



Europe — Enquête

Comment la diplomatie européenne a été grippée par des fonctionnaires « très conciliants » avec Israël

Pendant deux ans, l'UE s'est révélée impuissante à sanctionner Israël pour les violations du droit international à Gaza. Les divisions entre États membres en sont la cause première. Mais, au sein du service diplomatique européen, des hauts fonctionnaires freinaient toute initiative « défavorable à Israël ».

Cédric Vallet

22 décembre 2025 à 18h13

Bruxelles (Belgique).— « Ces deux années ont été vécues de manière très violente par beaucoup d'entre nous. » Pour cet ancien membre du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), l'incapacité de l'Union européenne (UE) à sanctionner Israël pour ses violations du droit international à Gaza est une « *trahison des valeurs de l'UE* ». Celle-ci « *a perdu sa boussole humaine et s'est éloignée de sa ligne qui est celle de l'équilibre* », ajoute-t-il.

Dans le jeu complexe des institutions européennes, les fractures béantes entre les États membres ne sont pas la seule explication de cette frilosité extrême. Des fonctionnaires du SEAE ont aussi contribué à gripper la diplomatie. C'est ce que dénoncent de multiples sources contactées par Mediapart.

« *L'Union européenne a été quasiment bloquée pendant un an, voire davantage*, explique un diplomate. *Oui, les États membres étaient divisés, mais si la "machine" européenne avait parlé d'une même voix, il aurait été possible d'avancer plus vite et plus fort.* » Au sein du SEAE, une poignée de haut·es fonctionnaires, tous positionné·es à des postes clés, sont régulièrement mentionné·es comme ayant cherché à « *bloquer* » ou « *freiner* » toute initiative susceptible de déplaire à Israël. Ils ont notamment tenté de ralentir les projets de sanctions.



À gauche, Stefano Sannino. À droite, Hélène Le Gal.

© Photomontage Mediapart avec Sipa

Au sommet de la pyramide se trouvait Stefano Sannino, secrétaire général du SEAE de 2021 à janvier 2025 (l'Espagnole Belén Martínez Carbonell lui a succédé). Après sa garde à vue du 3 décembre, il a été inculpé dans une affaire de fraude aux fonds européens.

Frank Hoffmeister, l'Allemand qui dirige le service juridique du SEAE, est lui aussi considéré comme l'un des verrous du service diplomatique. Il est par ailleurs membre du Parti libéral-démocrate d'Allemagne, l'une des formations politiques les plus pro-israéliennes de son pays.

Hélène Le Gal, enfin, est une ancienne ambassadrice de France en Israël. Elle est directrice du département Moyen-Orient et Afrique du Nord du SEAE depuis 2022. Plusieurs sources considèrent qu'elle a œuvré, aux côtés d'autres fonctionnaires, « *contre les positions défendues par le haut représentant de l'UE aux affaires étrangères, donc contre son chef, et contre les positions de son propre pays* », lance un diplomate.

Un rapport bloqué

Alors que l'attaque contre Israël perpétrée par le Hamas et d'autres groupes palestiniens le 7 octobre 2023 avait « *choqué tout le monde* », se souvient ce dernier diplomate, deux lignes politiques contradictoires ont rapidement émergé au sein des institutions européennes. « *Il y avait une ligne très "pro-Israël" incarnée par Ursula von der Leyen ; et une ligne plus équilibrée, celle de Josep Borrell, qui était alors haut*

représentant aux affaires étrangères, ancrée dans le droit international et qui ne souhaitait pas donner de chèque en blanc à Israël pour procéder à des massacres de civils. »

Dès le mois de novembre 2023, de forts clivages enrayent le fonctionnement du SEAE. Plusieurs sources confirment par exemple qu'Hélène Le Gal, la cheffe de l'unité Moyen-Orient, a empêché la diffusion d'un rapport interne sur la désinformation israélienne, préparé par l'unité de communication stratégique du SEAE.

Après l'attaque du Hamas, les services du SEAE font remonter des alertes, en constatant des flux d'informations biaisées, au départ d'Israël, transitant par l'Inde et ciblant notamment l'UE. Des analyses sont rédigées, un rapport d'une vingtaine de pages est même écrit, intitulé « Analyse de l'environnement informationnel », d'une vingtaine de pages.

« C'est une manipulation de l'information à destination des États membres. »

Un ancien membre du SEAE à propos de la non-diffusion d'un rapport

Le texte est censé être à usage interne, et à destination des vingt-sept points de contact nationaux du système d'alerte rapide du SEAE, actif dans le domaine de la lutte contre la désinformation. Il décrit les stratégies de désinformation israéliennes. Mais, témoigne un ancien de la cellule communication stratégique du SEAE, « *il [leur] a été clairement stipulé que, sur ordre de Mme Le Gal, [ils avaient] interdiction de travailler sur la désinformation israélienne* ».

Le rapport est en tout cas bloqué. Il ne sera pas diffusé dans le réseau européen de lutte contre la désinformation. « *C'est une manipulation de l'information à destination des États membres* », estime la source interne. Et pourtant, les campagnes de dénigrement et de fausses nouvelles, par exemple contre l'Unrwa – l'agence onusienne chargée des réfugiés de Palestine –, se multipliaient depuis le début de la guerre. Dans certains cas, elles visaient directement des dirigeant·es européen·nes.

Ainsi, le 13 septembre 2024, Israël Katz, le ministre des affaires étrangères israélien, publie sur le réseau social X un photomontage représentant Josep Borrell assis sur les

genoux d'un mollah iranien, tout en évoquant la supposée « *campagne de haine contre Israël* » du haut représentant. Le lendemain, Israël Katz accuse Josep Borrell d'« *antisémitisme* ». « *Stefano Sannino* [le secrétaire général du SEAE – ndlr] n'a même pas convoqué l'ambassadeur israélien après cet événement », déplore un diplomate.

Batailles sur les mots

L'affrontement entre les deux lignes au sein des institutions européennes, dont l'une très conciliante envers Israël à la tête du SEA, s'est aussi manifesté sur le terrain de la sémantique. « *Ces batailles pour quelques phrases, qui se multipliaient tous les jours, nous ont fait perdre un temps fou* », affirme un ancien fonctionnaire.

Selon plusieurs sources européennes, Josep Borrell et son équipe ont dû ferrailler sans cesse avec les cadres d'une administration pourtant placée sous sa tutelle : le SEAE. La mission de ce service diplomatique de l'UE est essentielle. Il doit alimenter la machine européenne en notes appelées briefings, en déclarations du haut représentant, en analyses, etc., et œuvrer au rapprochement des positions des États membres.

Dans ce cadre, la plupart des briefings, après avoir été ficelés par les services du SEAE, étaient réécrits par le cabinet de Josep Borrell et donnaient lieu à des arguties sans fin dès qu'il s'agissait de la guerre à Gaza. Plusieurs sources racontent la même histoire, à quelques détails près : « *Toutes les informations en provenance du département Moyen-Orient étaient biaisées, parfois calquées mot pour mot sur les positions israéliennes.* »

Dans plusieurs documents et conversations internes aux institutions européennes, que Mediapart a pu consulter, Hélène Le Gal se réfère ainsi régulièrement à des positions et des posts de dignitaires israéliens. Contactée par Mediapart, l'intéressée a répondu que les « *allégations* » qui la concernent étaient « *totalement fausses* ».

« Nous passions des heures à discuter au lieu de travailler sur les sanctions. »

Un haut fonctionnaire

En avril 2024, pourtant, la Française relaie des éléments

de langage israéliens, tentant de convaincre que l'armée israélienne va « *se retirer de Gaza* ». À la suite de frappes en Iran le même mois, contre une installation de défense aérienne, elle fait valoir, contre toute évidence, qu'« *Israël dit que ce n'était pas eux qui ont attaqué Ispahan* ».

Le 16 avril 2024, le SEAE publie un court communiqué dénonçant la violence des colons israéliens à la suite de l'assassinat d'un adolescent d'une colonie israélienne en Cisjordanie. Certes, le communiqué rappelle la position de l'UE qui dénonce la politique de colonisation. « *Mais les termes employés ont fait l'objet de multiples discussions* », dit un ancien du SEAE.

« *Le texte supervisé par Hélène Le Gal, détaille-t-il, mentionne le meurtre d'un adolescent israélien tout en occultant le fait qu'un des Palestiniens tués était lui aussi mineur. Quant aux quatre Palestiniens tués, on dit que ces assassinats ont été "signalés", jetant le doute sur la véracité de l'information.* »

Autre exemple : le 2 mai 2024, le haut représentant aux affaires étrangères publie une déclaration à l'occasion de la Journée mondiale de la liberté de la presse, incluant la phrase : « *Beaucoup trop de journalistes ont perdu la vie ces derniers mois en couvrant la situation à Gaza.* »

Des versions provisoires du texte, consultées par Mediapart, confirment que la déclaration de Josep Borrell a fait l'objet de très vifs échanges entre les différents services impliqués, dont le service du porte-parolat de la Commission européenne, la cellule communication stratégique du SEAE et, bien sûr, l'unité en charge du Moyen-Orient.

« *Le texte d'origine du SEAE était une catastrophe*, confie une source. *On utilisait la voix passive : "Des journalistes ont perdu la vie", sans même mentionner Israël.* » La version finale est expurgée de toute modification qui entacherait l'image d'Israël. « *Cette bataille*, confie la même personne, *nous l'avons perdue car nous ne pouvions pas toutes les mener de front. Nous passions des heures à discuter au lieu de travailler sur les sanctions.* »

Choix de sources biaisé

Les premières frictions entre services remontent au mois

de novembre 2023. Mediapart s'est procuré un document du service juridique du SEAE, dirigé par Frank Hoffmeister, daté du 7 novembre.

L'analyse qui est faite du droit à l'autodéfense d'Israël s'appuie en grande partie sur des échanges avec le ministère des affaires étrangères israélien, lors d'une rencontre des conseillers juridiques du G7, le 19 octobre 2023 ; et sur une autre rencontre, le 25 octobre, cette fois-ci d'expert·es européen·nes avec « *deux conseillers juridiques militaires de l'armée israélienne* ». Il n'est pas mentionné de source onusienne.

« *C'était hallucinant, le document semblait écrit par un avocat de l'armée israélienne* », s'étouffe une diplomate. Ce document stipule par exemple que « *selon les avocats de l'armée israélienne, Gaza a la capacité de se fournir elle-même en eau et en nourriture depuis son territoire* ». Dans ce même document, Israël affirme donner suffisamment de consignes à son armée pour qu'elle respecte le droit international humanitaire.

Le nombre de morts de civil·es gazaoui·es était un autre abcès de fixation des divisions européennes. Même après l'étude indépendante du Lancet, qui a confirmé l'ampleur des pertes civiles et a même estimé que les chiffres du ministère de la santé gazaoui, géré par le Hamas, étaient sous-estimés. « *Tous les briefings passés au filtre d'Hélène Le Gal inscrivaient encore la mention "ministère de la santé contrôlé par le Hamas", afin de jeter un doute sur leur fiabilité et de sous-entendre que les pertes humaines étaient surestimées.* »

L'impossible suspension de l'accord d'association

Les conséquences ne portent pas uniquement sur les mots choisis, mais aussi sur les actes – en l'occurrence, ceux qui n'ont pas eu lieu. Le 10 septembre, Ursula von der Leyen annonçait qu'une suspension partielle de l'accord d'association entre Israël et l'Union européenne serait proposée par la Commission, sur la base de son article 2, qui conditionne l'accord au respect des droits humains. Aucune proposition formelle n'a encore été soumise au vote du Conseil.

Les réticences de l'Allemagne et d'autres États membres, comme la Hongrie ou l'Autriche, ne sont toujours pas

tombées. Mais, selon un diplomate, « *la Commission aurait dû faire cette proposition bien avant. Seulement, Sannino et Le Gal ont sciemment rechigné à donner les outils nécessaires pour proposer la suspension de l'accord, par exemple en ralentissant la circulation de l'information* ».

Dans un tel contexte de défiance, l'équipe du haut représentant aux affaires étrangères s'est appuyée sur des organismes extérieurs au SEAE pour compiler les données relatives aux violations des droits humains et du droit international à Gaza. L'Espagne et l'Irlande demandaient, dès février 2024, que l'accord d'association soit réévalué à l'aune de l'offensive israélienne et de son impact sur les civil·es, comme le prévoit l'article 2.

Josep Borrell a alors confié au représentant spécial de l'UE pour les droits de l'homme la tâche de rassembler les informations indépendantes disponibles. Le rapport, daté du 12 juillet, liste les crimes de guerre et possibles crimes contre l'humanité commis « *par les deux parties au conflit* », tout en soulignant le nombre considérable de victimes civiles à Gaza, les attaques israéliennes contre des hôpitaux et des écoles, le nombre exceptionnellement élevé d'enfants tué·es. Les arguments juridiques au sujet d'un potentiel génocide sont exposés.

L'accord d'association autorise une des parties à le suspendre unilatéralement en cas d'*« urgence spéciale* ». Mais l'option privilégiée et encouragée par les cadres du SEAE était plutôt de convoquer au préalable le Conseil d'association, qui réunit l'UE et Israël.

Des membres du cabinet Borrell et de l'administration souhaitaient au moins qu'une convocation du Conseil soit l'occasion de pointer les manquements d'Israël au regard du respect des droits humains. « *Mais pour les*

responsables du SEAE, il fallait que l'invitation soit le plus neutre possible pour ne pas froisser Israël », raconte un diplomate. Ils auront d'ailleurs gain de cause, car sur cette question « *ils s'appuyaient sur la division des États membres* », ajoute la même personne.

Un diplomate confirme qu'à l'époque, « *la position d'Hélène Le Gal ou de Stefano Sannino était majoritaire parmi les dirigeants de la Commission européenne. Vu les positions clivées au Conseil, il ne leur était pas très difficile de freiner des initiatives* ». Le service des porte-parole de la Commission européenne et du service diplomatique rappelle ainsi que « *parmi les actions* » de Josep Borrell figurait bien « *la proposition de suspendre l'accord d'association, qui n'a pas été adoptée par les États membres* ».

Depuis des mois, le mécontentement s'exprime en sourdine à Bruxelles. Et le cessez-le-feu ainsi que le « plan Trump » ont suspendu les timides initiatives européennes. Contacté par Mediapart, notamment pour permettre à Hélène Le Gal et aux autres personnes citées dans l'article de réagir à nos informations, le service des porte-parole rappelle qu'il ne commente « *jamais les fuites, quelles qu'elles soient* ».

Cédric Vallet

Vous avez une information ?

Si vous avez des informations à nous communiquer, vous pouvez nous contacter à l'adresse enquete@mediapart.fr. Si vous souhaitez adresser des documents en passant par une plateforme hautement sécurisée, vous pouvez passer par SecureDrop de Mediapart, la marche à suivre est explicitée [dans cette page](#).