les réunions du PE, du Conseil et de la Commission).
4. Lors de la prochaine attribution des portefeuilles de la Commission, renforcer la position de la HR/VP dans le processus décisionnel de la Commission sur les programmes d'aide extérieure afin d'assurer une cohérence optimale avec les priorités de l'UE en matière de politique étrangère et clarifier la responsabilité prépondérante de la HR/VP dans les relations avec les Balkans occidentaux et les pays de la PEV.
5. Rationaliser la structure de direction du SEAE, en particulier la composition du conseil d'administration et la répartition des tâches entre les directeurs et les directeurs de département. Fusionner les postes de secrétaire général exécutif et du directeur général administratif en un seul poste de secrétaire général et réduire le nombre de directeurs.

FONCTIONNEMENT

6. Dans le cadre de la prochaine transition institutionnelle, réexaminer la déclaration de la HR/VP sur la responsabilité politique (par exemple, déterminer qui peut représenter la HR/VP dans les débats du PE, intensifier la contribution du PE à la planification politique en amont, organiser l'accès aux informations confidentielles, y compris les rapports politiques des délégations de l'UE, et encadrer le soutien aux visites du PE dans les pays tiers).
7. Modifier le règlement financier afin de résoudre le problème des circuits financiers dédoublés dans les délégations.
8. Réexaminer les rôles du comptable et du service d'audit interne de la Commission à l'égard de la gestion financière du SEAE.
9. Régler les problèmes de compétence résiduels afin de garantir que le SEAE et les délégations de l'UE soient la seule plate-forme pour les questions de relations extérieures de l'UE, y compris dans les domaines de compétences mixtes et dans les forums multilatéraux tels que les Nations unies, l'OSCE, etc.

Annexe 15

Diplomates des États membres
au sein du SEAE
en proportion du personnel AD,
2013

Annexe 1

DIPLOMATES DES ÉTATS MEMBRES EN PROPORTION DU PERSONNEL AD, EN PRENANT EN CONSIDÉRATION LES RECRUTEMENTS DÉJÀ ANNONCÉS DE LA ROTATION DE 2013							PERS ONNE LAST AU 20 JUN 2013	AGENTS CONTRACT UELS AU 20 JUIN 2013
Pays	Diplomates de l'État membre	%	Agents AD	%	Total	%		
Autriche	11	1,2 %	17	1,8 %	28	3,0 %	11	7
Belgique	16	1,7 %	49	5,2 %	65	7,0 %	166	85
Bulgarie	10	1,1 %	3	0,3 %	13	1,4 %	5	5
Chypre	1	0,1 %	3	0,3 %	4	0,4 %	2	0
Rép. tchèque	12	1,3 %	11	1,2 %	23	2,5 %	13	2
Danemark	10	1,1 %	17	1,8 %	27	2,9 %	16	1
Estonie	7	0,7 %	5	0,5 %	12	1,3 %	10	0
Finlande	7	0,7 %	13	1,4 %	20	2,1 %	17	4
France	39	4,2 %	83	8,9 %	122	13,0 %	51	68
Allemagne	22	2,4 %	69	7,4 %	91	9,7 %	42	19
Grèce	9	1,0 %	26	2,8 %	35	3,7 %	28	3
Hongrie	11	1,2 %	10	1,1 %	21	2,2 %	10	2
Irlande	7	0,7 %	15	1,6 %	22	2,4 %	14	3
Italie	15	1,6 %	84	9,0 %	99	10,6 %	53	39
Lettonie	7	0,7 %	4	0,4 %	11	1,2 %	3	1
Lituanie	4	0,4 %	5	0,5 %	9	1,0 %	5	2
Luxembourg	0	0,0 %	2	0,2 %	2	0,2 %	0	0
Malte	6	0,6 %	2	0,2 %	8	0,9 %	4	0
Pays-Bas	10	1,1 %	21	2,2 %	31	3,3 %	25	2
Pologne	10	1,1 %	27	2,9 %	37	4,0 %	24	4
Portugal	9	1,0 %	20	2,1 %	29	3,1 %	29	12
Roumanie	14	1,5 %	4	0,4 %	18	1,9 %	16	12
Slovaquie	4	0,4 %	3	0,3 %	7	0,7 %	4	3
Slovénie	9	1,0 %	2	0,2 %	11	1,2 %	10	0
Espagne	22	2,4 %	61	6,5 %	83	8,9 %	44	36
Suède	11	1,2 %	25	2,7 %	36	3,9 %	28	1
Royaume-Uni	25	2,7 %	46	4,9 %	71	7,6 %	29	9
Total	308	32,9 %	627	67,1 %	935	100,0 %	659	320

Annexe 16

Organigramme du SEAE,
15 avril 2014

Tables des matières

Remerciements	5
Sommaire	7
Liste des organigrammes.....	9
Liste des tableaux.....	11
Liste des graphiques	13
Liste des cartes	15
Liste des annexes	17
Liste des sigles et acronymes	19
Introduction générale	27
PARTIE I. La genèse d'une diplomatie européenne	665_Toc393809409
CHAPITRE 1. Les prémices de la présence européenne sur la scène internationale.....	69
I. Les origines de l'Europe politique.....	71
A. L'appel à la création des États-Unis d'Europe.....	72
B. Une construction européenne sous la tutelle des États-Unis d'Amérique	74
II. La formation de l'Europe communautaire.....	77
A. La construction de l'Europe communautaire au service de la paix.....	77
1. La déclaration Schuman et les projets d'Europe politique et de défense	78
2. Le plan Rapacki : une proposition polonaise pour la paix en Europe au milieu de la guerre froide.....	82
B. L'intégration économique, une voie vers la communauté politique	85
III. L'Europe politique « à la française ».....	87
A. Le plan Fouchet : une proposition d'« Union d'États européens »	87
B. Le piétinement de l'Europe politique : entre affirmation et retrait.....	91
1. La solidarité des Six sur la scène internationale et l'absence de la France dans la politique européenne	92
2. Pour « une Europe de l'Atlantique à l'Oural »	95
Conclusion.....	101
CHAPITRE 2. Les débuts de la montée en puissance des Communautés européennes sur la scène internationale.....	103
I. La Coopération politique européenne ou l'apprentissage de la diplomatie collective	106
A. La Coopération politique européenne et la mise en réseau des appareils diplomatiques.....	110

B.	Les Neuf sur la scène internationale : une amorce d'europanisation diplomatique.....	124
II.	Les limites de la Coopération politique européenne	137
A.	Les limites face à la politique d'apartheid en Afrique du Sud	139
B.	Les limites de la diplomatie déclaratoire en Afghanistan	144
C.	Le manque de réactivité face à la loi martiale en Pologne	149
III.	La relance de la construction européenne à caractère politique.....	158
A.	Les propositions en vue de l'approfondissement de la politique étrangère	159
1.	Les propositions germano-italiennes.....	159
2.	Les propositions du Parlement européen.....	161
B.	Vers l'Acte unique européen	163
1.	La bataille intergouvernementale autour de la réforme	163
2.	La codification de la Coopération politique européenne.....	167
	Conclusion.....	171
	CHAPITRE 3. Le lancement d'une politique étrangère européenne	173
I.	Les nouvelles perspectives de l'intégration européenne dans le prisme de la diplomatie polonaise.....	176
A.	Le changement de cap : retour à l'Occident	176
B.	L'intégration régionale comme voie vers l'intégration européenne.....	181
II.	Le traité de Maastricht : la création de l'Union européenne.....	192
A.	Le lancement de la PESC.....	194
B.	L'Union européenne face à la guerre de Yougoslavie.....	200
III.	Le traité d'Amsterdam : un nouveau départ pour la PESC.....	208
A.	« Monsieur PESC » : une innovation aux effets incontrôlables.....	212
B.	La PESD : le « bras armé » de la PESC	218
IV.	Le traité de Nice : une réforme institutionnelle en vue de l'élargissement	223
A.	La question de la finalité politique de la construction européenne en marge de la négociation du traité de Nice	225
1.	La position de la France : pour un « groupe pionnier » au sein de l'UE	227
2.	La position de la Pologne : contre une « Europe à deux vitesses ».....	233
B.	Une modeste réforme dans le domaine de la PESC.....	240

Conclusion	243
Conclusion de la Partie I	245
PARTIE II. Le visage de la diplomatie européenne – le Haut Représentant pour la PESC	249
CHAPITRE 1. La fonction du Haut Représentant pour la PESC	253
I. Le Haut Représentant pour la PESC : une voix de la diplomatie européenne	255
A. Le choix d’une personnalité politique	256
B. La fonction de diplomate en chef de l’UE	262
1. Le Haut Représentant pour la PESC, un médiateur entre les États membres	262
2. Le Haut Représentant pour la PESC, un acteur du jeu interinstitutionnel de la politique étrangère de l’UE	264
II. Le Haut Représentant pour la PESC : un diplomate sans réseau diplomatique propre	269
A. Un appareil diplomatique au sein du Secrétariat général du Conseil	270
1. De la coordination des relations économiques extérieures à la conduite d’une diplomatie politique	272
2. Le développement d’un réseau diplomatique et militaire	279
B. Les représentants de l’Union européenne : des diplomates du Haut Représentant pour la PESC	289
1. Les Représentants spéciaux de l’Union européenne	289
2. Les Représentants personnels du Haut Représentant pour la PESC	298
III. Le Haut Représentant pour la PESC : un diplomate de terrain	301
A. Le Haut Représentant pour la PESC face aux crises	302
1. L’activisme du Haut Représentant pour la PESC sur le terrain de la diplomatie traditionnelle	302
a. L’activisme de Javier Solana dans le processus de paix au Proche-Orient	303
b. La médiation de Javier Solana dans le dossier nucléaire iranien	311
2. L’activisme du Haut Représentant pour la PESC sur le terrain des opérations civiles et militaires de l’UE	316
a. Le lancement des premières opérations dans les Balkans occidentaux	317
b. La mission ARTEMIS, la première opération militaire hors de l’Europe	323
B. Le Haut Représentant pour la PESC : un diplomate attentif aux intérêts polonais	325

1. L'investissement du Haut Représentant pour la PESC dans la médiation polonaise en Ukraine	327
2. Le Haut Représentant pour la PESC, la Pologne et la redéfinition des relations diplomatiques de l'UE avec son voisinage oriental : le cas de la Géorgie	342
Conclusion	362
CHAPITRE 2. Vers la fonction d'un ministre des Affaires étrangères de l'UE	365
I. L'engouement pour la création d'un ministre des Affaires étrangères de l'UE	369
A. La Convention européenne : pour une Constitution européenne	369
1. Les différentes options pour un ministre des Affaires étrangères de l'Union dans les discussions du groupe de travail VII « Action extérieure »	371
2. L'action extérieure de l'UE dans le prisme des représentants polonais au sein de la Convention européenne	378
3. Un consensus sur un ministre des Affaires étrangères de l'Union sur fond de crise irakienne	385
B. Le traité établissant une Constitution pour l'Europe : pour un ministre des Affaires étrangères de l'Union	391
1. La négociation finale du statut du ministre des Affaires étrangères de l'Union pendant la Conférence intergouvernementale de 2003-2004	392
2. La Pologne en faveur d'un Représentant pour les Affaires étrangères de l'UE	401
II. La désillusion quant à la nature ministérielle de la fonction de Haut Représentant de l'Union	404
A. L'échec du traité constitutionnel : le rejet de sa symbolique	405
1. La phase de réflexion sur l'avenir de l'UE en Pologne : pour l'abandon de toute référence à un État européen	406
2. Un nouveau programme de renforcement de l'action extérieure de l'UE	411
B. Le traité de Lisbonne : l'abandon de la symbolique du traité constitutionnel et la sauvegarde de sa substance	414
1. Le mandat de la Conférence intergouvernementale de 2007 : pour le maintien de la « double casquette » du Haut Représentant de l'Union	415
2. La Pologne dans les négociations du traité de Lisbonne : pour une place nationale forte dans une diplomatie européenne consolidée	421
3. La création du Haut Représentant de l'Union : la « carte de visite » de la diplomatie européenne	427

Conclusion	431
Conclusion de la Partie II	432
PARTIE III. L'appareil de la diplomatie européenne – le Service européen pour l'action extérieure ..	433
CHAPITRE 1. La mise en place du Service européen pour l'action extérieure	437
I. L'évolution du rôle de la Commission et du Conseil dans les relations extérieures de l'UE.....	440
A. Le service extérieur de la Commission européenne	440
B. La rivalité entre la Commission et le Secrétariat du Conseil	448
II. La négociation entourant la création du SEAE.....	453
A. Les modèles conceptuels du SEAE	453
B. Les multiples acteurs d'un arrangement politique sous une apparence technique	456
C. La position de la Pologne dans les négociations	476
III. Le fonctionnement du SEAE : options et choix	485
A. Les principes de fonctionnement et l'organisation interne du SEAE	485
B. Le statut du personnel du SEAE	486
1. Le recrutement des diplomates.....	488
2. Les experts nationaux détachés.....	492
C. La question du siège du SEAE : la symbolique des lieux	494
IV. Le SEAE à l'épreuve du terrain.....	496
A. Les défis liés aux risques de rivalités interinstitutionnelles et de concurrence avec les diplomaties nationales	496
B. Le budget du SEAE	499
C. Les délégations de l'Union : un réseau d'ambassades européennes.....	502
1. Les délégations de l'Union : des missions diplomatiques à part entière au regard de la Convention de Vienne de 1961	505
2. Le rôle des délégations de l'UE : vers une représentation politique accrue	514
Conclusion	521
CHAPITRE 2. Le regard de la Pologne sur la diplomatie européenne	523
I. Le regard de la Pologne sur le fonctionnement du SEAE	526
A. La politique de recrutement : les diplomates polonais au sein du SEAE - entre présence et influence.....	526

1.	La sous-représentation de la Pologne : un héritage du passé.....	527
2.	Les diplomates polonais dans la centrale du SEAE	534
3.	Les diplomates polonais dans les délégations de l'Union	539
4.	La Pologne face au problème de la faible représentation féminine	541
5.	La présence qualitative des diplomates polonais dans le SEAE	544
B.	La présidence polonaise du Conseil de l'UE : une présidence qui s'est voulue assistante dans la représentation extérieure de l'Union européenne	551
1.	Les relations du ministre polonais des Affaires étrangères avec le Haut Représentant de l'Union : une collaboration organisée.....	555
2.	La Pologne à l'avant-garde de la diplomatie européenne	559
a.	Le renforcement du Partenariat oriental, projet phare de la Pologne.....	561
b.	La relance de la défense européenne, une priorité polonaise.....	567
3.	La représentation diplomatique et consulaire de l'UE par la présidence polonaise ...	570
II.	La diplomatie polonaise : un réseau en mutation	575
A.	La réorganisation du réseau diplomatique et consulaire de la Pologne : un choix stratégique à l'ère du SEAE.....	577
B.	Les ambassades communes des États membres de l'UE : la Pologne à la recherche de la mutualisation de ses moyens diplomatiques	585
III.	La formation des diplomates : vers l'émergence d'une culture diplomatique commune.....	592
A.	Vers une académie diplomatique européenne.....	593
B.	Le métier de diplomate en Pologne : de la professionnalisation au contrat ?.....	607
	Conclusion.....	622
	Conclusion de la Partie III	624
	Conclusion générale	625
	Sources et bibliographie.....	645
	Annexes.....	681
	Tables des matières.....	873

La naissance d'une diplomatie européenne : vers la mise en place du Service européen pour l'action extérieure.

Le regard polonais.

Résumé

La présente étude est consacrée à la naissance d'une diplomatie européenne sous le regard polonais. À travers l'histoire de la construction européenne, il s'agit d'analyser la marche vers la mise en place du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Lancé en 2010 sous l'autorité du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, il devait réformer en profondeur les relations extérieures de l'Union européenne (UE) et lui permettre de s'affirmer en tant qu'acteur sur la scène internationale. Le regard de la Pologne permet de saisir plus concrètement les enjeux politiques et stratégiques liés à la création d'une diplomatie commune de l'UE. Deux aspects de cette diplomatie européenne sont étudiés : son visage et son appareil. Cette étude s'intéresse aux développements successifs de la représentation extérieure de l'UE dans la perspective de l'émergence d'une diplomatie européenne de réseaux. Elle démontre que la création du SEAE a provoqué des mouvements tectoniques dans l'architecture institutionnelle européenne et à l'intérieur des appareils diplomatiques nationaux.

Mots-clés : Coopération politique européenne, construction européenne, diplomatie, Haut Représentant, histoire des relations internationales, ministre des Affaires étrangères de l'UE, PESC, PESD, politique étrangère, Pologne, Service européen pour l'action extérieure, Union européenne

Résumé en anglais

The present study deals with the birth of a European diplomacy from the Polish point of view. Throughout the history of the European construction, the aim is to analyze the progress towards the establishment of the European External Action Service (EEAS). Launched in 2010 under the authority of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and the Security Policy, it had to reform in depth the external relations of the European Union (EU) and allow it to assert itself as an actor on the international stage. The Polish approach enables to grasp more concretely the political and strategic issues related to the creation of a common EU diplomacy. Two aspects of this European diplomacy are studied : its face and its apparatus. This study examines the successive developments of the EU external representation in the context of the emergence of European diplomacy networks. It demonstrates that the EEAS has caused tectonic movements in the European institutional architecture and within national diplomatic services.

Keywords : European Political Cooperation, European integration, diplomacy, High Representative, history of international relations, Foreign Minister of EU, Union Minister for Foreign Affairs, CFSP, ESDP, foreign policy, Poland, European External Action Service, European Union