

UNE PREMIÈRE FORME
DE COOPÉRATION POLITIQUE EUROPÉENNE: 1881

La scène européenne a été marquée ces dernières décennies par des efforts continus visant à l'unification de l'Europe. Le texte du Traité de Rome, signé le 25 mars 1957, prévoit la coopération économique entre les états-membres des Communautés européennes. Ce n'est qu'en 1969, lors de la "Conférence des Chefs d'Etat ou de gouvernement"¹ tenue à la Haye qu'une procédure, non-institutionnalisée, de Coopération Politique fut initiée. Cette coopération aurait comme but la convergence de la politique étrangère des "Six" alors, "Douze" actuellement, états-membres de la Communauté Economique Européenne. Depuis lors, de nombreux efforts furent réalisés vers l'unification politique de l'Europe et une étape importante a été franchie tout récemment avec la signature, le 17 février 1986, d'un acte qui institutionnalise finalement la Coopération Politique² et prévoit, entre autres, un Secrétariat Permanent.

Il est vrai que jusqu'à la seconde guerre mondiale les efforts pour l'unification des états du vieux continent et la mise au point entre eux d'une coopération politique n'ont pas revêtu une forme systématique. Points de référence constituaient plutôt les visions d'hommes politiques comme Ar. Briand ou Al. Marc. Cependant il y eut des cas qui ont constitué un certain démarrage plus pratique vers cette direction, à savoir l'unification de l'Europe. Tel fut le cas de remise de notes identiques par les Grandes Puissances au

1. La Coopération Politique Européenne a été instaurée en décembre 1969 par la Déclaration de la Haye (2.12.1969) faite par les chefs d'Etat et de gouvernement de la Communauté Européenne. La mise en œuvre de cette coopération a été initiée par le rapport des Ministres des Affaires Etrangères aux chefs d'Etat et de gouvernement le 27 octobre 1970 (Rapport de Luxembourg). Depuis lors le système de cette coopération est continuellement amélioré et élargi. Il est régi par le "coutumier", qui constitue la codification de règles—non institutionnalisées, jusqu'il y a quelques mois—de cette coopération.

2. Ce traité a été signé par neuf pays-membres de la C.E.E., à Bruxelles, le 17.2.1986: Belgique, Allemagne Fédérale, France, Royaume uni, Luxembourg, Pays-Bas, Irlande, Espagne, Portugal. La Grèce, l'Italie et le Danemark l'ont signé à la Haye, le 27.2.1986. Il entrera en vigueur après le dépôt des instruments de ratification ou l'approbation de la part de toutes les parties contractantes (art. 12 § 1).

Gouvernement d'un état tiers, ou de la pratique de faire des démarches communes. Même si ces exemples spécifiques ne constituaient pas des efforts conscients vers ce but ultime, ils visaient à ce que les Puissances de l'époque³ dressent et appliquent une politique concordante, au moins à l'égard de problèmes particuliers, d'une part conformément à leurs intérêts mutuels, d'autre part dans le contexte des données du problème auquel elles faisaient face.

Un tournant de l'histoire de la Grèce du 19ème siècle a donné aux Puissances de l'époque l'occasion, peut-être pour la première fois, de coopérer entre elles d'une façon plus systématique. On pourrait dire que cette expérience a constitué, vu d'ailleurs son succès, un intéressant précédent. Il serait, certes, exagéré de suggérer que le cas qui sera par la suite analysé fut un pas décisif vers l'unification européenne. En effet, ni les objectifs auxquels il visait, ni l'étendue de la coopération qui s'ensuivit ne peuvent être comparés à la conception contemporaine de la Coopération Politique Européenne (C.P.E.). On peut toutefois, le considérer comme un apport, involontaire, à la construction de l'idée de l'Europe, idée à laquelle seront données plus tard, des suites conscientes et des dimensions sérieuses.

L'effort même qui suit, d'établir une comparaison entre ces deux formes de coopération constitue une entreprise pédante: alors que, d'une part, il y a simplement une coopération plus systématisée en vue d'aboutir au règlement d'un différend particulier, d'autre part un système complet s'est instauré, qui couvre d'autres besoins et d'autres buts, utilisant même des moyens techniques tout à fait modernes.

Ainsi il ne doit pas être considéré que ce bref aperçu vise en fait à établir une comparaison entre deux systèmes de coopération assez étrangers entre eux mais plutôt à apporter quelques éléments, peut-être nouveaux, à l'étude de la progression historique de l'idée de l'unification de l'Europe.

* * *

Le prétexte qui déclencha la coopération au niveau technique plus systématique entre les Puissances européennes fut l'affaire de la délimitation de la frontière gréco-turque, conformément aux stipulations du Congrès de Berlin, de 1878. La phase conclusive du règlement de ce litige, qui durait depuis trois ans déjà, par les six Puissances, a constitué le point de départ de cette coopération plus pratique, afin que la solution puisse être trouvée et appliquée. Il va sans dire que les Puissances, même avant cette période, collaboraient d'une façon étroite, pour desservir l'ensemble de leurs intérêts. C'est, entre

3. Les six Grandes Puissances européennes étaient l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la Grande Bretagne, la France, la Russie, l'Italie.

autres, l'évolution des moyens de communication et l'utilisation du télégraphe qui a donné une impulsion décisive à l'intensification de la concertation entre les Ministères des Affaires Etrangères et leurs missions à l'étranger. Il devient de coutume dorénavant, pour les capitales de câbler en même temps des instructions vers leurs ambassades auprès des autres Puissances.

Malgré la pratique décrite ci-haut, les négociations à Constantinople—qui ont constitué la dernière phase de l'annexion de la Thessalie et d'une partie de l'Épire par la Grèce—entre les ambassadeurs des six Puissances et les représentants de l'Empire Ottoman, depuis février jusqu'à mai 1881, ont créé dans les capitales européennes la nécessité d'une concertation plus musclée: c'est cette nécessité qui fut, dans une certaine mesure, un présage involontaire, certes, de la Coopération Politique Européenne contemporaine, 90 années plus tard.

Les raisons profondes de la nécessité de systématiser la concertation qui résulta pendant cette courte période entre les six ambassadeurs à Constantinople et leurs capitales respectives, découlent, entre autres, d'une part des conditions politiques qui prévalaient alors en Europe dans le contexte du système des alliances qui faisait surface et qui avait comme épïcentre l'Empire Allemand, et d'autre part de la nature des négociations, elles-mêmes, avec la Sublime Porte.

Conformément aux accords passés—qui n'ont cependant pas été finalement respectés—ces négociations auraient eu lieu d'une façon non-protocolaire; chaque ambassadeur aurait des contacts séparés avec les représentants ottomans; puis ils se rencontreraient à six pour comparer les réactions de leurs interlocuteurs et pour dresser la ligne commune à suivre lors des contacts du lendemain.

La proposition pour une concertation plus pratique entre les ambassadeurs des Puissances à Constantinople fut soumise par le Ministre français des Affaires Etrangères Barthélémy Saint Hilaire⁴; c'est lui qui a lancé l'idée que les six ambassadeurs informent leurs capitales par des "télégrammes identiques" sur le cours des négociations. Le 5 février 1881 il suggérait à l'ambassadeur britannique à Paris plus particulièrement ceci:

"Afin d'éviter des retards et de simplifier la marche de la négociation, il m'a paru que les Représentants des Puissances à Constantinople, tout en agissant auprès de la Porte Ottomane par des démarches individuelles et séparées, pourraient utilement convenir de comparer ensemble les réponses

4. Une première suggestion de cette idée de la part du Ministre français apparaît dans les archives autrichiennes (Haus-Hof-und Staats archiv) (H.H.S.A.) depuis le 26.1.1881.

qu'ils recevraient, et se concerter pour informer leurs gouvernements respectifs par des télégrammes identiques"⁵.

Cette coopération visait à ce que les gouvernements puissent "être en mesure de se concerter et s'exprimer"⁶ à partir de la même base sur l'évolution des négociations, parce que, autrement, il y aurait danger que "cette concertation s'avère difficile et donne lieu à des malentendus"⁷.

Les autres Puissances ont accepté la proposition comme utile; ainsi, le premier télégramme identique de Constantinople fut expédié en langue française vers les six Ministères des Affaires Etrangères, le 20 février 1881, à l'occasion de l'ouverture des négociations. Ce système a duré jusqu'au 25 mai 1881, c'est-à-dire jusqu'à la signature entre les ambassadeurs des Puissances et les Représentants de la Porte des deux accords relatifs à la cession à la Grèce de la Thessalie et la partie de l'Epire qui en avait été convenu.

Cette pratique s'appliquait seulement à Constantinople. Par contre aucune procédure analogue n'avait été prévue pour les délibérations des Représentants des Puissances à Athènes. Dans la capitale grecque il n'y aurait pas, certes, de négociations. Toutefois, les ambassadeurs à Athènes avaient à remplir un rôle crucial: il fallait qu'ils informent leurs capitales sur les réactions du gouvernement hellénique pendant le cours des négociations à Constantinople et après leur issue, afin qu'elles prennent leurs mesures pour empêcher toute action prématurée, intempestive et dangeureuse du cabinet grec; ce dernier devait accepter paisiblement l'amputation des titres qu'il avait recueilli tant au Congrès qu'à la Conférence de Berlin et s'incliner devant les sacrifices territoriaux auxquels il serait, ainsi, invité à souscrire.

Suite aux télégrammes identiques des ambassadeurs à Constantinople, les Ministères des Affaires Etrangères envoyaient souvent leurs vues à leurs missions diplomatiques auprès des autres Cours, afin que soit créée à temps, par l'influence mutuelle, la convergence des positions nécessaires et que les instructions adéquates et identiques soient mandées à la capitale Ottomane. Il va sans dire que les ambassadeurs auprès de la Porte, à part les "télégrammes identiques" avaient le droit d'envoyer des câbles nationaux qui contenaient des informations supplémentaires et par lesquels ils portaient des jugements personnels.

5. Archives du Ministère des Affaires Etrangères de la France: lettre de Barthélemy Saint-Hilaire, 5.2.1881; adressée à l'ambassadeur britannique à Paris, Elliot.

6. H.H.S.A. Télégramme de l'ambassadeur autrichien à Paris, le baron Beust, adressé au Ministre autrichien des Affaires Etrangères, le baron Haymerle, 26.1.1881.

7. H.H.S.A. Télégramme de l'ambassadeur autrichien à Paris, le baron Beust, adressé au Ministre autrichien des Affaires Etrangères, le baron Haymerle, 29.1.1881.

Le but primordial auquel visait le Ministre français avec sa proposition était, comme il a déjà été expliqué, l'information identique des cabinets des Puissances sur le cours des délibérations à Constantinople. Cependant, les ambassadeurs ont vite dépassé leurs instructions sur cette pratique, vu la tournure positive qu'ont pris les négociations; c'est ainsi qu'ils ont pris l'initiative, au delà d'informer leurs gouvernements, de leur soumettre également des propositions concernant des actions que les six devraient entreprendre, pas seulement envers la Porte mais même envers Athènes. L'élargissement de cette manière de leur mandat fut, sans aucun doute, très important: il eut comme résultat l'extension de la coopération pratique de façon à englober un autre pays tiers, à savoir la Grèce; en même temps il différencie la nature de cette collaboration de façon à la faire paraître plus proche de la pratique de la coopération politique contemporaine, comme elle est manifestée entre les "Douze". Il est intéressant de noter que dans un cas particulier ce sont les suggestions des ambassadeurs qui ont été, finalement, retenues par les capitales et non l'avis soumis par une de celles-ci⁸.

Il appert donc de ce qui précède, que cette nouvelle forme de coopération plus systématique des Puissances principales, comportait des différences substantielles en comparaison à la coopération politique non-institutionnalisée en vigueur actuellement. Cette différence est due, entre autres, au caractère ad hoc de celle-là alors que la C.P.E. dessert des objectifs plus larges et à plus long terme. Une autre raison est, certes, l'évolution depuis lors des moyens de communication.

Référence a déjà été faite aux visées plutôt restreintes de la coordination des ambassadeurs à Constantinople. Par contre les buts de la Coopération Politique Européenne sont beaucoup plus vastes. Conformément au Rapport du Luxembourg⁹ les objectifs de cette coopération sont les suivants:

— assurer par une information et des consultations régulières une meilleure compréhension mutuelle sur les grands problèmes de politique internationale,

— renforcer leur solidarité en favorisant une harmonisation des points de vue, la concertation des attitudes et, lorsque cela apparaîtra possible et souhaitable,

— des actions communes.

Cette procédure, après avoir passé par l'"unification politique" des

8. Au texte d'une note verbale qui serait adressée au cabinet d'Athènes, soumis aux capitales par Vienne, a été préféré celui rédigé par les ambassadeurs à Constantinople.

9. Rapport de Luxembourg, 27.10.1970. Deuxième partie, I.

Etats-membres de la Communauté Economique Européenne, préparera les voies d'une "Europe unie"¹⁰ qui débouchera sur l'"Union Européenne"¹¹.

De ce qui précède, la différence spécifique entre la C.P.E. et la pratique de 1881 peut être facilement décelée: c'est l'idée qui transcende la coopération contemporaine, à savoir le dessein déclaré et de long cours de l'unification par étapes de la politique étrangère des partenaires¹². Un tel objectif manquait de la pratique appliquée à Constantinople. La coopération se limitait au sujet particulier des négociations qui s'y tenaient, pour régler définitivement cette dernière question, encore en suspens, du Congrès de Berlin.

Toutefois, malgré la divergence de principe précitée, les deux systèmes présentent nombre de points communs quant à leur conception plus générale: la meilleure compréhension réciproque, le renforcement de la solidarité des partis, l'harmonisation de leurs vues, et, il va sans dire, l'entreprise d'actions communes envers des pays tiers, à savoir en 1881 tant envers l'Empire Ottoman, qu'envers la Grèce, par la suite.

La réalisation de ces objectifs demandait, donc, la création d'un système adéquat de communications pour l'information urgente et similaire des Etats qui coopéraient ainsi, pour pouvoir arriver au consensus nécessaire et entreprendre des actions communes.

Ce système de communication en 1881 fut plutôt élémentaire. Cependant, il fut instauré en fonction de la courte période que durerait la coopération des ambassadeurs à Constantinople. Chacun des chefs de mission des Puissances auprès de la Porte envoyait, par ses propres moyens et en utilisant son chiffre national, à son Ministère le texte du "télégramme identique". Par la suite, vu le manque de système télégraphique spécial entre les six Ministères des Affaires Etrangères, ceux-ci échangeaient des câbles nationaux avec leurs ambassades dans les autres capitales, pour aviser les Ministres de leurs vues, et se coordonner ainsi à six. Malgré le caractère élémentaire de ce système, il fut assez convenable pour contribuer d'une manière substantielle au succès des objectifs des Puissances.

Par contre dans le contexte de la C.P.E., un réseau spécial de télex sous

10. Rapport de la Haye, 2.12.1969, art. 3 et 15.

11. Rapport de Paris, 21.10.1972, art. 16.

12. La C.P.E. (Rapport de Copenhague, 23.7.1973 et Rapport de Londres, 13.10.1981) prévoit plusieurs niveaux de coopération politique: Le Conseil Européen (chefs d'Etat ou de gouvernement), le conseil des Ministres (des Affaires Etrangères), le Comité Politique (Directeurs des Affaires Politiques) et les groupes de travail (experts des directions compétentes des Ministères des Affaires Etrangères).

le sigle de COREU (Correspondance Européenne) relie, depuis 1973, directement les Ministères des Affaires Etrangères des partenaires entre eux. Ce réseau hautement moderne constitue la pierre angulaire, l'instrument par excellence indispensable, pour la mise en pratique de la coopération politique dans cette période pendant laquelle les relations internationales revêtent un caractère tellement compliqué.

Dans le système de la C.P.E. la Présidence¹³, assumée par chaque état-membre selon une rotation semestrielle, joue le rôle de coordonnatrice des vues exprimées par les partenaires. C'est la Présidence qui recueille les vues sur un problème qui a éventuellement surgi dans un pays tiers et communique le résultat du consensus, ainsi formé, c'est-à-dire la résultante des différentes opinions exprimées, à l'ambassade qui assume respectivement la Présidence dans ce pays tiers, qui en fait part à son tour, aux missions diplomatiques des autres partenaires¹⁴. Par un processus analogue les ambassadeurs des "Douze" dans un pays tiers, qui coopèrent également entre eux dans le contexte de la C.P.E., adressent, par le biais de leur président au Ministère des Affaires Etrangères du pays qui assume la Présidence des "Douze", leurs vues sur un sujet donné. Cette dernière doit les communiquer, par le réseau COREU aux autres partenaires.

Les circonstances qui prévalaient en 1881 ne demandaient pas une institution comme celle de la Présidence. Aucun pays n'avait assumé un rôle de coordinateur. Dans une certaine phase des débats entre les six Puissances, Bismarck prit l'initiative pour que l'accord sur la procédure à suivre à Constantinople soit conclu. Il essaya de fixer également, en quelque façon, le résultat de ces négociations.

Cependant, à la capitale ottomane, où étaient recueillies les instructions nationales des cabinets européens, le doyen du corps diplomatique (et, par conséquent, le plus ancien des ambassadeurs des Puissances) l'ambassadeur allemand, conte Hatzfeldt, était considéré, simplement, comme un "primus inter pares" au cours des délibérations entre les six, sans être cependant compétent pour la coordination de leurs vues, ce que d'ailleurs il voulait éviter à tout prix. Selon un autre point similaire entre les deux systèmes, les ambassadeurs auprès de la Porte n'avaient pas le droit —ni la possibilité technique— de

13. La Présidence est assumée par un état-membre de la C.E.E. sur tous les niveaux de la coopération politique. La rotation par semestre se fait par ordre alphabétique, conformément au nom du pays dans sa langue nationale, e.g. ΕΛΛΑΣ, DEUTSCHLAND.

14. Il se peut que dans une capitale les "Douze" ne soient pas tous représentés. Dans le cas donc, où la Présidence n'y est pas représentée, la présidence locale est assumée par un autre ambassadeur.

communiquer avec leurs collègues dans l'autre pays intéressé, en Grèce. Leurs suggestions concernant des démarches auprès du gouvernement d'Athènes étaient transmises justement par télégramme identique aux six capitales respectives, qui, elles, les retransmettaient à Athènes, avec des instructions relatives.

C'est de la même façon que la Présidence de la C.P.E. après la formation du consensus communautaire par COREU, transmet les instructions pour action à son ambassade au pays tiers. Or, les ambassadeurs dans un autre pays, ne peuvent pas, eux, communiquer leurs vues ou suggestions directement à ce pays tiers; cela peut se faire uniquement par le truchement de la Présidence¹⁵.

La coopération des Puissances décrite plus haut ne s'est pas limitée au différend gréco-turc. Elle a été poursuivie, peu après, en 1882, pendant la Conférence des Ambassadeurs des Puissances à Constantinople pour l'affaire de l'Egypte. Entre temps leur coopération s'est systématisée encore davantage, puisque les six ambassadeurs à la capitale ottomane se rencontraient régulièrement pour échanger des informations ou prendre des décisions concernant les questions d'actualité¹⁶. Cette concertation trouve son équivalent à la concertation régulière des ambassadeurs des pays-membres de la C.E.E. en pays tiers, dans le contexte de la C.P.E.

* * *

Il est naturel que de la comparaison des deux systèmes entreprise par cette étude, ressortent plutôt les différences qui existent que les points, plus discrets, de leurs similarités. Or, le lecteur doit nécessairement prendre en considération d'une part les objectifs restreints de l'un, —de la coopération des Puissances en 1881,—tant du point de vue de sa durée que de sa substance, et d'autre part les moyens techniques imparfaits de cette période. Toutefois, l'idée vraiment originale du Ministre français des Affaires Etrangères a contribué d'une façon décisive à ce que les Puissances règlent avec succès le litige gréco-turc de délimitation des frontières, qui durait depuis déjà trois ans, en formant un ensemble plus articulé et plus dynamique. Il doit être admis que cette pratique fut le résultat d'une résolution exceptionnelle qui a facilité la

15. Par exemple, les ambassadeurs communautaires au Liban peuvent suggérer l'opportunité d'une démarche pour le problème Libanais pas seulement envers Beyrouth mais également envers Damas ou Tel-Aviv.

16. AYE Rapport de l'ambassadeur grec à Paris, N. Mavrocordatos adressé au Ministre des Affaires Etrangères, Ch. Tricoupsis, 9-21.9.1882.

formation de l'unanimité requise et, par conséquent l'atteinte des objectifs des Puissances. Ce sont les mêmes objectifs auxquels vise la Coopération Politique Européenne contemporaine, mais dans un but beaucoup plus élargi, à savoir "l'unification" de la politique étrangère et l'union de l'Europe des "Douze" partenaires qui constituent actuellement la Communauté Européenne.

L'imagination est un élément indispensable pour atteindre des objectifs importants, même par des efforts de longue haleine. Il est, évidemment, difficile de prétendre que l'initiative de Barthélemy Saint Hilaire a constitué un certain stimulus vers l'unification européenne. Mais il ne peut pas être exclu que de tels incidents ou de telles inspirations fortuites peuvent contribuer à la création d'un précédent, d'une atmosphère, qui, par la suite, facilite la conception de visions plus vastes. Il se peut, donc, que cet incident de parcours dans le contexte des relations entre les Grandes Puissances, en 1881, en fut, lui aussi, un tel élément.