



EMMANUEL DECAUX\*

## L'INTÉGRATION EUROPÉENNE ET LES NATIONS UNIES\*\*

SOMMAIRE: 1. Evolution de la place de l'Europe ou des Europes dans le système mondial. – 2. La reconnaissance par les Nations Unies du statut propre à l'Union européenne. – 3. Le rôle spécifique joué par l'Union européenne au sein des Nations Unies.

La problématique des relations entre «l'Europe» ou les «Europes» et l'ONU se posait en des termes très différents, il y a 60 ans, au moment de la Conférence de Messine, si même elle se posait. Cet anachronisme nous fait encore mieux mesurer tout le chemin parcouru.

### 1. *Evolution de la place de l'Europe ou des Europes dans le système mondial*

1. 1. D'abord l'Europe politique n'existait pas à proprement parler, après l'échec de la CED et du «plan Pleven», nous étions encore dans le cadre de la «petite Europe» de la CECA, née de l'appel lancé par Robert Schuman en 1950. S'il y a une organisation européenne qui avait une vocation politique à l'époque c'est le Conseil de l'Europe, même si son Statut exclut toute compétence en matière de défense. L'époque est en effet marquée par un fort tropisme nord-atlantique, avec le rôle structurant de l'OTAN et de l'OECE.

Mais il ne faut pas oublier la matrice commune que constitue le traité de Bruxelles signé le 17 mars 1948, à 5 avec le Benelux, dans le prolongement du traité de Dunkerque du 4 mars 1947 entre la France et le Royaume-Uni. Le traité de Bruxelles consacrait en effet dans son préambule, selon des termes souvent repris dans les traités ultérieurs, la volonté de préserver un «héritage commun» de démocratie, de liberté individuelle et de liberté politique et de favoriser la coopération dans les domaines économique, social et

---

\* Professeur à l'Université Panthéon-Assas Paris II, Directeur de l'Ecole doctorale de droit international, droit européen, relations internationales et droit comparé.

\*\* Contribution au Colloque de Messine (6-7 juin 2015) pour le 60<sup>ème</sup> anniversaire de la Conférence de Messine – 1-2 juin 1955.

culturel qui font l'objet des 3 premiers articles. L'article IV du traité quant à lui, consacrait la solidarité des Etats face à toute agression dans le cadre de la légitime défense collective, conformément à l'article 51 de la Charte des Nations Unies qui était visé expressément.

La crise de Suez marquera en 1956 un moment de vérité pour le Royaume-Uni et la France, traduisant leur déclin de puissances coloniales. Si le Royaume-Uni se résigne à devenir le «meilleur allié» des Etats-Unis, la France se lance dans un programme nucléaire qui permettra au général de Gaulle de prendre ses distances avec l'OTAN, sinon avec l'Alliance atlantique, en 1965. Il faut rappeler ces enjeux historiques d'une Europe de la défense, pour comprendre tout à la fois les enjeux de la conférence de Messine et les contradictions qui pèsent encore aujourd'hui sur la Politique de sécurité et de défense commune.

1.2. D'autre part, les relations entre les 6 Etats européens et l'ONU étaient très différentes: la France et les 3 Etats du Benelux étaient des membres fondateurs de l'ONU, l'Italie devra patienter jusqu'en 1955 pour être admise avec le «package deal» né d'un premier dégel est-ouest, tandis que l'Allemagne divisée devra attendre 1973 pour voir l'admission simultanée de la RFA et de la RDA. C'est d'ailleurs ce faux parallélisme de la coexistence pacifique qui bloque toute prise en compte des Communautés européennes dans le cadre de l'ONU, l'URSS voulant imposer la reconnaissance réciproque du Comecon. Faute de quoi la propagande communiste dénoncera longtemps «l'Europe des trusts et des revanchards allemands». Il est significatif que, dès l'admission des deux Allemagnes, la Communauté économique européenne reçoive le statut d'observateur, en vertu de la résolution 3208 (XXIX) du 11 octobre 1974, en même temps que le Comecon.

De son côté, le Conseil de l'Europe a fait quelques timides tentatives pour coopérer avec les Nations Unies, à la faveur de la détente. Un accord administratif entre les secrétariats existait depuis 1951, mais il faudra attendre la coexistence pacifique pour lui donner une dimension plus personnelle. Le Secrétaire général U Thant a été reçu par le Conseil de l'Europe en 1966 et la résolution 1159 (XLI) de l'ECOSOC a invité le Conseil de l'Europe aux sessions de la Commission des droits de l'homme, puis à celles de l'ECOSOC lui-même<sup>1</sup>. Mais le Conseil de l'Europe n'avait pas à l'époque le statut d'observateur à l'Assemblée générale, contrairement aux trois autres organisations régionales, l'OEAS, la Ligue arabe et l'OUA. Ce n'est qu'avec la résolution 44/6 du 17 octobre 1989 que le Conseil de l'Europe bénéficiera à son tour du statut d'observateur.

Le triple constat que faisait Paul Reuter en 1965, dans un développement sur «Les Nations Unies et l'Europe» restait valable: «l'absence de réalité politique de l'Europe» entendue au sens large, due aux divisions entre Etats européens eux-mêmes, et à défaut la reconnaissance d'une certaine réalité géographique et administrative» et d'un poids technique et financier, enfin le fait que «les Nations Unies ont été d'un secours limité pour la solution des problèmes européens», en dehors du cas de Chypre<sup>2</sup>. Autrement dit, l'Europe aussi bien comme continent divisé que comme organisation limitée n'était ni un sujet, ni un objet pour les Nations Unies, malgré l'héritage de la SdN ou en raison même de l'échec de cette dernière.

1.3. Mais la représentation propre de la «petite Europe» au sein du Conseil de l'Europe n'était pas plus facile, avec les querelles entre l'approche communautaire et

<sup>1</sup> A. H. ROBERTSON, *European Institutions*, 3<sup>e</sup> ed, Stevens and sons, 1973, p.66.

<sup>2</sup> P. REUTER, *Organisations européennes*, PUF, coll.Thémis, 1965, p.9.

l'approche intergouvernementale, les controverses sur la place publique entre les représentants de la Commission et ceux de la présidence semestrielle. C'est sans doute dans les domaines où les compétences communautaires sont les plus affirmées, le commerce, le développement, puis le droit de la mer, que les communautés apparaissent comme un acteur technique des négociations internationales, y compris dans le cadre onusien, avec la Convention de Montego Bay de 1982.

Sur le terrain politique, c'est le tournant des années quatre-vingt-dix qui est décisif pour voir la consécration de l'Europe comme un acteur à part entière. La CSCE a été le témoin de cette mutation rapide, avec des initiatives prises par l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne dans l'ordre alphabétique, puis par l'Etat assurant la présidence suivi de l'ensemble des Etats membres énumérés, enfin par l'Etat assurant la présidence au nom de l'ensemble des Etats membres. Ceci n'a pas été toujours évident pour les Etats tiers, les Etats-Unis rappelant que la CSCE était une négociation «d'Etat à Etat»<sup>3</sup>.

Autrement dit, il faudrait examiner de manière diachronique les «poupées russes» que constituent les trois niveaux de l'architecture européenne – Union européenne, Conseil de l'Europe, OSCE – pour vraiment aborder le sujet, c'est une gageure et je me limiterai à l'Union européenne, telle qu'elle est devenue aujourd'hui, en rendant hommage aux six Etats pionniers de la Conférence de Messine.

De la même manière l'ONU, c'est beaucoup plus que l'ONU, et il faudrait parler de la «famille des institutions des Nations Unies», en prenant en compte l'OIT, l'UNESCO, la FAO, voire l'OMC et les organisations financières internationales. Dans chaque organisation spécialisée, l'interaction avec l'Union européenne varie en fonction du domaine technique considéré, des enjeux politiques et des rapports de force, voire de la culture de l'organisation. Il n'est pas sûr non plus que la «solidarité européenne» soit toujours au rendez-vous en termes de candidatures ou de partage des postes de responsabilité.

Mais, même replacées dans le cadre beaucoup plus formel des Nations Unies, les choses ont été particulièrement complexes, tant pour des raisons internes à l'Union européenne que pour des raisons externes. Sans faire l'archéologie des traités européens, il faut rappeler les bases de compétence en vigueur à la suite du traité de Lisbonne, avec notamment l'article 34 du TUE et l'article 220 du TFUE.

Selon l'article 34 §.1 du chapitre 2 sur la PESC du TUE: «*Les Etats 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*». Et l'article 37 précise que «*L'Union peut conclure des accords avec un ou plusieurs Etats ou organisations internationales dans les domaines relevant du présent chapitre*».

On retrouve dans le TFUE un titre V sur les «accords internationaux» qui couvre ces deux catégories de traités. Le titre suivant, le titre VI, beaucoup plus bref, porte sur les «relations de l'Union avec les organisations internationales et les pays tiers», autour de l'article 220 dont il faut citer le §.1: «*L'Union établit toute coopération utile avec les organes des Nations Unies et de leurs institutions spécialisées, le Conseil de l'Europe, l'OSCE et l'OCDE. L'Union assure, en outre, les liaisons opportunes avec d'autres organisations internationales*». Le haut représentant et la Commission sont «chargés de la mise en œuvre du présent article» (§.2).

<sup>3</sup> E. DECAUX, *La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, PUF, collection Que sais-je ? 1990.

L'article 221 précise le rôle des délégations de l'Union qui assurent, «sous l'autorité du haut représentant», la «représentation de l'Union» auprès des OI et des Etats tiers (§.1). «Elles agissent en étroite coopération avec les missions diplomatiques» des Etats membres (§.2).

Plus que la machinerie complexe du droit européen, qui juxtapose «coopération», «coordination», solidarité et «confiance mutuelle», c'est son impact sur le système onusien – à peine moins complexe, du moins à mes yeux de simple internationaliste – qu'il convient de tenter d'analyser. Pour ce faire, il faudrait sans doute distinguer deux temps ou deux volets dans l'analyse, même si l'existence peut précéder l'essence: la consécration d'un statut juridique propre à l'Union européenne et le rôle politique spécifique joué par l'Union européenne. Mais devant les défis politiques énormes que l'Europe doit aujourd'hui affronter, dans une improvisation sans précédent, c'est encore le terrain institutionnel qui reste le plus solide.

## 2. La reconnaissance par les Nations Unies du statut propre à l'Union européenne

2.1. L'Union ne pouvait se contenter du statut d'observateur – qui n'est pas d'ailleurs expressément prévu par la Charte des Nations Unies – la mettant sur le même plan que les autres organisations intergouvernementales. Ce statut de droit commun semblait «assez réducteur pour elle, bien qu'elle puisse s'exprimer assez librement, notamment dans les organes subsidiaires» comme le soulignaient encore récemment des auteurs avisés, en faisant la comparaison avec la Ligue arabe<sup>4</sup>. De fait, une cinquantaine d'organisations intergouvernementales ont reçu le statut d'observateur, sans beaucoup de sélectivité ni même d'effectivité<sup>5</sup>. Il suffit de regarder les pancartes alignées devant des sièges vides lors des diverses réunions... En pratique, certaines observateurs sont très discrets, comme le Conseil de l'Europe et la CEI, d'autres beaucoup plus actifs, comme l'OCI.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, c'est la délégation de l'Union européenne qui assure le *leadership* au lieu de l'Etat membre chargé de la présidence du Conseil. Ce changement institutionnel a servi de point de départ à une relance des initiatives européennes. Pour aller plus loin, il fallait voir consacrer un statut propre de l'Union par les principaux organes politiques des Nations Unies, l'Assemblée générale, d'une part, le Conseil de sécurité d'autre part.

2.2. C'est de haute lutte que l'Union européenne a dû se faire une place à part au sein de l'Assemblée générale, au lendemain de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1<sup>er</sup> décembre 2009.

Sa première tentative avait été infructueuse, la 64<sup>e</sup> session de l'AG, présidée par M. Ali Treki (Libye), s'achevant sans qu'une décision puisse être prise sur le projet de résolution A/64/L.67 qui avait été déposé le 31 août 2010. Un débat organisé à la veille de la clôture de la session s'était achevé par l'adoption d'une motion d'ajournement présenté par Surinam au nom du CARICOM, adoptée le 14 septembre 2010, par 76 voix contre 71, avec 26 abstentions<sup>6</sup>. Alors que le représentant de la Belgique, au nom de l'Union européenne, avait insisté sur l'aspect pratique du projet, en permettant aux nouveaux

<sup>4</sup> C. BLUMANN, L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LexisNexis, 5<sup>e</sup> ed, 2013.

<sup>5</sup> J. P. COT, A. PELLET, M. FORTEAU, *La Charte des Nations Unies*, 3<sup>e</sup>ed, Economica, 2005, vol. I, p.634.

<sup>6</sup> A/64/PV.122 du 14 septembre 2010. Cf. la chronique de P. TAVERNIER, *Ann. fr. droit int.*, 2010, p. 342.

interlocuteurs permanents qui représentaient l'Union en vertu du nouveau «contexte institutionnel», le Haut-représentant et la délégation de l'UE auprès des Nations Unies, d'intervenir efficacement dans les travaux de l'Assemblée générale, nombre de petits Etats du Tiers Monde, notamment en Afrique et en Océanie, avaient une lecture plus politique, en craignant de donner des privilèges à l'Union européenne, allant à l'encontre du caractère intergouvernemental de l'ONU. Derrière cet argument juridique, Ils craignaient surtout que les membres de l'Union ne dispose d'une voix supplémentaire!

La 65<sup>e</sup> session, présidée par M. Joseph Deiss (Suisse) – qui avait à son cabinet un conseiller juridique italien, le Pr Giuseppe Nesi – fut plus favorable à la cause européenne, même si la date tardive de vote du projet de résolution A/65/L.64/Rev.1 présenté par la Hongrie et les 26 autres Etats membres qui n'est intervenu que le 3 mai 2011, montre tout le chemin qu'il a fallu parcourir pour convaincre les derniers récalcitrants. Le vote de la résolution 65/276 sur la *Participation de l'Union européenne aux travaux de l'Union européenne*, a été acquis par 180 voix, contre zéro, avec seulement 2 abstentions, venant de la Syrie et du Zimbabwe. Pour autant, ce vote en apparence triomphal avait été précédé d'un dernier baroud d'honneur avec un amendement du Zimbabwe à l'occasion duquel les plus récalcitrants ont pu se manifester. Cet amendement visant à limiter le droit de réponse de l'UE, a été rejeté par 142 voix contre 6 – Cuba, l'Iran, le Nicaragua, la Syrie, le Venezuela et le Zimbabwe – avec 20 abstentions – dont l'Afrique du Sud, le Belarus, l'Equateur, le Kenya, l'Ouganda et la Zambie, les Philippines, etc.

Il serait sans doute fastidieux de comparer en détail les trois variantes successives du projet de résolution. Ainsi, la nouvelle résolution rappelle sobrement la résolution 3208 (XXIX) du 11 octobre 1974 octroyant le statut d'observateur à la Communauté économique européenne, là où le projet initial rappelait de manière emphatique mais approximative «les relations établies de longue date entre l'Union européenne et l'Organisations des Nations Unies».

«Reconnaissant qu'il appartient à chaque organisation régionale de définir les modalités de sa représentation extérieure», l'Assemblée générale note dans un avant-dernier considérant «que les Etats membres de l'Union européenne ont délégué les fonctions de représentation extérieure de l'Union européenne, qui étaient auparavant confiées aux représentants de l'Etat membre exerçant la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne, aux représentants institutionnels ci-après: le Président du Conseil européen, le Haut-Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la Commission européenne et les délégations de l'Union européenne, qui agissent au nom de l'Union européenne dans l'exercice des compétences dévolues par les Etats membres». Passant sans transition de la précision impitoyable du jargon européen au flou artistique du jargon onusien, l'Assemblée dit avoir «à l'esprit les modalités de participation des Etats et entités ayant le statut d'observateur, et d'autres observateurs, aux travaux de l'Organisation des Nations Unies, telles qu'énoncées dans les résolutions pertinentes». Cette formule énigmatique est l'ultime ajout dans le projet révisé.

Après avoir réaffirmé, dans le dispositif lui-même, «qu'elle est un organe intergouvernemental dont la composition est limitée aux Etats qui sont Membres de l'Organisation des Nations Unies» (§.1), elle renvoie à une annexe les modalités de participation des représentants de l'Union européenne, «en qualité d'observatrice (sic)» (§.2) en réservant la même possibilité pour toute autre organisation régionale qui aurait pris des arrangements identiques (§.3).

Au-delà des aspects pratiques de la résolution qui permet à l'Union de participer aux travaux et aux débats, mais sans droit de vote ni droit de présenter des candidats, ce sont les explications de vote qui sont les plus symptomatiques, traduisant la crainte des «petits Etats» de se voir marginalisés. D'un côté des Etats insulaires comme les Bahamas, au nom du CARICOM, ou Nauru se sont inquiétés de la «nature sans précédent» de la résolution, mais d'autres Etats, comme le Nigeria, au nom du groupe africain ou le Soudan, au nom des Etats arabes, ont souligné la voie ouverte à d'autres organisations régionales. Au contraire l'Argentine a souligné que les prérogatives accordées aujourd'hui à l'Union européenne ne constituaient pas un précédent pour d'autres organisations.

Face à ces contradictions, il ne restait plus à la baronne Ashton, la Haut-Représentante de l'Union européenne, présente lors des débats qu'à remercier les délégations «pour les efforts extraordinaires qu'elles ont déployés pour élaborer le projet de résolution le plus consensuel possible». Paradoxalement les choses semblent avoir été beaucoup plus faciles pour avoir accès au club très privé que reste le Conseil de sécurité.

2.3. Dans la foulée de sa reconnaissance par l'Assemblée générale, l'Union européenne a été représentée au plus haut niveau lors de débats importants du Conseil de sécurité. Les grandes puissances ont fait preuve de réalisme, en prenant acte de la contribution diplomatique de la Haute représentante à des dossiers chauds, comme celui de l'Iran, ou à la participation de l'UE en tant que telle à des opérations de maintien de la paix, comme en RDC. Mais cette reconnaissance semble faire partie d'un mouvement plus général<sup>7</sup>.

Dès le 13 janvier 2010, à l'initiative de la Chine, une Déclaration du Président du Conseil de sécurité est adoptée pour saluer la retraite organisée par le Secrétaire général et les responsables d'organisations régionales ou sous-régionales. Des «briefings» réguliers sont organisés avec les organisations concernées, comme ceux auxquelles participent la haute représentante le 4 mai 2010 et le 8 février 2011.

La question préalable de principe que posait la différence de statut entre les Etats membres de l'Union européenne, notamment le rôle des deux membres permanents du Conseil de sécurité, avait été évoquée dans le TUE, à l'article 34 §.2 qui précisait en reprenant des formulations déjà agréées que «les Etats membres qui sont aussi membres du Conseil de sécurité des Nations Unies se concerteront et tiendront les autres Etats membres ainsi que le haut représentant pleinement informés. Les Etats membres qui sont membres du Conseil de sécurité défendront, dans l'exercice de leurs fonctions, les positions et intérêts de l'Union, sans préjudice des responsabilités qui leur incombent en vertu des dispositions de la Charte des Nations Unies». La formule reste prudente, mais les divisions entre le Royaume-Uni et la France face à l'attentisme américain sur la crise syrienne montrent assez l'importance de l'enjeu. Il en va de même de l'éclipse britannique dans le dossier ukrainien malgré le «format Normandie» piloté par le tandem franco-allemand, sans parler d'une posture pro-russe chez certains Etats membres, comme la Hongrie et la Grèce, là où les Etats baltes et les anciens membres du bloc de Varsovie sont en première ligne.

*A fortiori* la possibilité pour l'Union européenne de parler d'une seule voix – au risque de n'avoir plus qu'une seule voix – au Conseil de sécurité, impliquerait une convergence diplomatique-militaire beaucoup plus forte. Avec leurs tropismes entre l'espace méditerranéen et le partenariat oriental, leurs clivages entre priorité sécuritaire et tradition

<sup>7</sup> Cf. Le Répertoire du Conseil de sécurité.

neutraliste, les négociations internes à 28 ne feraient que paralyser un processus de décision collective à deux niveaux, en fragilisant par contrecoup le pouvoir d'initiative, la force de réaction rapide et l'efficacité du Conseil de sécurité lui-même. Faute d'une improbable réforme du Conseil de sécurité, en dehors des tentatives françaises récentes pour limiter le droit de veto, c'est le *status quo* qui semble devoir primer. A défaut d'être un acteur politique global, l'Union européenne est de plus en plus présente sur nombre de dossiers sensibles. Cette solution empirique sera sans doute facilitée dans un premier temps par l'attribution du poste de haut représentant à une politicienne britannique, Catherine Ashton, tandis que le secrétaire général était assuré par un diplomate chevronné, Pierre Vimont, ancien représentant permanent de la France à Bruxelles. Son successeur, lui aussi français, Alain Le Roy, sera un ancien SGA chargé des opérations de maintien de la paix.

On retrouve la participation de la Haute représentante aux travaux du Conseil de sécurité le 13 février 2013 et surtout le 14 février 2014, à l'occasion de l'examen d'un point de l'ordre du jour devenu classique qui est intitulé «Coopération entre l'ONU et les organisations régionales et sous-régionales aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationales» mais qui cette fois est centré exclusivement sur l'Union européenne.

Pour la première fois, le 14 février 2014, dans une Déclaration du président (PRST/2014/4), en l'occurrence la Lituanie, après un débat avec la participation du Secrétaire général, le Conseil salue publiquement «l'importante contribution de l'Union européenne au maintien de la paix et de sécurité internationales» et «se félicite de la participation de l'Union européenne aux négociations et aux initiatives de médiation internationales», en visant notamment le plan d'action conjoint sur le programme nucléaire iranien et la stabilisation de l'ouest des Balkans. Mais au-delà de ces deux dossiers, «le Conseil se félicite de l'approche globale de l'Union européenne du maintien de la paix et de la sécurité internationale et félicite cette dernière et ses Etats membres de leur attachement constant au maintien de la paix internationale, à la consolidation de la paix et à l'action humanitaire, ainsi que leur soutien financier et logistique», en énumérant une nouvelle série d'exemples, comme la lutte contre la piraterie en Somalie, l'action en RCA, au Mali et au Niger. Le Conseil évoque même «une vaste coopération entre l'UE et l'ONU» sur des sujets aussi sensibles que la Syrie, le «Quatuor» pour le Moyen-Orient, l'Afghanistan.

Enfin, le Conseil «salue la contribution de l'Union européenne» sur des questions de fond d'intérêt mutuel, comme «l'action de l'ONU en faveur de la coopération pour le développement et de la promotion et de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales», la protection des civils en période de conflit armé, notamment les initiatives en faveur des femmes et des enfants, et enfin le rôle essentiel de la justice et de l'état de droit pour la promotion et le maintien de la paix, en visant expressément la CPI. La Déclaration d'achève en évoquant «un partenariat stratégique» et en précisant que «la haute représentante [pourra] être périodiquement invitée à faire des exposés au Conseil de sécurité». La Déclaration présidentielle ne mentionne même pas l'article 39 du règlement intérieur provisoire qui sert de base à ces échanges.

On le voit, à travers ces quelques citations, que l'attitude pragmatique du Conseil de sécurité se concentrant sur les objectifs, les moyens et les résultats, est tout autre que l'approche frileuse de l'Assemblée générale, dominée par les procédures et les précédents. Ce contraste est d'autant plus saisissant qu'on était à la veille de la crise ukrainienne. Il faut toutefois noter que l'Union européenne n'a aucun monopole et que, par exemple, quelques mois plus tard, le 16 décembre 2014, une Déclaration du président est venu saluer à son tour le rôle de l'Union africaine.

Mais la visibilité de l'Union européenne n'a fait que se renforcer depuis le début de l'année. La nouvelle Haute représentante, Mme Federica Mogherini est venue pour la première fois devant le Conseil de sécurité, le 9 mars 2015, pour un long débat consacré exclusivement à l'Union européenne, sous la présidence française, avec la participation du Secrétaire général<sup>8</sup>. Dans un discours programmatique très substantiel, elle souligne que c'est la première réunion de ce type à laquelle elle participe depuis son entrée en fonction, mais déjà la 5<sup>ème</sup> réunion consacrée à la coopération entre les Nations Unies et l'Union européenne. La Haute représentante reviendra à New York, dès le 11 mai 2015, pour un nouveau débat sur la crise des migrants, avec un représentant de l'Union africaine. Mais on touche déjà la question du rôle joué par l'Union européenne sur les questions de fond.

### 3. Le rôle spécifique joué par l'Union européenne au sein des Nations Unies

3.1. Une fois sa place revendiquée et reconnue, il reste à savoir ce que l'Union européenne en fait. C'est sans doute le cœur du sujet, mais il est beaucoup plus difficile d'en faire le tour, de manière synthétique dans un exposé. On sait que la part des 28 Etats membres au budget ordinaire correspond à 35% du budget ordinaire des Nations Unies et à 36,8 % du budget des opérations de maintien de la paix, soit plus d'un tiers du budget, bien devant les 22% des Etats-Unis ou la contribution du Japon qui a fondu de moitié en 10 ans, passant de près de 20% à 10,83%. Sur un terrain plus politique, les prises de position de l'Union européenne ne sont pas seulement endossées par les 28 Etats membres, elles sont appuyées par une dizaine de partenaires, associés ou candidats ayant des statuts divers, ce qui grossit encore la masse critique de l'Union européenne dans les forums mondiaux.

A l'évidence, l'Union européenne pèse par ses prises de position, par ses moyens, encore faut-il définir ses domaines d'action et ses priorités dans le champ du droit international<sup>9</sup>. On définira, un peu arbitrairement, deux grands axes correspondant aux grandes missions des Nations Unies, la promotion des droits de l'homme et de la démocratie, le maintien de la paix et la sécurité collective.

3.2. Pendant longtemps, l'Union européenne a utilisé son *soft power* dans le domaine des droits de l'homme sans vision d'ensemble et en recherchant le plus petit dénominateur entre ses membres. Faute de définir une position commune, les Etats membres se réfugient dans l'abstention, la diplomatie incantatoire d'un long catalogue de déclarations... Plus récemment elle a mis au point des «outils» pour assurer la cohérence et l'efficacité de sa diplomatie des droits de l'homme.

L'année 2012 marque un tournant, avec pour la première fois l'adoption d'une stratégie unifiée, assortie de la désignation d'un représentant spécial de l'UE pour les droits de l'homme auprès du Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Il s'agit de Stavros Lambrinidis d'abord nommé à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2012 jusqu'au 30 juin 2014, mais dont le mandat a été prorogé avec la nouvelle équipe. Dans le même esprit, des moyens financiers importants ont été mobilisés avec l'Instrument

<sup>8</sup> S/PV/7402.

<sup>9</sup> Pour un tableau d'ensemble, M. BENLOLO-CARABOT et al., *Union européenne et droit international. En l'honneur de Patrick Daillier*, Paris, 2012.

européen pour les droits de l'homme et la démocratie (EIDHR) présenté lors d'un forum organisé en mai 2014 à Bruxelles, pour couvrir les années 2014-2017.

Le «cadre stratégique pour les droits de l'homme et la démocratie» a été adopté par le Conseil le 25 juin 2012 pour définir les principes, objectifs et priorités de l'Union pour dix ans<sup>10</sup>, sur la base d'une communication conjointe intitulée *Les droits de l'homme et la Démocratie au cœur de l'action extérieure de l'Union européenne: vers une approche plus effective*, adoptée le 12 décembre 2011 par la Commission, après un feu vert des ministres donné à Cordoba en mars 2010.

Ce cadre stratégique est lui-même décliné en «plans d'action». Le premier qui allait jusqu'en 2014, couvrait 97 actions regroupées sous 36 têtes de chapitre. Un nouveau plan est en gestation, pour couvrir les quatre prochaines années, sur la base d'une communication conjointe adressée au Parlement européen et au Conseil, avec pour titre *Action Plan on Human Rights and Democracy (2015-2019)*, «*Keeping human rights at the heart of the EU agenda*»<sup>11</sup>. Il est précisé que ce plan d'action a pour vocation de guider aussi bien les relations bilatérales de l'Union européenne que sa participation dans des forums multilatéraux, en particulier les Nations Unies et le Conseil de l'Europe.

A un autre niveau, l'Union européenne adopte chaque année un document exhaustif pour définir ses priorités à l'occasion de l'Assemblée générale des Nations Unies, comme celui adopté le 23 juin 2014 en vu de la 69<sup>e</sup> session, mais aussi ses priorités à moyen terme 2012-2015, adoptées le 23 mai 2012<sup>12</sup>.

Ces documents ont les avantages et les inconvénients d'une diplomatie ouverte, correspond à l'idéal de la «nouvelle diplomatie» préconisée par le président Wilson. Tout de ne peut prévu et planifié, l'Union doit aussi garder ses marges de manœuvre et ne pas dévoiler toutes ses cartes sur la place publique. Mais ils ont le double mérite, celui de donner des «éléments de langage» aux diplomates européens pour assurer la cohérence à l'action des représentants des 28 et des délégations de l'Union, et celui de fournir des critères d'évaluation des résultats obtenus, au regard des ambitions affichées.

C'est aussi le cas des stratégies pays, et sur le plan thématique, où l'Union a adopté une douzaine de directives (*guidelines*) qui ont été actualisées et concernent des dossiers très différents, comme la peine de mort (1998, mise à jour en 2008 et en 2013), la torture (2001 mise à jour en 2008 et en 2012), le soutien à la CPI (2001), les enfants dans les conflits armés (2003 et 2008), les défenseurs des droits de l'homme (2004 et 2008), les droits de l'enfant (2008), la violence contre les femmes (2009), le droit humanitaire (2009), les dialogues sur les droits de l'homme avec les pays tiers (2009) – et plus récemment trois nouveaux thèmes, la liberté de religion et de conviction (2013), les droits des LGBT (2013) et enfin la liberté d'expression «*online and offline*» (2014).

On peut noter que certains thèmes, relevant du droit humanitaire, trouve un soutien très fort auprès du Secrétaire général et du Conseil de sécurité s'agissant des enfants dans les conflits armés ou du rôle des femmes en matière de paix et de sécurité. D'autres priorités de l'Union sont beaucoup plus clivantes, qu'il s'agisse de l'abolition de la peine de mort ou de la lutte contre les discriminations sexuelles et rencontrent de fortes résistances devant l'Assemblée générale.

<sup>10</sup> ST 11855/12.

<sup>11</sup> JOIN(2015) 16 final du 28 avril 2015.

<sup>12</sup> Doc. 9820/1/12 rev.1.

3.3. Il est encore plus difficile de tracer les concours de la politique de sécurité et de défense de l'Union européenne en relation avec l'ONU. Certes l'Union entend agir dans le cadre de la Charte des Nations Unies, notamment du chapitre VII et du chapitre VIII, mais son action civilo-militaire en matière de gestions des crises est multiforme. D'autant que dans le cadre du multilatéralisme le rôle précurseur de l'Union tend à céder la place à des opérations de maintien de la paix plus classiques ou à des forces régionales et sous-régionales, notamment en Afrique, afin de se concentrer sur la formation des forces nationales et le renforcement de l'Etat de droit. Enfin il faut intégrer les priorités géopolitiques des grands Etats membres et les appels à la solidarité européenne comme l'illustrent le rôle de pointe de l'Italie en Méditerranée ou l'engagement de la France en Afrique.

Il suffit de noter la multiplication des sigles pour mesurer l'implication de l'Union européenne n tant que telle dans différents arcs de crise, dans les Balkans avec EUFOR ALTHEA en Bosnie depuis 2004 et EULEX au Kosovo depuis 2008, en Géorgie avec EUMM depuis 2008 et en Ukraine avec EUAM depuis 2014.

Dans les territoires palestiniens avec EUBAM RAFAH depuis 2005 et EUPOL COPPS depuis 2006, en Afghanistan avec EUPOL depuis 2007.

En Afrique, on peut recenser au moins 6 opérations civiles ou militaires en cours:

- en Libye, avec EUBAM depuis 2013.
- au Niger, avec EUCAP Niger depuis 2012
- au Mali avec EUTM depuis 2013 couplé sur le plan civil avec EUCAP SAHEL depuis 2014
- en RCA avec EUMAM RCA depuis 2015, prenant la suite de EUFOR Tchad/RCA en 2008-2009 et de RCA en 2014.
- en RDC avec EUSEC depuis 2005, après ARTEMIS en 2003 et EUFOR RDC en 2006 sur le plan militaire, tandis que EUPOL Kinshasa a duré de 2005 à 2007 et EUPOL RDC de 2007 à 2014.
- en Somalie, avec EU NAVFOR Atalante depuis 2008 et EUTM depuis 2010, prolongé par EUCAP NESTOR depuis 2012 à Djibouti, au Yémen et en Tanzanie.

C'est sans doute plus sur le terrain, dans les zones de crise, que dans les couloirs des Nations Unies que le bilan de ces politiques pourra être fait. Face à la multiplication des crises humanitaires autour de la Méditerranée, l'Union européenne ne peut se contenter de stratégies de papier et de plans d'action ne débouchant sur aucune action. Soixante ans après la conférence de Messine, c'est un nouveau défi qu'il convient de relever, non plus à 6 mais à 28, en mesurant le chemin parcouru, grâce aux pionniers de la construction européenne. Au moment où l'espace de Schengen est remis en cause et où les murs se dressent en Europe, c'est toute la cohérence du projet européen qui est en crise, à l'interface des politiques internes et des engagements extérieurs. Norberto Bobbio parlait du «pessimisme de la volonté». Aujourd'hui le pessimisme doit être mobilisateur et imposer un sursaut collectif.