



HAL
open science

Entretien croisé à propos du Sofagate

Jean-Romain Ferrand-Hus, Claire Visier, Anne Hamonic

► **To cite this version:**

Jean-Romain Ferrand-Hus, Claire Visier, Anne Hamonic. Entretien croisé à propos du Sofagate. *Amplitude du droit*, 2022, 1, pp.9-17. 10.56078/amplitude-droit.396 . halshs-04077556

HAL Id: halshs-04077556

<https://shs.hal.science/halshs-04077556v1>

Submitted on 21 Apr 2023

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Entretien croisé à propos du Sofagate

Jean-Romain FERRAND-HUS

Maître de conférences en histoire du droit, Université de Lorraine,
Institut François Génys (EA 7301)

Claire VISIER

Maître de conférences HDR en science politique, Univ Rennes, CNRS, ARÈNES – UMR CNRS 6051

Anne HAMONIC

Maître de conférences en droit public, Univ Rennes, CNRS, IODE – UMR CNRS 6262

« **S**ofagate ». C'est le nom donné à l'épisode qui, lors d'une rencontre officielle en Turquie le 6 avril 2021, a vu la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, contrainte de s'installer sur un canapé, à l'écart, alors que le président du Conseil européen, Charles Michel, occupait le siège positionné à côté de celui du président de la République de Turquie, Recep Tayyip Erdoğan. Reflet de la complexité juridique de la représentation internationale de l'Union européenne (UE ou Union), le Sofagate a également donné lieu à diverses interprétations dans le contexte des relations tendues entre l'Union européenne et la Turquie. Simple incident de protocole diplomatique ou véritable affront politique, aux relents sexistes ?

Après une rapide présentation par Anne Hamonic (A. H.) des règles applicables en matière de représentation de l'UE sur la scène internationale, Jean-Romain Ferrand-Hus (J. R. F. H.) et Claire Visier (C. V.) vous proposent leur analyse, à l'occasion d'un entretien croisé.

1. La représentation internationale complexe de l'Union européenne à la lecture des traités

A. H. : Dans les années 1970, le secrétaire d'État américain Henry Kissinger ironisait : « L'Europe, quel numéro de téléphone ? » En 2012, c'est un trio de présidents (du Parlement européen, de la Commission européenne et du Conseil européen) qui est venu recevoir le prix Nobel de la paix décerné à l'Union, mais la présence de la Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HR) et du président de l'État membre assurant alors la présidence du Conseil de l'UE (la Grèce) avait aussi été suggérée...

Au carrefour du juridique et du politique, et comportant une part de symbolique, la représentation internationale de l'Union est une question complexe. En dépit d'une volonté affichée de simplification, le traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009, a maintenu une représentation multicéphale de l'Union, corollaire de sa nature juridique sui generis. En effet, tout en constituant l'archétype de l'organisation d'intégration supranationale disposant de compétences propres importantes (en matière commerciale par exemple), l'Union continue d'exercer l'une de ses compétences – la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – selon la méthode de la coopération intergouvernementale. De cette hybridité

découle une double représentation selon les traités : dans le domaine de la PESC, le représentant de l'Union sur la scène internationale est issu de ses institutions intergouvernementales (le Conseil européen et le Conseil de l'Union) ; dans les autres champs de compétence, l'Union est représentée par la Commission européenne (art. 17, § 1, TUE¹).

Intervient ensuite la détermination de l'identité du représentant, qui va dépendre du « niveau » de l'événement. Pour les réunions et rencontres « au quotidien », l'Union est représentée à l'étranger par les membres de ses délégations (art. 221 TFUE²). Pour les rencontres de niveau ministériel, en principe, c'est le haut représentant (HR) qui incarne l'Union et s'exprime en son nom sur les questions relevant de la PESC ; pour les autres domaines de compétences de l'Union, c'est en revanche le rôle des commissaires, chacun sur les sujets relevant de son portefeuille. Enfin, pour les rencontres « de haut niveau », c'est-à-dire celui des chefs d'État ou de gouvernement, l'Union est habituellement représentée par le président du Conseil européen sur les sujets PESC (art. 15, § 6, TUE) et par la présidente de la Commission européenne pour les autres thématiques. Ainsi, du point de vue du droit, président du Conseil européen et présidente de la Commission européenne sont des représentants officiels de l'UE, qui peuvent être présents tous les deux lorsque, à l'occasion d'une rencontre de haut niveau, doivent être abordées différentes questions qui relèvent à la fois de la PESC et d'autres politiques de l'Union. Ils sont alors deux représentants de l'Union de même niveau.

Encadré : La question de la représentation dans les traités

Article 15, § 6, al. 2, TUE

« Le président du Conseil européen assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. »

Article 17, § 1, TUE

« [...] À l'exception de la politique étrangère et de sécurité commune et des autres cas prévus par les traités, [la Commission européenne] assure la représentation extérieure de l'Union. »

Article 27, § 2, TUE

« Le haut représentant représente l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune. Il conduit au nom de l'Union le dialogue politique avec les tiers et exprime la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales. »

Article 221 TFUE

« Les délégations de l'Union dans les pays tiers et auprès des organisations internationales assurent la représentation de l'Union. »

1. Traité sur l'Union européenne.

2. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

2. Comment, dès lors, analyser l'épisode du Sofagate ?

Amplitude du droit : *On a parlé pour le Sofagate d'un incident de protocole. Qu'est-ce que le protocole en relations internationales et quel poids revêt-il dans l'action diplomatique ?*

J. R. F. H. : Si elle peut donner matière, sur le plan de l'analyse politique, à une multitude de réactions, d'interprétations voire de prédictions – ce qu'elle n'a d'ailleurs pas manqué de faire –, l'affaire du Sofagate n'est pas difficile à caractériser du point de vue strictement diplomatique : elle constitue en effet un exemple typique d'incident protocolaire, de nature à générer – ce qu'elle n'a pas manqué de faire non plus – un incident diplomatique. La diplomatie, classiquement entendue comme science et pratique des relations entre États, s'est construite en s'appuyant sur un corps de règles imposant à ses acteurs un « code des relations » intéressant aussi bien leur corps, leur expression orale et écrite que les biens mobiliers et immobiliers qui interviennent dans l'exercice leur activité. C'est cet ensemble de règles et de pratiques que l'on désigne classiquement sous le nom de protocole diplomatique. Le protocole diplomatique a pour fonction de contenir au maximum l'expression parfois brutale des rapports de force. Pendant très longtemps, le protocole diplomatique, quoiqu'extrêmement réglé, était de nature coutumière. Ce n'est qu'au milieu du ^{xx}^e siècle que des codes des relations et immunités diplomatiques ont vu le jour pour les agents diplomatiques et consulaires.

Si l'on s'intéresse précisément au cas de la Turquie, l'on notera d'abord que la présence de représentants européens dans l'Empire ottoman (on ne parle pas encore de diplomates, ce terme n'étant généralisé qu'à la fin du ^{xviii}^e siècle) remonte au milieu du ^{xv}^e siècle. Il reste de cette première période le souvenir d'usages que les diplomates et observateurs européens du ^{xix}^e et ^{xx}^e – qui ne les ont pourtant pas connus –, ont complaisamment rapportés. De nombreux récits font ainsi ressortir que, jusqu'au début du ^{xviii}^e siècle, le protocole auquel ceux-ci devaient se plier était assez humiliant. Le sultan estimant n'avoir aucun équivalent parmi les princes européens, l'un de ces usages consistait, lors d'une audience mettant en présence un représentant européen et le sultan, à présenter au premier une chaise très basse au dossier inconfortable, voire un simple tabouret. Là est toute la subtilité du protocole : canaliser l'expression brutale des rapports de force certes, mais rendre néanmoins perceptible, à travers le protocole même, l'existence d'un rapport de force.

C. V. : « L'étiquette », nous paraît aujourd'hui un concept désuet, renvoyant à des mœurs d'un autre temps. Pourtant, le protocole tel que le définit Jean-Romain demeure essentiel en tant que symbolique qui exprime les hiérarchies et les classements de l'ordre politique, contribuant ainsi à le mettre en scène et à le légitimer. Or, des recherches [Foret, 2003] ont montré que, dans le système polycentrique de l'Union européenne où le partage des compétences a été pensé pour qu'aucune institution ne puisse prendre le pouvoir sur l'autre, la question de la hiérarchie s'avère particulièrement complexe. C'est pourquoi le protocole reste faiblement codifié. Une analyse comparée des photos des Conseils européens révèle par exemple que les préséances tacitement admises peuvent être bousculées. Cette flexibilité permet une adaptation aux réalités d'un système original, fait d'un enchevêtrement d'ordres politiques. Elle a toutefois un coût diplomatique. Ainsi, la présence de multiples visages pour incarner l'Union européenne sur la scène internationale est souvent considérée comme une faiblesse, en ce qu'elle donne à voir un ordre inachevé. Cela peut être problématique au niveau international comme ce fut le cas à l'occasion du Sofagate.

Loin d'être laissée à la seule organisation de la puissance invitante et au bon vouloir de son dirigeant, toute visite diplomatique est précédée d'une mission préparatoire. Le réglage jusque dans les moindres détails des déplacements, de la disposition des lieux, de la taille et de l'emplacement des sièges, de la place autour d'une table pour un repas, de l'emplacement des caméras et des lumières, donne lieu à une

véritable négociation, parfois emprunte de rapports de force entre la puissance invitante et la puissance invitée. Que s'est-il passé en amont du Sofagate ? Chaque institution européenne dispose de son propre service du protocole mais, en raison de la Covid-19, le service de la Commission européenne ne s'est pas déplacé, laissant au service du Conseil le soin de la préparation de la rencontre. Ce dernier n'a pas eu accès à la salle avant la réunion officielle, s'il y avait eu accès, il aurait sans aucun doute été alerté par cette question du siège manquant. Il n'en reste pas moins qu'il ne s'est pas assez assuré du rang réservé à l'autre institution européenne. Quant aux services protocolaires turcs, rien aujourd'hui ne permet de savoir s'il s'agit ou non de leur part d'une erreur intentionnelle. Certains commentateurs ont toutefois noté que jamais une telle situation ne s'était produite lors des différentes visites officielles en Turquie de la chancelière allemande Angela Merkel.

Quoi qu'il en soit, l'épisode a été considéré comme un camouflet international pour une Union européenne, incapable d'être unie face à l'adversité.

Amplitude du droit : Parmi les nombreuses réactions qui ont suivi l'incident du Sofagate, certaines ont pointé l'existence d'un sexisme. Quels sont la place et le rôle dévolus à la femme dans la diplomatie ?

J. R. F. H. : La question de l'existence ou non, en droit des gens, de coutumes ou d'usages régissant la place et le rôle tenus par les femmes dans le fonctionnement de la diplomatie est un angle mort persistant des études historiques consacrées aux acteurs des relations internationales. Il apparaît que la doctrine internationaliste est, au XIX^e siècle – période à laquelle les grands traités et manuels se développent –, très silencieuse sur la question de la place et plus encore du rôle tenus par les femmes dans la diplomatie. Cette dernière étant exclusivement composée d'hommes, la doctrine internationaliste naissante décrit un univers et une pratique entièrement masculins.

Lorsque les femmes sont mentionnées, ce n'est qu'eu égard au protocole. Tout juste trouve-t-on dans le célèbre *Guide diplomatique ou traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agents diplomatiques et consulaires d'Hoffmanns* (paru en 1837) des modèles de dépêches, de lettres de créances, de lettres au souverain, de demande d'audience, de réponses, de congés, d'excuses (etc.) distincts selon que le destinataire est un prince ou une princesse régnante.

Il faut également souligner que, bien que le métier de diplomate ne cesse tout au long du XIX^e siècle de se professionnaliser et d'être encadré par des statuts au sein de chaque État, les règles régissant le rapport des femmes avec l'institution diplomatique continuent à relever de l'usage. Par ailleurs, une approche institutionnelle de la question du rôle et de la place des femmes dans la diplomatie n'est probablement pas suffisante pour rendre compte du rôle et de la place effectivement tenus par ces dernières. Jusqu'à la nomination d'Alexandra Kollontaï à la tête de la légation de l'Union soviétique à Oslo, en 1924, le rôle tenu par les femmes dans l'institution diplomatique paraît mineur puisqu'aucune femme n'assume la direction d'un poste diplomatique (ambassade, légation) ou consulaire. Ne pouvant bénéficier de lettres de créances, non accréditées et partant non soumises au statut de diplomates, les femmes ne sont, hormis les souveraines, princesses de sang, jamais des protagonistes officiels de la diplomatie. Elles y prennent évidemment part, mais soit indirectement, comme parentes ou épouses de diplomates et parce qu'elles ont leur place dans les lieux et formes de sociabilités où se pratique la diplomatie (salons, cercles, réceptions, etc.), soit très ponctuellement, à travers l'exercice de missions diplomatiques officielles ou extraordinaires. Dans le premier cas, on peut citer l'exemple de la baronne Marie Durand de Fontmagne, à laquelle on doit des informations d'une rare précision sur l'état des rapports entre les agents diplomatiques français et anglais à Istanbul. Parente d'Édouard Thouvenel, qui représente alors le gouvernement de Napoléon III auprès du sultan, cette femme de la bonne société française réside de longs mois à l'ambassade de France. Elle est de la plupart des réceptions qui voient l'ambassadeur de

France et son homologue anglais s'entretenir sur les réformes à préconiser au gouvernement ottoman. Elle rencontre parfois les ministres du sultan. Le récit de son séjour à Istanbul offre un témoignage personnel et critique sur les relations diplomatiques entre la Turquie et ses puissances garantes. La baronne, très libre d'esprit, dont la prose rappelle celle de Germaine de Staël, y discute les choix des agents diplomatiques, rapporte sur la base de ses propres observations ou du témoignage de l'ambassadeur de France les impairs et les accros qui ponctuent les audiences réunissant diplomates européens et ministres ottomans. Il est justement un de ces accros protocolaires qui n'est pas sans rappeler quelque peu notre affaire. L'auteure y narre avec délectation un épisode survenu dans le bureau de l'ambassadeur d'Angleterre, Lord Stratford de Redcliffe. Celui-ci a alors pour habitude, contrairement aux codes de conduite en la matière, de ne disposer dans son cabinet que d'un seul fauteuil à son propre usage. De telle sorte que toute personne reçue par l'ambassadeur se doit, par la force des choses, de rester debout... jusqu'à ce que l'audace d'un de ses propres collaborateurs, un certain M. Alison, mette un jour fin à cette singulière pratique.

Ainsi, raconte la baronne :

« La première fois qu'il fut appelé devant son chef, [M. Alison] commença par le saluer, puis regarda à droite et à gauche, et ne voyant aucun siège pour lui, il s'approcha de la table à écrire, écarta les papiers de la main et se fit une place qu'il occupa avec le plus grand sérieux. Le lendemain, il y eut des chaises dans le Cabinet de milord. » (Durand de Fontmagne, 1902)

La preuve que l'on peut être offensé et avoir un sens de l'à-propos. Mme Van der Leyen, piquée au vif, aurait-elle dû se lever pour venir se faire une place sur le fauteuil du président du Conseil européen ? L'incident n'en aurait certainement eu que plus d'éclat !

Quant aux missions diplomatiques confiées à des agents féminins, plusieurs exemples sont restés célèbres. Pour la période du Second Empire, la personnalité haute en couleur de la comtesse de Castiglione n'a jamais cessé de passionner les historiens [Craveri, 2021]. Chargée officieusement par Cavour de devenir la maîtresse de Napoléon III – mission dans laquelle elle triomphera notoirement – pour mieux vaincre les dernières réticences de l'empereur à soutenir la cause nationale italienne – tâche pour laquelle l'ampleur de son succès est plus discutée –, « la Castiglione » offre l'exemple typique d'une représentation désuète et sexiste du rôle tenu par les femmes dans la diplomatie. S'il est donné à ces dernières d'intervenir dans un monde où elles n'ont pas habituellement leur place, c'est en jouant de leurs « qualités » prétendument féminines, comprendre ici de leurs charmes. La figure de la « femme diplomate » se confond alors avec celle de l'aventurière. Elle suscite au sein de la société pudibonde du XIX^e siècle tout un imaginaire où se mêlent réprobation et fascination. Plus intéressant car moins attendu est à mon sens l'exemple d'Hortense Cornu. Cette femme brillante et discrète, amie intime de Napoléon III, sera chargée par celui-ci de mobiliser ses réseaux d'influence en faveur de la candidature de Charles de Hohenzollern au trône de Roumanie en 1866 [Clivetti, 2012 ; Émerit, 1937 et 1939]. Fer de lance de cette ingérence française, Hortense Cornu a sans doute joué, dans l'ombre, un rôle plus conséquent dans l'histoire politique de la Roumanie et de l'Europe que certains diplomates et consuls français en poste à Bucarest à la même époque.

C. V. : Ce que je trouve intéressant dans l'épisode du Sofagate, c'est que la question de la place de la femme dans la diplomatie européenne ait été en quelque sorte mise en lumière par le truchement de R. T. Erdoğan. Les commentaires ont tous mis en exergue le sexisme du président turc, considéré comme rétrograde sur la question des femmes, et qui, quelques semaines avant l'incident, avait annoncé la sortie de la Turquie de la convention de lutte contre les violences faites aux femmes. Mais, loin de s'arrêter au président turc, la critique a rapidement englobé le président du Conseil européen, qui n'a rien fait pour remédier à l'erreur protocolaire. Bien que l'incident révèle avant tout le problème de la représentation de l'Union européenne à l'étranger, c'est sur le combat pour l'égalité homme/femme que U. Van der

Leyen est revenue trois semaines plus tard, dans le discours qu'elle a prononcé au Parlement européen à propos de l'épisode. Elle y critique fermement la Turquie, mais ne dédouane à aucun moment C. Michel et s'en prend à un certain fonctionnement européen :

« Je ne trouve rien dans les traités européens qui justifie la manière dont j'ai été traitée. Je suis donc forcée de conclure que c'est arrivé parce que je suis une femme. Pensez-vous cela se serait produit si j'avais porté un costume et une cravate ? Sur les photos des réunions précédentes, je n'ai pas vu qu'on ait manqué de siège. Mais de nouveau, je n'ai pas vu non plus la moindre femme sur ces images. [...] Mesdames et Messieurs les Députés, beaucoup d'entre vous auront déjà vécu des expériences similaires. En particulier les femmes membres de cette assemblée, j'en suis certaine, savent exactement ce que j'ai ressenti. Je me suis sentie blessée. Et très seule : en tant que femme et en tant qu'Européenne [...]. »

La faute protocolaire permet donc à la présidente de la Commission de se saisir d'une problématique qui a aussi sa raison d'être dans l'Union européenne.

Amplitude du droit : Quelle est la position européenne vis-à-vis d'un projet européen de la Turquie ?

J. R. F. H. : On remarque qu'au ^{xix}^e siècle déjà, la nécessité d'un soutien des gouvernements européens à l'entreprise réformatrice ottomane (Tanzimat), censée permettre l'inclusion de la Turquie au concert européen, fait débat. La politique de rapprochement de la Porte ottomane et de l'Europe par l'exportation en terre ottomane de modèles juridiques et institutionnels puisés dans les systèmes européens n'a pas que des zéloteurs. Nombre d'hommes d'États et de diplomates – français, britanniques, autrichiens, russes – sont sceptiques face au mouvement ottoman d'ouverture à l'Occident, en remettent en cause la sincérité, voire doutent de sa pertinence. En réalité, et cela est intéressant à observer, la question du soutien apporté à la réforme intérieure de l'Empire ottoman et celle de l'inclusion de cette dernière au concert européen ne vont pas de pair chez tous les observateurs. Certains soutiennent l'une sans forcément soutenir l'autre, en vertu d'un raisonnement assez simple : il est possible et même nécessaire d'aider à la réforme de l'Empire à des fins de stabilité, mais il est utopique de croire en son aptitude à s'aligner politiquement, juridiquement et socialement sur les grandes puissances européennes. Le relativisme est une forme d'esprit que certains observateurs ont résolument fait leur dans leur appréhension de la question d'Orient. Ce relativisme affiché dissimule parfois une complète indifférence. Napoléon III, par exemple, dont on ne saurait aujourd'hui contester l'esprit européen, montrait peu de dilection pour les « affaires orientales », qu'il déléguait aux spécialistes du Quai d'Orsay. Le mépris de l'empereur pour la Turquie et son régime était connu ; il n'envisageait pas un instant l'idée d'une association des nations européennes (idée qui lui était chère) intégrant l'Empire ottoman. Seules certaines provinces, européennes par leur langue ou leur religion, étaient à ses yeux susceptibles de revenir dans le giron européen. L'empereur des Français expliquera d'ailleurs avoir engagé la France dans la guerre de Crimée au côté du sultan « pour empêcher la Russie de dominer à Constantinople et par conséquent dans la Méditerranée [...] » et « non pour soutenir aveuglément le gouvernement stupide, immoral, barbare, païen des Turcs ». Le point de vue sans concessions de Napoléon III s'inscrit dans la lignée de ceux de Montesquieu, Condorcet, Chateaubriand et même Renan. Ce point de vue n'est pas proprement français. À la même époque, Metternich a pu écrire que, de toutes les causes de la décadence ottomane, « celle qui a complété la source de ses maux c'est l'esprit des réformes à l'européenne que le sultan a poussées sans autre appui qu'une profonde ignorance et une immense somme d'illusions ». Et le chancelier ajoutait :

« Voici ce que nous conseillons à la Porte : établissez votre gouvernement sur le respect pour vos institutions religieuses qui forment l'assise fondamentale de votre existence comme

puissance, respect qui est le premier lien entre le sultan et ses sujets musulmans [...]. Mettez de l'ordre dans votre administration mais n'allez pas la renverser pour y substituer des formes qui ne vous vont pas et qui, dès lors exposent le monarque au reproche de ne connaître ni la valeur de ce qu'il détruit, ni ce qu'il met à la place. N'empruntez pas à la civilisation européenne des institutions qui ne cadrent pas avec les vôtres, car les institutions occidentales reposent sur des principes différents de ceux servant de fondement à votre Empire. La base occidentale est la loi chrétienne. Restez Turcs ! [...] »

Derrière cette ultime exhortation s'exprime la certitude d'une altérité irrémédiable, d'une divergence civilisationnelle fondamentale : la Turquie et l'immense empire qu'elle s'est constituée ne seront jamais européens ; elle ne saurait, au mieux, qu'être en paix avec l'Europe.

C. V. : Le Sofagate met à jour la spécificité de l'ordre européen, marqué depuis le début de sa construction par une tension forte entre logique intergouvernementale, ici figurée par le président du Conseil européen, et logique supranationale, aujourd'hui incarnée par la présidente de la Commission européenne. L'épisode est révélateur des rivalités entre institutions européennes et pourrait en l'occurrence symboliser les divergences de positionnements qui ont pu surgir entre les États membres et la Commission à propos de l'élargissement en général et du projet d'élargissement de l'Union européenne à la Turquie en particulier.

Selon les textes, si la Commission émet des avis préalables à chaque étape de la procédure d'adhésion, c'est toutefois le Conseil qui, sans être lié par ces avis, décide de l'acceptation de la candidature puis de l'ouverture et de la fermeture des négociations. Au-delà des textes, les positions de la Commission et du Conseil, de même que leur rapport de force au sujet de l'élargissement, ont évolué en fonction des pays candidats et des conjonctures.

Ainsi, pour la première vague d'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale (finalisée en 2004), la Commission est parvenue à se constituer un véritable leadership dans l'invention et la mise en œuvre d'une politique de pré-adhésion, tandis que les États membres ont fait le choix de lui sous-traiter en quelque sorte l'élargissement. Forte de son autorité, la Commission a œuvré à un débordement géographique vers la Turquie (reconnue comme candidate en 1999) et vers les pays des Balkans (à partir de 2003). Toutefois, la politisation dans certains pays européens de l'élargissement puis du traité constitutionnel dans la première moitié des années 2000, est venue rompre cet équilibre institutionnel. À partir de 2004, les États membres ont cherché de nouveau à affirmer leurs prérogatives dans les processus d'élargissement.

De fortes dissensions sont alors apparues entre le Conseil et la Commission. Le Conseil a tenu à accélérer le processus avec la Bulgarie et la Roumanie (les deux pays adhèrent en 2007) pour en finir rapidement avec l'élargissement à l'Est et ne pas avoir à considérer la Turquie sur les mêmes critères, dont la candidature est bien plus contestée. Il a refusé de suivre les avis de la Commission européenne qui étaient pourtant de plus en plus critiques quant à l'état de préparation de ces pays et qui soulignaient le décalage entre le sort réservé à ces pays et la gestion bien plus drastique du cas turc.

Les tensions entre les deux institutions se sont résorbées en 2006 autour d'un compromis qui a scellé un nouvel équilibre institutionnel. Celui-ci s'est avéré largement en faveur du Conseil qui, de plus en plus circonspect à l'égard de l'élargissement, a pris le contrôle de toutes les étapes du processus de pré-adhésion. Peu connue, cette transformation des équilibres institutionnels intra-européens n'a pas joué en la faveur de la candidature de la Turquie.

Par la suite, la dérive autoritaire de la Turquie a pu ressouder les institutions européennes. Si elles n'ont pas mis juridiquement fin au processus d'élargissement à la Turquie, elles ne considèrent plus aucunement aujourd'hui l'option de l'adhésion.

Amplitude du droit : La médiatisation de cet incident vise-t-elle à marquer l'identité non européenne de la Turquie ? Est-elle en même temps une façon d'énoncer implicitement les valeurs constitutives d'une identité européenne ?

C. V. : En novembre 2002, trois ans après l'acceptation de la candidature de la Turquie à l'Union européenne, V. Giscard d'Estaing, alors président de la Convention pour l'avenir de l'Europe, déclarait « non, la Turquie n'est pas européenne ». Cette affirmation a marqué, en particulier en France, le début d'une controverse relative à « l'identité européenne » de la Turquie qui est venue s'immiscer dans les débats passionnés sur le devenir de l'Union européenne. Les questionnements à l'égard de la Turquie sont alors apparus en quelque sorte en miroir des questionnements européens, de plus en plus cadrés en terme identitaires : comment conçoit-on notre communauté politique ? qu'est-ce qui nous unit ?... Ces interrogations avaient déjà surgi au moment du traité de Maastricht dont l'objectif était de dépasser le projet fonctionnel de la Communauté européenne pour établir un véritable ordre politique. Le processus de production puis de ratification du traité constitutionnel pour l'UE (rejeté en 2005), de même que l'élargissement aux pays de l'Europe centrale et orientale, de Chypre et de Malte (avec l'adhésion de dix pays en 2004) sont largement venus réactiver le débat sur « l'identité de l'Union européenne ». Toutefois, alors que l'élargissement de 2004 ne pouvait plus être remis en cause, le débat s'est déplacé vers la candidature de la Turquie dont le nouveau gouvernement élu en 2002 était issu du mouvement islamiste. Tandis que la question européenne divisait, l'altérité turque (définie en termes géographique, historique, religieux et finalement culturel) a été mise en exergue par certains pour tenter de définir en négatif les contours, si difficiles à saisir, de ce que serait l'Europe, et par extension l'Union européenne.

En 2021, la dimension virale prise par la vidéo du Sofagate peut être analysée comme un processus identitaire, qui à la fois énonce les valeurs européennes (en l'occurrence l'égalité de genre) et dénonce ceux qui, en dehors de l'Union, les bafouent. Cependant, la non-réaction du président du Conseil et les accusations de sexisme qui en ont découlé, ont largement sapé cette tentative d'affirmation identitaire.

J. R. F. H. : Plus que de savoir si la Turquie revêt ou non une identité européenne, il me semble que la question que vous nous posez est de savoir ce que les discours et les appréciations des observateurs européens sur la Turquie révèlent en creux d'une identité européenne supposée. Le terme d'identité me paraît à lui seul source de difficultés. Il est, certes, couramment employé dans la littérature politique contemporaine. Mais il n'en recouvre pas moins un contenu fuyant, de sorte qu'il est sujet à bien des interprétations et utilisations. On doit notamment à Bertrand Badie d'avoir mis en exergue dans plusieurs de ses ouvrages certaines des difficultés soulevées par son emploi, insistant – à mon sens à juste titre – sur le fait que l'identité signifie d'abord l'existence d'un processus d'identification [Badie 2011, 2014 et 2020]. Existe-t-il des identités naturelles ? Certainement pas. Des identités culturelles ou construites par l'œuvre du temps ? Probablement. Des identifications fruits de constructions stratégiques de plus ou moins long cours ? Certainement.

Pour qui considère attentivement les échanges et discussions qui ont eu lieu, par exemple, à l'issue de la guerre de Crimée, lors du Congrès de Paris de 1856, il est possible de dégager, sinon des critères, du moins des marqueurs d'une identité européenne invoquée : le premier est confessionnel, il a trait au christianisme, présenté comme la religion de l'Europe et qui justifie la sollicitude des plénipotentiaires envers les chrétiens d'Orient ; le second est politique : le concert européen du milieu du XIX^e siècle ne saurait abriter en son sein des régimes dits arbitraires, sans limitation ou encadrement des pouvoirs souverains ; le troisième est juridique : le droit doit répondre à des exigences d'accessibilité et de clarté quand l'administration de la justice ne peut échoir à des clercs ou des docteurs de la loi. À l'aune de ces trois marqueurs, la Turquie des réformateurs du Tanzimat demeure sur le palier de l'Europe. Des objectifs de réformes que ses gouvernements n'ont jusqu'alors pas su atteindre lui sont rappelés sans ménagement.

Mais les plénipotentiaires européens ne sont pas à une contradiction près. Ils oublient – ou feignent d’oublier – que le concert européen alors organisé autour des cinq grandes puissances (Angleterre, France, Autriche, Russie, Prusse) n’affiche que peu d’unité s’agissant du respect de ces mêmes marqueurs. Sur le plan religieux, les différences en matière d’organisation des sociétés, de législation et de mœurs entre pays catholiques, protestants ou orthodoxes sont loin d’être marginales ; sur le plan politique, la Russie et l’Autriche restent attachées à une forme absolutiste que l’on reproche pourtant à l’Empire ottoman ; sur le plan juridique, le recours à la codification, la méthode, les modèles à partir desquels celle-ci doit s’opérer, fait encore débat, et certains États du continent affichent en matière de tolérance religieuse, de liberté publique et individuelle, une législation bien plus restrictive que celle de l’Empire ottoman.

Aujourd’hui, les Européens semblent toujours éprouver des difficultés à s’entendre sur les critères de leur identité commune. Le christianisme, lui-même dépositaire du legs de l’Empire romain et dont le rôle dans la construction intellectuelle, politique, juridique et artistique de l’Europe fut fondamental, demeure qu’on le veuille ou non au soubassement de nos sociétés européennes. En attestent les débats sur la mention des racines chrétiennes de l’Union européenne dans le traité constitutionnel de 2005. Quand les critères géographiques ne semblent plus aussi rigides et incontestables, au regard des élargissements des années 1990 et 2000, et alors que le critère religieux ne saurait être mis aussi aisément en avant qu’au XIX^e siècle, il s’est agi de dégager d’autres critères, juridiques, politiques et économiques, rappelés à Copenhague. De ces critères, il ressort la croyance en la primauté d’un modèle, celui de la démocratie libérale fondée sur l’économie libre de marché. La médiatisation de « l’événement » Sofagate est peut-être l’indice d’une volonté plus globale et plus inconsciente des opinions publiques européennes de mettre en scène l’éloignement de la Turquie d’avec ce « modèle » que l’on peine par ailleurs à définir très précisément.

Bibliographie

BADIE B., 2020, *Inter-sociabilités. Le monde n’est plus géopolitique*, Paris, Éditions du CNRS

BADIE B., 2019, *Le temps des humiliés. Pathologie des relations internationales*, nouvelle éd., Paris, Odile Jacob

BADIE B., 2013, *La diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international*, Paris, La Découverte

CLIVETTI G., 2011, « La politique rhénane de Napoléon III et la candidature Hohenzollern au trône de la Roumanie », dans G. LEANCA (dir.), *La politique extérieure de Napoléon III*, Paris, L’Harmattan, p. 55-73

CRAVERI B., 2021, *La Contessa*, Paris, Flammarion

DURAND DE FONTMAGNE M., 1902, *Un séjour à l’ambassade de France à Constantinople sous le Second Empire*, Paris, Plon

ÉMERIT M., 1939, « Une ingérence française dans la politique intérieure roumaine au début du règne de Charles I^{er} », *Revue historique du Sud-Est européen*, vol. XVI, n° 1-3, p. 53-73

ÉMERIT M., 1937, *Madame Cornu et Napoléon III. D’après les lettres de l’Empereur et d’autres documents inédits*, Paris, Les Presses modernes

FERRAND-HUS J.-R., 2020, *La diplomatie du Second Empire, vecteur d’influence et de réforme des systèmes politiques et juridiques étrangers*, thèse, Université de Rennes 1, 2 vol.

FORET F., 2003, « Le protocole de l’Union européenne ou la mise en forme d’un ordre politique », *Annuaire français des relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, vol. 4, p. 410-425

VISIER C., 2016, « De la carte routière à l’itinéraire obligé. La transformation de la politique européenne d’élargissement dans les années 2000 », *Politique européenne*, vol. 2, n° 52, p. 146-175