



HAL
open science

La politique étrangère de l'Union au prisme du sofagate

Olivier Costa

► **To cite this version:**

Olivier Costa. La politique étrangère de l'Union au prisme du sofagate. Revue de l'Union européenne, 2021, 648, pp.260-265. halshs-03498333

HAL Id: halshs-03498333

<https://shs.hal.science/halshs-03498333>

Submitted on 21 Dec 2021

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.

Olivier Costa

olivier.costa@sciencespo.fr

La politique étrangère de l'Union européenne au prisme du « sofagate »

Revue de l'Union européenne, n° 648, mai 2021, p. 260-265.

RESUME

Une vidéo tournée lors du voyage officiel d'U. Von der Leyen et C. Michel en Turquie en avril 2021 a mis les réseaux sociaux en émoi. On y voit le Président du Conseil européen et M. Erdogan s'installer sur des fauteuils préparés à leur intention, tandis que la présidente de la Commission est contrainte de s'asseoir sur un canapé, à l'écart. Au-delà d'une éventuelle erreur de protocole, l'incident est révélateur des contours de la politique extérieure de l'Union, et plus particulièrement des ambiguïtés de son volet institutionnel et des faiblesses qu'elles induisent. Celles-ci ne sont pas le fruit du hasard, mais de choix délibérés opérés par les États membres lors de la rédaction des traités.

ABSTRACT

A video shot during the official trip of U. Von der Leyen and C. Michel to Turkey in April 2021 has set social networks abuzz. It shows the President of the European Council and Mr Erdogan sitting on chairs prepared for them, while the President of the Commission is forced to sit apart on a sofa. Beyond a possible error of protocol, the incident reveals the contours of the Union's external policy, and more particularly the ambiguities of its institutional aspects and the weaknesses that they lead to. These are not the result of chance, but of deliberate choices made by the Member States when drafting the treaties.

Un film vidéo relatif à une séquence du récent voyage officiel d'Ursula Von der Leyen et Charles Michel en Turquie a mis en émoi les réseaux sociaux¹. Daté du 7 avril 2021, on y voit le président du Conseil européen Charles Michel et le président Recep Tayyip

¹ <https://www.politico.eu/article/sofagate-ursula-von-der-leyen-turkey-sofa-charles-michel-recep-tayyip-erdogan/>

Erdogan entrer dans l'immense salon d'un palais gouvernemental. Ils marchent de concert, comme de vieux amis, du pas énergique qui sied aux hommes de pouvoir. Ils sont suivis de près par la présidente de la Commission européenne Ursula Von der Leyen et le ministre des Affaires étrangères turc Mevlüt Çavuşoğlu. Michel et Erdogan s'installent sur les deux fauteuils préparés à leur intention auprès des drapeaux officiels. Comme dans le jeu des chaises musicales, ils laissent la présidente de la Commission en retrait, seule, debout, incrédule : il n'y a pas de fauteuil pour elle. Aucun d'eux ne fait mine de se préoccuper de son sort ou de se lever. Après avoir essayé, sans succès, d'attirer leur attention, elle n'a d'autre choix que de s'asseoir sur un long canapé, en face de Mevlüt Çavuşoğlu, à quelques mètres de MM. Michel et Erdogan.

La séquence a retenu l'attention car cette visite revêtait une importance stratégique. Elle visait à réchauffer des relations entre l'Union et la Turquie et un processus d'adhésion au point mort. L'année 2020 avait été tendue entre les deux blocs, avec une série de déclarations belliqueuses du président turc, qui avait notamment mis en doute la santé mentale d'Emmanuel Macron et qualifié la France de pays raciste, et des incursions turques dans les eaux territoriales grecques et chypriotes. Les leaders européens entendaient éviter l'escalade, et le président Erdogan semblait prêt à des concessions, l'élection de Joe Biden l'ayant privé d'un soutien de poids. Cette rencontre devait permettre à Charles Michel et Ursula Von der Leyen d'exposer leur point de vue sur l'avenir de la région, à travers des discussions sur la coopération économique et les questions de mobilité. Surtout, ils entendaient relancer les négociations sur la question migratoire, l'Union faisant miroiter à Ankara des financements – de l'ordre de 6 milliards d'euros – en échange du maintien sur le sol turc des 4 millions de migrants syriens désireux de venir en Europe.

Malgré l'importance de la rencontre, on pouvait craindre une provocation de la part du président Erdogan. Ce leader, rompu aux déclarations outrancières et aux stratégies destinées à diviser le front de ses adversaires, était peu susceptible de se laisser sermonner par Madame Von der Leyen. Celle-ci avait en effet réagi vivement à la décision de la Turquie, le 19 mars 2021, de se retirer de la Convention européenne dite d'Istanbul, relative à la lutte contre les violences faites aux femmes. Au moment de l'incident du sofa, elle s'apprêtait à évoquer ce dossier avec son hôte, l'échange devant porter sur les droits de l'homme, et plus particulièrement sur ceux des femmes et des enfants. Plus largement,

U. Von der Leyen ne s'était pas montrée très complaisante avec les autorités turques depuis son élection à la tête de la Commission, en juillet 2019.

L'incident a suscité des réactions et commentaires divergents. Certains ont mis en cause la réalité ou l'importance de l'affront, en invoquant différents arguments : le protocole aurait été respecté à la lettre ; Mme Von der Leyen serait susceptible ou narcissique ; les tenants de la méthode communautaire refuseraient de reconnaître la prééminence du Président du Conseil européen ; on prêterait indûment à M. Erdogan des penchants misogynes ; on ferait un mauvais procès à des autorités turques pleines de bonne volonté. D'autres estiment au contraire que la vexation est réelle, mais l'interprètent de diverses manières : un manque de solidarité ou de courtoisie du président du Conseil européen ; une volonté délibérée du service du protocole du Conseil de rabaisser la présidente ; une preuve de la faiblesse et de la division de l'Union sur la scène internationale ; un réflexe misogyne du président turc ; un piège tendu par ses services à la délégation de l'Union pour perturber la discussion sur les droits de l'homme...

L'incident du sofa mérite que l'on y revienne, non pas pour établir l'intentionnalité de la chose ou les responsabilités, mais pour analyser les réactions et commentaires qu'il a suscité. Ils sont en effet très révélateurs des contours de la politique extérieure de l'Union, et plus particulièrement des ambiguïtés de son volet institutionnel et des faiblesses qu'elles induisent. On verra pourquoi est difficile de considérer que le sort réservé à Mme Von der Leyen est un détail logistique anodin ou le résultat de la stricte application du protocole, et pourquoi l'absence de réaction de Charles Michel est problématique. On fera ensuite valoir que le rabaissement de la présidente de la Commission sert sans doute les intérêts des États membres, et que la confusion qui entoure la représentation internationale de l'Union européenne ne doit rien au hasard.

1. De l'importance des symboles dans les relations internationales

On pourrait voir dans le « sofagate » une péripétie sans importance, estimer que les visites d'État ne sont que vaine agitation, et que ces considérations de chaises, de canapés et de protocole sont secondaires. Ce serait toutefois ignorer que ces rencontres très scénarisées

ne sont qu'affaires de symboles² : la substance, souvent très convenue, des échanges importe souvent moins que les signes d'entente et de bonne volonté ou, au contraire, de défiance et de crispation qui sont émis durant ces courtes séquences hautement médiatisées. On se gausse parfois de la manière dont les journalistes nous informent de ce que tel chef d'État est venu accueillir chaleureusement son homologue, en descendant jusqu'au bas du perron de sa résidence, ou que tel autre ne s'est pas montré, faisant accompagner son visiteur par un collaborateur anonyme. Mais ce sont des codes diplomatiques précis et universellement compris, qui permettent aux gouvernants de gérer leurs relations en euphémisant les conflits.

Dans cette perspective, voir dans la relégation de la présidente de la Commission sur un canapé une erreur du service du protocole de la présidence serait sous-estimer l'importance que R.T. Erdogan porte à ses relations avec l'Union européenne. Cet affront est, sans aucun doute, une décision calculée, habilement justifiée par les subtilités du protocole européen. Il faut faire ici le parallèle avec l'accueil très rude qui avait été réservé par les autorités russes au Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères, Josep Borrell, à Moscou le 5 février 2021. On a évoqué des maladresses de sa part, mais il est plus juste de considérer qu'il a été la cible d'une stratégie d'humiliation orchestrée par le ministre russe des Affaires étrangères, le très aguerri Sergueï Lavrov. Le Kremlin a en effet attendu cette visite officielle pour expulser trois diplomates européens, accusés de soutien à l'opposant Alexeï Navalny. J. Borrell a aussi dû subir une conférence de presse réunissant des journalistes peu hostiles aux autorités russes, cherchant à le piéger sur divers sujets sensibles.

Ce qui s'est joué à Ankara et à Moscou n'est pas du registre de la logistique ou de la courtoisie : c'est une manifestation de l'existence d'une nouvelle guerre froide. La Turquie – comme la Russie, la Chine ou l'Inde – se revendique désormais comme un « État de civilisation »³. Recep Tayyip Erdogan affirme sans détour aux leaders des pays dits occidentaux qu'il ne partage pas leurs valeurs, n'entend pas s'y rallier, et veut au contraire affirmer les siennes, qu'il juge tout aussi légitimes, car fondées sur l'héritage ottoman et un attachement à une religion⁴. De même que Vladimir Poutine ou Xi Jinping, le président

² Bély, L., & Richefort, I. (1998). *L'invention de la diplomatie*. Paris: PUF.

³ Acharya, A. (2020). The Myth of the "Civilization State": Rising Powers and the Cultural Challenge to World Order. *Ethics & International Affairs*, 34(2), 139-156 ; Angelet, B. (2017). L'Europe reviendra dans l'histoire. *Commentaire*, (4), 789-796.

⁴ Insel, A. (2017). La nouvelle Turquie d'Erdoğan: du rêve démocratique à la dérive autoritaire. Paris: *La Découverte* ; Semo, M., « Turquie : les nouveaux habits historiques du président Erdogan », *Le Monde*, 13

turc récuse la prétention universelle des conceptions européennes de la démocratie, des droits de l'homme et du progrès social, et la croyance des leaders de l'Union dans des relations internationales fondées sur la coopération et la règle de droit. Il refuse de faire siennes les visées sociétales promues à Bruxelles, en particulier pour ce qui concerne les rapports de genres, les droits des minorités sexuelles ou ceux des minorités ethniques. La mise à l'écart de Mme Von der Leyen n'est donc pas une surprise de la part d'un leader dont l'agenda est connu, et qui sait parfaitement envoyer ce genre de signal.

2. Un incident qui ne doit rien au hasard ou au protocole

Certains estiment toutefois que l'affront ne saurait avoir été délibéré, puisque Recep Tayyip Erdogan n'a pas intérêt à se brouiller avec Ursula Von der Leyen. Celle-ci serait plutôt une alliée objective, puisque proche d'Angela Merkel, qui a toujours su ménager les autorités turques ; au contraire, Charles Michel serait l'homme à abattre, en tant qu'allié, voire agent, d'Emmanuel Macron. Des experts font aussi valoir que le président turc, au-delà d'un discours peu progressiste sur l'égalité des sexes, n'a pas la réputation d'être misogyne.

Ces deux raisonnements sont toutefois fondés sur un biais, qui consiste à penser que le but de M. Erdogan était d'humilier la présidente de la Commission, à raison de son genre, de ses fonctions ou de sa nationalité. Or, son ambition était plus sûrement de donner le beau rôle au président du Conseil européen, incarnation d'une conception intergouvernementale de l'action extérieure de l'Union qui a sa préférence, de dénier à la Commission sa prétention à promouvoir les droits de l'homme dans un pays tiers, et de semer la zizanie dans la délégation de l'Union. À cet égard, la manœuvre du président turc est un succès sans précédent : la présidente a été outrée de l'absence de réaction de son collègue, qui a suggéré pour sa part qu'elle faisait preuve d'une susceptibilité déplacée. Les réactions en ordre dispersé des principaux responsables politiques européens, et les commentaires peu amènes de nombreux diplomates au sujet de l'égoïsme de la présidente, n'ont fait que parachever cette entreprise de division.

novembre 2020 ; Del Valle, Alexandre. Le phénomène Erdogan et la nouvelle Turquie «nationale-islamiste». *Les Cahiers de l'Orient*, 2017, no 2, p. 9-39.

Certains observateurs notent aussi que les autorités turques n'ont fait que respecter le protocole, en accord avec leurs homologues du Conseil européen et de la Commission. Il faut d'abord préciser que ceux de la Commission n'étaient pas du voyage, en raison de la situation sanitaire, et s'en étaient remis à leurs homologues du Conseil européen. Le chef du protocole de la Commission, Éric Mamer, a ainsi immédiatement affirmé à la presse que, lors d'une visite à l'étranger à laquelle les deux présidents prennent part, ils doivent être traités de la même manière⁵. Dans l'entourage de Charles Michel, on a contraire fait valoir que le Président du Conseil européen a rang de préséance sur son homologue de la Commission. Michel a lui-même affirmé que, lors de pareille rencontre, « *le Président du Conseil est chef d'État et la présidente de la Commission une première ministre* »⁶, livrant une vision très personnelle de l'architecture institutionnelle de l'Union. Jean-Claude Juncker, ancien président de la Commission, a enfoncé le clou. Il a suggéré que Mme Von der Leyen était susceptible, en rappelant qu'il lui était arrivé de se retrouver au second plan à l'époque où il voyageait avec Donald Tusk, alors président du Conseil européen, et qu'il ne s'en était pas formalisé⁷.

Formellement, qu'en est-il ? Un accord interinstitutionnel du 1^{er} mars 2011, adopté pour prendre en compte les changements dus au traité de Lisbonne, établit une hiérarchie protocolaire. Ceci est indispensable quand il faut, par exemple, décider de l'ordre d'arrivée ou de prise de parole des leaders européens lors d'un événement, ou qu'il faut les mentionner dans un document officiel. Selon ce texte, le président du Parlement européen arrive au premier rang, suivi de celui du Conseil européen, de la présidence tournante du Conseil et, enfin, de la présidente de la Commission. Ceci étant, il n'existe pas pour autant une hiérarchie à entre ces quatre responsables : aucun ne nomme l'autre, ne peut lui donner des ordres ou des instructions, ou lui demander de se démettre. Charles Michel a certes été élu par le Conseil européen, mais Mme Von der Leyen a elle aussi été choisie par celui-ci, et bénéficie de surcroît de l'onction démocratique née de son « élection » par le Parlement européen. Charles Michel n'est donc pas le supérieur hiérarchique d'Ursula Von der Leyen, comme le président français l'est de son premier ministre.

⁵ « A Ankara, Ursula von der Leyen fait les frais d'une faute sexiste de protocole », *Le Monde*, 7 avril 2021 www.lemonde.fr/international/article/2021/04/07/a-ankara-ursula-von-der-leyen-fait-les-frais-d-une-tres-sexiste-faute-de-protocole60758933210.html

⁶ Interview de Charles Michel à la chaîne télévisée d'information belge LN24, 8 avril 2021.

⁷ « Juncker tries to take the sting out of Sofagate », *Politico*, 7 avril 2021 www.politico.eu/article/juncker-tries-to-take-the-sting-out-of-sofagate/

En outre, rien n'obligeait les autorités turques à traiter différemment les deux responsables européens : il faut certes décider de qui sera salué le premier, mais pour le reste, rien n'empêche de leur proposer un fauteuil similaire. Sitôt l'incident d'Ankara rapporté, les réseaux sociaux ont d'ailleurs exhumé des clichés, pris lors des précédentes rencontres officielles entre les leaders européens et le président turc, où Donald Tusk et Jean-Claude Juncker sont installés de part et d'autre de M. Erdogan, dans une parfaite symétrie et sur des fauteuils identiques.

3. Une faillite de la politique étrangère de l'Union ?

Selon toute probabilité, l'incident du sofa était donc délibéré. Que la présidente de la Commission ait eu à subir une telle vexation n'est pas constitutif en soi d'une faillite de la politique étrangère de l'Union : elle a fait face, a manifesté son déplaisir avec tact, ne s'est pas laissée piéger par la provocation, et a pris pleinement part à la discussion sur les droits de l'homme. Rentrée à Bruxelles, elle a officiellement protesté contre le traitement qui lui avait été réservé, et donné des instructions à ses équipes pour que cela n'arrive plus. En réponse, les services de la présidence turque ont feint la surprise, et invoqué le protocole de l'Union avec une certaine dose d'ironie.

Si faillite de la politique étrangère de l'Union il y a eu, c'est en raison de l'attitude de Charles Michel, de sa passivité et de son manque de solidarité avec son homologue de la Commission. Comment, en effet, expliquer que le président du Conseil européen se soit assis et ait pris ses aises dans son fauteuil sans se préoccuper du sort d'Ursula Von der Leyen ? On aurait pu imaginer qu'il se lève pour lui céder sa place, ou exige d'être assis à côté de la présidente de la Commission, mais il n'en a rien fait. Il s'est contenté, de retour à Bruxelles, de faire valoir qu'il n'était pas responsable des dispositions protocolaires – laissant entendre qu'elles avaient été respectées – et que les images de la réunion donnaient une fausse impression de la situation et de sa propre réaction⁸. Mais il a été en peine d'expliquer en quoi elle avait consisté. Ce manque d'empathie renvoie sans doute aux tensions institutionnelles et personnelles qui existent entre les deux responsables de l'exécutif européen.

⁸ « Charles Michel on sofatgate : Not my fault », *Politico*, 7 avril 2021 www.politico.eu/article/charles-michel-on-sofatgate-not-my-fault-ursula-von-der-leyn-recep-tayyip-erdogan/

Au-delà d'une probable inimitié, le manque de cohérence de la délégation de l'Union à Ankara a marqué les limites de l'action extérieure de l'Union telle qu'elle est aujourd'hui définie. Depuis les élections européennes de mai 2019, les leaders européens – ceux des institutions l'Union, comme ceux des États membres – n'en finissent plus d'évoquer la « puissance »⁹ et « l'autonomie stratégique »¹⁰ de l'Union, son rôle « géopolitique »¹¹, voire sa « souveraineté »¹². Un consensus émerge parmi eux pour reconnaître que l'Union ne peut plus s'en tenir à la promotion pacifique et angélique de ses valeurs, et que la convergence globale vers le modèle de l'État-nation occidental, prédite au lendemain de la chute du bloc soviétique, n'a pas eu lieu¹³. En conséquence, l'Union doit cesser de faire preuve de naïveté dans son action internationale : elle doit définir des objectifs clairs pour son action extérieure, et les défendre pied-à-pied.

Dans ce contexte, l'incapacité de Charles Michel à réagir aux manœuvres du président turc pour semer la confusion parmi les représentants de l'Union européenne est désastreuse. Il ne s'agit pas de mettre en cause son manque de réactivité, d'à-propos ou de courage politique, mais de dire que l'incident d'Ankara est symptomatique de l'incapacité de l'Union à définir et à mettre en œuvre une ligne politique claire à l'échelle internationale, et à parler d'une seule voix. Elle reflète parfaitement la situation qu'engendre la polyarchie européenne en matière de relations extérieures, qui voit cette responsabilité divisée entre de multiples leaders qui se trouvent dans une situation de concurrence objective¹⁴. La politique étrangère relève en effet aussi bien du président du Conseil européen, que de la présidente de la Commission, du haut représentant de l'Union, et de la présidence tournante du Conseil.

Concrètement, les traités disposent que la Commission assure la représentation extérieure de l'Union, « à l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et des autres cas prévus par les traités » (article 17.1 du TUE). En effet, il est dit que

⁹ « 'L'Europe puissance', une conversation avec Clément Beaune », *Le Grand Continent*, 3 décembre 2020 <https://legrandcontinent.eu/fr/2020/12/03/conversation-avec-clement-beaune/>

¹⁰ Josep Borrell, « Pourquoi l'Europe doit-elle être stratégiquement autonome ? », éditorial, IFRI, 11 décembre 2020 www.ifri.org/fr/publications/editoriaux-de-lifri/leurope-etre-strategiquement-autonome

¹¹ « Des défis et contraintes d'une "Commission géopolitique" pour une souveraineté européenne », Question d'Europe n° 560, Fondation Robert Schuman, 25 mai 2020 <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0560-des-defis-et-contraintes-d-une-commission-geopolitique-pour-une-souverainete-europeenne>

¹² Olivier Costa, « Comment définir les contours de 'l'Europe-puissance' », *Le Grand Continent*, 11 janvier 2021 <https://legrandcontinent.eu/fr/2021/01/08/comment-definir-les-contours-de-leurope-puissance/>

¹³ Fukuyama, F., *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Flammarion, 1992.

¹⁴ Delreux, T., & Keukeleire, S. (2017). Informal division of labour in EU foreign policy-making. *Journal of European public policy*, 24(10), 1471-1490.

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 PESC, sans préjudice des attributions du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité » (article 15.6.d du TUE), puisque ce dernier « conduit la PESC » (article 18.2 du TUE). Il faut également compter avec les chefs d'État ou de gouvernement des 27 États membres, qui restent libres de définir leur politique étrangère pour tout ce qui ne relève pas des compétences centrales de l'Union. Et même en ces matières, ils qui conservent un rôle majeur d'orientation et d'approbation, via le Conseil européen et le Conseil. Cette configuration institutionnelle engendre immanquablement une concurrence structurelle entre les différents leaders de l'Union, voire une cacophonie, dont le manque de solidarité de Charles Michel à l'endroit d'Ursula Von der Leyen est une illustration.

4. Un incident qui sert les intérêts des États membres ?

Au-delà des manœuvres diplomatiques de monsieur Erdogan, de la possible mésentente entre les deux représentants de l'exécutif européen, et des contraintes générées par l'architecture baroque de la politique extérieure de l'Union, le « sofagate » révèle sans doute un problème plus profond. La timidité des réactions du côté des capitales des 27, où l'on s'est gardé de partager le courroux d'Ursula Von der Leyen, traduit une forme d'agacement face à la prétention de la Commission à agir sur la scène internationale. Dès son discours devant le Parlement européen, en juillet 2019, la Présidente a en effet synthétisé son ambition pour la Commission en avançant le vocable « géopolitique ». Il peut sembler paradoxal de l'appliquer à une institution qui s'est toujours distinguée par une action strictement civile et commerciale, et par un attachement au pacifisme qui fonde l'intégration européenne. Il peut aussi paraître audacieux, compte tenu des restrictions que les traités apportent au rôle de la Commission en matière d'affaires étrangères. Car, si elle est libre de repenser toutes les politiques européennes à la lumière du contexte global et d'essayer de mieux affirmer les contours d'une identité européenne, a-t-elle réellement les compétences de définir et défendre une politique de puissance à l'échelle globale ?

Les ambitions géopolitiques de madame Von der Leyen ne sont pas du goût de tout le monde, et les responsables nationaux entendent que les traités soient respectés. Charles

Michel, en tant que président du Conseil européen, est par essence le garant des intérêts nationaux. Il lui revient certes d'incarner l'Union sur la scène internationale, mais aussi d'affirmer le caractère intergouvernemental de son action extérieure, sitôt qu'elle déborde du cadre des compétences régies par la méthode communautaire.

Historiquement, les représentants nationaux ont toujours été complaisants avec les initiatives de la Commission, mais pas lorsqu'elles relevaient du domaine régalien (justice, police, défense, diplomatie, fiscalité...). Le phénomène de « *spillover* », qui explique l'extension continue des compétences communautaires, notamment aux débuts de l'intégration européenne, doit beaucoup à la complaisance des responsables nationaux, qui croyaient dans les vertus des politiques européennes et louaient l'efficacité de la Commission¹⁵. Les résistances ont été globalement limitées tant qu'il s'agissait de politiques en lien avec le marché – même s'il faut évoquer la politique dite « de la chaise vide », conduite par Charles de Gaulle durant le second semestre 1965 pour protester, entre autres choses, contre l'activisme et les visées fédérales de la Commission, ou encore l'attitude de certains leaders britanniques. Les oppositions ont été beaucoup plus claires et systématiques sitôt qu'il s'agissait de politique étrangère, et les traités demeurent très restrictifs en la matière. La « polyarchie » qui domine la PESC et la PESD (politique européenne de sécurité et de défense) est une garantie pour les États membres que personne à Bruxelles ne prendra d'initiatives inconsidérées sur la scène internationale au nom de l'Union européenne.

5. Une division sciemment organisée

Les modalités de nomination du Président de la Commission reflètent cette réticence. Leurs réformes répétées depuis le traité de Maastricht ont été largement interprétées comme une volonté de donner à ce responsable plus d'autorité sur ses pairs et sur l'administration, ainsi qu'une onction démocratique. De fait, le président (ou la présidente, en l'occurrence) peut aujourd'hui peser sur le choix des autres commissaires, allouer – en théorie – les portefeuilles et les vice-présidences, et les congédier au besoin.

¹⁵ Haas, E. B. (1961). International integration: The European and the universal process. *International organization*, 15(3), 366-392.

Il a aussi la responsabilité de définir la ligne politique de la Commission, notamment parce qu'il est issu du parti européen sorti victorieux des dernières élections européennes. En somme, le président n'est plus *primus inter pares*, puisqu'il est désigné par le Conseil européen puis « élu » par le Parlement européen, et jouit d'une autorité sur le collège des commissaires.

On peut toutefois faire une autre lecture de ces évolutions : celle d'une mise sous tutelle politique de la présidence de la Commission. Avant le traité de Maastricht, son titulaire était désigné parmi les autres commissaires par un consensus des représentants des États membres ; il jouissait de l'indépendance garantie par le traité aux commissaires, et le Parlement européen n'avait pas voix au chapitre. Désormais, le président est l'agent des deux institutions : il est choisi par un vote spécifique du Conseil européen, puis auditionné et investi par le Parlement européen. Elles savent lui rappeler cet état de fait en cas de désaccord, et la relégation du président de la Commission au quatrième rang de l'ordre protocolaire en 2011 n'est pas fortuite.

S'ajoute à cela la montée en puissance du Conseil européen depuis son institutionnalisation par le traité de Lisbonne. C'est un archétype des réformes aux effets imprévisibles qui ont jalonné l'histoire de la construction européenne, éléments de vastes négociations fondées sur une logique de donnant-donnant. Lors de chaque révision des traités, les différents négociateurs espèrent que les modifications qu'ils appellent de leurs vœux seront décisives, et que celles qu'ils n'approuvent que pour permettre l'émergence d'un consensus resteront lettre morte. Dans le cas du Conseil européen, la séquence de crises qui a suivi son institutionnalisation (crise financière, réfugiés, tensions avec la Russie, dérives illibérales de certains États membres, Brexit, COVID...) lui a conféré un rôle central dans la conduite des affaires de l'Union, que personne ne pouvait anticiper. Il s'est affirmé comme une sorte de Chef d'État collectif de l'Union, donnant des instructions précises à la Commission, y compris dans des domaines de compétence communautaire. La présidence permanente, bien qu'occupée par des responsables politiques relativement discrets (Herman Van Rompuy, Donald Tusk, puis Charles Michel), a également pris de l'ampleur, au détriment de celle de la Commission.

Il serait sans doute excessif de voir dans le « sofagate » une chasse-trappe déployée par le service du protocole du Conseil européen pour doucher le volontarisme d'Ursula Von der Leyen en matière de relations extérieures, et lui rappeler son rang. Il reste qu'il a validé le dispositif proposé par la présidence turque, non pas pour humilier la présidente

de la Commission, mais pour honorer celui du Conseil européen. Le curieux binôme qu'ils forment lors des visites officielles reflète parfaitement la logique de l'action extérieure de l'Union européenne, subtile articulation entre les ambitions de la Commission, portées par sa présidente, et les positions des États membres, défendues par celui du Conseil européen.

Conclusion : Le « sofagate » n'est que le reflet des institutions

Le « sofagate » augure mal de la capacité de l'Union à parler d'une seule voix à l'étranger, à entrer dans l'ère « géopolitique » qu'Ursula Von der Leyen appelait de ses vœux, et à défendre ses intérêts dans une relation équilibrée avec les autres grandes puissances. Non seulement il n'existe pas d'approche univoque de la stratégie globale de l'Union, que ce soit au sein des différentes institutions européennes ou entre elles, mais aucun leader n'a l'autorité politique pour les porter seul vis-à-vis des partenaires de l'Union. Le président du Conseil européen n'est qualifié que pour traiter des questions relevant de la PESC, tandis que la présidente de la Commission doit s'en tenir aux aspects civils. Les traités autorisent certes la seconde à promouvoir les valeurs de l'Union dans les relations extérieures de l'Union mais, concrètement, elle opère sous la supervision de son homologue. C'est ce qui lui a été rappelé – délibérément ou incidemment, peu importe – en Turquie.

Certains estiment que l'incident d'Ankara est le produit de l'incompétence des rédacteurs des traités et un effet pervers du « bricolage » institutionnel permanent qui affecte l'Union. Les traités seraient tellement confus qu'ils induiraient une compétition permanente entre les responsables des différentes institutions pour incarner l'Union sur la scène internationale. Si la confusion ne fait pas de doute, on peut contester qu'elle soit le résultat d'une négociation mal conduite, et considérer au contraire qu'elle est le produit délibéré des réticences des États membres à allouer à l'Union de véritables compétences et moyens dans le domaine de l'action extérieure.

De même que Montesquieu avait théorisé la distribution des pouvoirs, pour garantir la préservation de la souveraineté du peuple, les négociateurs des traités ont théorisé la distribution de la responsabilité de l'action internationale de l'Union, afin de préserver la souveraineté des États. Les ambiguïtés qui entourent les rôles des uns et des autres

lorsqu'il s'agit de définir la position de l'Union sur la scène internationale ou de la porter, les tensions et désaccords qu'elles génèrent, et dont le « sofagate » est la meilleure illustration, sont au principe de l'action extérieure de l'entité politique hybride qu'est l'Union. Ces ambiguïtés voulues sont le produit de la robustesse des États membres, qui ne se sont pas fondus dans une fédération européenne, et n'entendent pas abandonner inconditionnellement leurs prérogatives en matière de politique extérieure, comme ils ont pu le faire dans d'autres domaines.