

Communication pour le 4^{ème} Congrès de l'Association Belge de Science
Politique – Communauté française (ABSP-CF)
« Tribune Jeunes Chercheurs »

Yann-Sven RITTELMAYER

Doctorant en science politique

Aspirant du F.R.S.-FNRS

Centre d'étude de la vie politique (CEVIPOL)

Institut d'Etudes Européennes de l'Université Libre de Bruxelles (ULB)

Yann-Sven.Rittelmeyer@ulb.ac.be

Le Conseil européen et sa nature institutionnelle :
Évaluation de ses degrés d'institutionnalisation.

Contrairement à une croyance répandue, le Conseil européen n'est, à ce jour, toujours pas formellement une institution de l'Union européenne (UE). L'issue de cet apparent « paradoxe » dépend du processus de ratification et donc de l'éventuelle entrée en vigueur du traité de Lisbonne¹.

Toutefois, ce que l'on peut aisément qualifier de « paradoxe », tant le décalage est grand entre la place qu'occupe le Conseil européen (CE) dans l'architecture institutionnelle de l'Union et son statut institutionnel formel, amène à s'interroger sur les fondements de cette situation. Près de quarante ans se sont écoulés depuis les premiers sommets européens, préfiguration de ce qui est devenu peu après le Conseil européen. A l'heure où le Conseil européen est sur le point de devenir formellement une institution de l'UE, il s'avère donc pertinent de chercher à décrire et évaluer son institutionnalisation.

Institutions et processus

Le premier éclaircissement qu'il convient d'apporter concerne la notion même d'institution. Au-delà du qualificatif juridique mentionné dans les traités, cette notion décrit une réalité complexe à saisir. Il décrit des phénomènes hétérogènes, divers, rendant ainsi trouble le sens qu'on lui attribue. Robert Keohane fait même remarquer que les institutions sont souvent étudiées sans même avoir été définies ou seulement de manière très désinvolte². Le politologue Hans Keman est allé jusqu'à affirmer que le néo-institutionnalisme, qui a pourtant réhabilité le rôle des institutions, notamment dans le processus d'intégration européenne, se caractérise par un clair manque de conceptualisation de ce que sont les institutions ou de la manière dont on peut les définir³.

Pour les sociologues et anthropologues, le concept d'institution revêt une dimension fondamentale. Emile Durkheim définissait l'institution comme « toutes les croyances et tous les modes de conduite institués par la collectivité » et en déduisait ni plus ni moins que « la sociologie peut alors être définie [comme] la science des institutions, de leur genèse et de leur

¹ L'article 9, alinéa 1, du traité sur l'Union européenne (version encore provisoire), signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, mentionne explicitement le Conseil européen dans la liste des institutions de l'Union.

² "Institutions are often discussed without being defined at all, or after having been defined only casually." in Robert KEOHANE, "International Institutions: Two approaches", *International studies quarterly*, vol. 32, n°4, décembre 1988, p. 382.

³ Hans KEMAN, « Approaches to the study of institutions », in Bernard STEUNENBERG et Frans VAN VUGHT (ed.), *Political institutions and public policy. Perspectives on European decision-making*, Kluwer, Dordrecht, 1997, p. 1.

fonctionnement »⁴. Marcel Mauss assimilait également la « science des sociétés » à la « science des institutions » et se demandait « Qu'est-ce en effet qu'une institution sinon un ensemble d'actes ou d'idées tout institué que les individus trouvent devant eux et qui s'impose plus ou moins à eux? »⁵. Mais ces définitions s'avèrent trop englobantes, trop larges pour constituer des bases d'analyses pertinentes.

La science politique s'est appuyée sur ces définitions tout en cherchant à réduire le prisme. Ainsi, Robert Keohane qui aborde l'institution comme un concept flou, objet de confusions troublantes, la définit a priori comme « a *general pattern or categorization of activity or to a particular human-constructed arrangement, formally or informally organized* »⁶, mais reste confronté aux difficultés analytiques induites par la variété d'entités et activités que cette définition englobe. Par conséquent, il exclut délibérément les normes générales et les catégories d'activité pour ne retenir que les institutions qui peuvent être identifiées « as related complexes of rules and norms, identifiable in space and time »⁷. Il peut à ce titre se concentrer sur des « institutions spécifiques » et des « pratiques ». Selon Robert Keohane, pour qu'on puisse parler d'une « institution », il faut qu'il soit possible d'identifier des « sets of rules that constrain activity, shape expectations, and prescribe roles »⁸. On retrouve cette même idée dans la définition adoptée par Alec Stone Sweet et Wayne Sandholtz : « a complex set of rules and procedures that governs a given set of human interactions »⁹.

Ces « institutions spécifiques » sont définies de manière explicite par Douglass North dans son ouvrage sur la performance des économies. Il affirme que les institutions sont les « rules of the game in a society, or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction »¹⁰. Elles sont soit créées délibérément, soit le résultat d'une évolution à travers le temps. Au moyen de sa définition, il inclut à la fois les contraintes formelles (lois, constitutions) et les contraintes informelles (conventions, coutumes, traditions et normes de conduite). Il distingue les institutions des organisations, lesquelles sont des groupes d'individus liés par un objectif commun et des objectifs à atteindre. Par conséquent, les organisations font comme les individus parti des agents évoluant au sein des règles établies par le cadre institutionnel.

Cette distinction a été hiérarchisée de manière explicite par Alec Stone Sweet et Wayne Sandholtz. S'inspirant notamment des travaux de North, ils érigent les *institutions* à un « macro-niveau », dans la mesure où elles établissent les règles du système et que ce sont elles qui forment la structure au sein de laquelle les interactions sociales se jouent. Les *organisations*, qui correspondent à des groupes d'individus plus ou moins formellement constitués poursuivant des buts collectifs, représentent le « meso-niveau ». Enfin, les acteurs, qui ne sont autres que les individus agissant avec un objectif établi, sont désignés comme le « micro-niveau ».

Tout en suivant les dimensions formelles et informelles distinguées par Douglass North, il semble préférable de parler de « structures » plutôt que de « contraintes ». Les

⁴ Emile DURKHEIM, *Les règles de la méthode sociologique*, 1894, version numérisée disponible en ligne http://classiques.uqac.ca/classiques/Durkheim_emile/regles_methode/durkheim_regles_methode.pdf (31/03/2008), p. 15.

⁵ Marcel MAUSS et Paul FAUCONNET, « La sociologie, objet et méthode », Article « Sociologie » extrait de la *Grande Encyclopédie*, vol. 30, Société anonyme de la Grande Encyclopédie, Paris, 1901.

⁶ Robert KEOHANE, « International Institutions: Two approaches », *op.cit.*, p. 383.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Idem*, p. 384

⁹ Alec Stone SWEET, Wayne SANDHOLTZ, Neil FLIGSTEIN (ed.), *The Institutionalization of Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 6.

¹⁰ Douglass NORTH, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, p. 3.

institutions sont généralement perçues comme contraignant les agents, mais peuvent tout aussi bien être sources d'opportunités et donc constituer des atouts¹¹. Cet aspect est bien mis en évidence par la définition que donne Alain Touraine des institutions : « Les institutions, parce qu'elles sont des mécanismes de discussion, de négociation et de transaction en même temps que de mise en forme politique d'une domination sociale, sont toujours des instruments de contrainte en même temps que de légitimation »¹².

Parler de règles et de structures ne signifie pas non plus nécessairement intangibilité, bien que l'idée de « stabilité » soit souvent évoquée dans les définitions des institutions. Comme le soulignent Stone Sweet et Sandholtz, « Institutions, contrary to the image of stability frequently associated with them, are in constant evolution »¹³. Les évolutions qui modifient ces dernières sont l'un des aspects principal de l'institutionnalisation.

Afin d'analyser un phénomène qualifié d'institution, ou susceptible de l'être, il s'avère dès lors pertinent de s'intéresser aux processus qu'il a subi, aux logiques et dynamiques qui l'ont façonné, plutôt que d'analyser en tant que telle cette structure à un moment donné. L'importance d'observer les changements de structure a été principalement soulignée par Talcott Parsons. En menant ses recherches sur les institutions et les évolutions sociales, il en est notamment venu à la conclusion que « the theory of institutions must be concerned with the dynamics of institutional change »¹⁴. Il soutient l'idée selon laquelle la structure est le résultat d'un processus d'institutionnalisation au fil duquel l'institution répond à des impératifs fonctionnels¹⁵.

L'objectif de cette analyse est donc de déterminer l'évolution de son institutionnalisation afin de comprendre les spécificités de son degré actuel d'institutionnalisation. Pour ce faire, on s'inspirera de critères établis dans la littérature sur l'institutionnalisation, afin d'évaluer le degré d'institutionnalisation du Conseil européen au fil de son évolution.

¹¹ Cette démarche est notamment empruntée par Mark ASPINWALL et Gerald SCHNEIDER, dans leur article : « Same menu, separate tables : The institutionalist turn in political science and the study of European integration », *European Journal of Political Research*, volume 38, 2000, p. 1-36.

¹² Alain TOURAINE, *Production de la société*, Paris, Librairie générale française, 1993, p. 186.

¹³ STONE SWEET, Alec et SANDHOLTZ, Wayne, « European integration and supranational governance », *Journal of European Public Policy*, Volume 15, septembre 1997, p. 310.

¹⁴ Talcott PARSONS, "Prolegomena to a theory of social institutions", *American Sociological Review*, Volume 55, n° 3, juin 1990, p. 333.

¹⁵ Voir notamment : Talcott PARSONS (ed.), *Theories of society : foundations of modern sociological theory*, (2 volumes), Free Press, New York, 1965, 1480 pages.

Les degrés d'institutionnalisation du Conseil européen : les variables

Un long chemin a été parcouru depuis les débats originels sur la pertinence et les dangers inhérents à la tenue de sommets regroupant les chefs d'Etat et de gouvernement des six Etats membres de la Communauté européenne, jusqu'au caractère routinier qu'ont actuellement ces mêmes réunions, désormais devenues indissociables du processus décisionnel européen. Plutôt que d'ouvrir à nouveau le débat -dont l'intérêt diverge fortement selon la discipline étudiée- sur la nature institutionnelle ou non du Conseil européen et à en chercher l'acte déterminant ou le marquage temporel, on s'attachera donc au processus en tant que tel qui a conduit ou doit conduire le CE à être une institution de l'Union.

Comme évoqué en introduction, l'institutionnalisation correspond notamment à l'évolution des structures institutionnelles en place, mais plus largement, elle doit être comprise comme un processus de création, de construction et d'adaptation¹⁶. Elle désigne un processus global, qui peut aller jusqu'à la création d'une structure institutionnelle formellement identifiée ainsi qu'à ses évolutions. Mais l'existence de cette dernière n'est en rien une condition *sine qua non* à l'existence même du processus. L'institutionnalisation doit être comprise comme une « process theory » et dépasser la dichotomie « institution ou non » au profit d'une variable continue selon laquelle une « institution » peut être plus ou moins institutionnalisée¹⁷.

Pour comprendre un tel processus, il s'avère essentiel de déterminer des variables indépendantes qui permettent de mesurer le degré d'institutionnalisation. Alec Stone Sweet et Wayne Sandholtz, constatant l'abandon des théories néo-fonctionnalistes et les manquements des approches intergouvernementalistes, ont cherché à développer et tester « a theory of how supranational governance evolve over time »¹⁸. Leurs recherches ont mis en évidence l'intérêt fondamental de la notion d'institutionnalisation pour répondre à cette question et elle constitue la base théorique de l'ouvrage qui a couronné leurs recherches¹⁹. L'institutionnalisation est ainsi définie comme « the process by which rules are created, applied, and interpreted by those who live under them »²⁰

Partant de cette définition, qui découle de la notion d'institution qu'ils ont établie, et du triptyque *institutions, organisations, acteurs*, ils ont dégagé 3 dimensions qui permettent de mesurer les variations des règles et procédures : la *précision des stipulations*, la *formalité*, l'*obligation* –ou l'*autorité*–.

Ces 3 dimensions sont notamment inspirées des continuums qui ont été dégagés pour la théorie des régimes en relations internationales. Friedrich Kratochwil est l'un des premiers à avoir cherché à identifier des variables afin d'être à même de conceptualiser et comprendre les règles et normes. Il a croisé 2 variables : l'obligation et la nature tacite ou explicite²¹. Alec Stone avait également déjà établi un « regime continuum » permettant de situer l'ensemble

¹⁶ Voir à ce sujet notamment la thèse soutenue par Steve JACOB, *L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Europe : étude comparée des dispositifs institutionnels en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, défendue à l'ULB, 2004, p. 69-71.

¹⁷ David JUDGE, "Legislative Institutionalization: A Bent Analytical Arrow?", *Government and Opposition*, volume 38 (4), octobre 2003, p. 497-516.

¹⁸ STONE SWEET, Alec et SANDHOLTZ, Wayne, « European integration and supranational governance », *op. cit.*, p. 298.

¹⁹ Alec Stone SWEET, Wayne SANDHOLTZ, Neil FLIGSTEIN (ed.), *The Institutionalization of Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2001, 274 pages.

²⁰ STONE SWEET, Alec et SANDHOLTZ, Wayne, « European integration and supranational governance », *op. cit.*, p. 310.

²¹ Friedrich KRATOCHWIL, *Rules, norms and decisions : on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*, Cambridge University Press, Cambridge, 317 pages.

des formes de coopération institutionnalisée. Dans un article publié en 1994, il esquissait les 3 dimensions qu'il affina par la suite : la clarté (le degré de précision normative), la formalisation (le degré de structuration hiérarchique des règles), et ce qu'il qualifie alors d'« institutionnalisation » qui désigne là la capacité à adopter d'autres règles et à faire respecter le non respect de celles existantes²².

Enfin, un article sur le concept de légalisation coécrit par plusieurs éminents politologues tels qu'Andrew Moravcsik, Robert Keohane et Kenneth Abbott entre autres, s'appuie très largement sur la notion d'institutionnalisation²³. Cette dernière représente même le socle de leur analyse dans la mesure où ils assimilent la légalisation à l'institutionnalisation²⁴. Il s'avère dès lors particulièrement intéressant de relever les dimensions qu'ils énoncent pour caractériser la légalisation. Ils retiennent 3 dimensions : la *précision*, l'*obligation* et la *délégation*. La première revient à observer si les règles définissent clairement la conduite requise, autorisée ou proscrite en fonction des conditions. La seconde pose la question de savoir si les Etats ou les autres acteurs concernés sont liés par une règle ou un engagement juridique voire un ensemble de règles ou d'engagements juridiques. Enfin, la troisième s'intéresse à la délégation à des tiers par les Etats ou d'autres acteurs de l'autorité pour mettre en œuvre les accords.

Les dimensions relevées sont très proches de celles d'Alec Stone Sweet, clarifiées dans l'ouvrage qu'il a co-publié en 2001²⁵. Ces dernières ont en effet très largement inspiré les variables qui vont nous permettre d'évaluer l'institutionnalisation du Conseil européen.

En premier lieu, découlant du constat initial de l'absence, toujours actuelle, d'existence juridique formelle du Conseil européen, on analysera la dimension « *formelle* ». Cet axe a pour objet de mesurer le degré de formalisme des règles constituant la structure étudiée. Il s'étend de normes non légales et d'arrangements informels telles que les habitudes et coutumes jusqu'à son extrême opposé à savoir l'existence d'un système légal codifié.

En second lieu, il conviendra de se pencher sur la dimension « *précision* », laquelle pose la question du degré de précision des règles, qu'elles soient formelles ou informelles, quant au comportement à adopter par les individus ou organisations. Cet axe va d'une pleine latitude laissée aux acteurs, à une énonciation précise, élaborée, et claire de la conduite à adopter.

Enfin, en troisième lieu, on s'attachera à la dimension « *obligation* ». Elle implique à la fois les notions d'autorité et de contrainte. Elle correspond au caractère obligatoire ou non des règles, couplé des mécanismes de sanctions et contraintes que cela peut impliquer que ce soit de manière directe ou non, c'est-à-dire les effets indirects que le non respect des règles, comportements à suivre peut induire.

A l'instar de l'article précité sur le concept de légalisation, il est essentiel de bien comprendre les dimensions énoncées comme des axes sur lesquels le degré varie, et non pas comme une dichotomie rigide. Ainsi, la réalité est souvent complexe à apprécier. Alec Stone Sweet et ses co-contributeurs l'illustrent bien, par exemple, quand ils évoquent la

²² Alec STONE SWEET, "What Is a Supranational Constitution? An Essay in International Relations Theory", *The Review of Politics*, volume 56, n° 3, 1994, p. 441-474.

²³ Kenneth ABBOTT, Robert KEOHANE, Andrew MORAVCSIK, Anne-Marie SLAUGHTER, et Duncan SNIDAL, « The concept of legalization », *International Organization*, volume 54, n°3, 2000, p. 401-419.

²⁴ "We understand legalization as a particular form of institutionalization" in *Idem*, p. 401.

²⁵ Alec STONE SWEET, Wayne SANDHOLTZ, Neil FLIGSTEIN (ed.), *The Institutionalization of Europe*, *op. cit.*

« formalisation » : “most rule systems embody complex –and scarcely understood– relationships between relatively formal and relatively informal rules”²⁶.

Les degrés d’institutionnalisation du Conseil européen : l’évaluation

Les 3 dimensions dégagées –formelle, précision et obligation– constituent des indicateurs dont l’évolution reflète le degré d’institutionnalisation du Conseil européen.

La dimension formelle

La dimension formelle tend désormais fortement vers l’extrémité qui correspond à l’institutionnalisation maximale qui peut résulter de cet axe. En figurant formellement dans la liste des institutions européennes énoncées dans les traités européens²⁷, le Conseil européen possèdera le statut juridique qui reflètera plus justement sa position réelle compte tenu de son rôle dans le processus décisionnel européen. Toutefois, cette évolution reste conditionnée à l’entrée en vigueur du traité de Lisbonne et donc à sa ratification dans les 27 Etats membres²⁸. Déjà prévue par le traité établissant une Constitution pour l’Europe²⁹, l’échec de la procédure de ratification de ce dernier a différé voire même fait reculer l’accroissement de la formalisation du Conseil européen. En effet, la force constitutionnelle attribuée au texte, aurait conféré une importance formelle encore supérieure au Conseil européen, même si, comme le constate Paul Magnette, ce traité constitutionnel « emprunte sa structure et nombre de ses principes à la logique constitutionnelle, mais il conserve aussi maintes « aberrations » qui sont autant de traces de ses origines internationales »³⁰. Ce ralentissement illustre bien les difficultés rencontrées dans la formalisation du Conseil européen.

La manière dont a été établi le Conseil européen est particulièrement éclairante. En effet, le texte considéré comme « créateur » du Conseil européen n’est autre que le communiqué final d’un sommet européen en tous points semblable à ce qu’il met en place³¹. Il ne s’agit par conséquent que d’une déclaration purement politique. De plus, il est intéressant de relever le fait qu’il ne met pas l’accent sur la structure ainsi instituée mais s’attache avant tout à l’aspect fonctionnel à savoir le fait que « les chefs de gouvernement ont [...] décidé de se réunir accompagnés des ministres des Affaires étrangères »³². A cela s’ajoute encore l’absence de la dénomination « Conseil européen » dans le texte adopté. Au-delà des raisons pour lesquelles il a été choisi de parler de « Conseil de la communauté » plutôt que de « Conseil européen », l’adoption du qualificatif « Conseil européen » malgré l’absence de mention procède de la même démarche que la mise en place de la structure. En effet, l’emploi constant par le président Giscard d’Estaing de cette dénomination, notamment au travers de la désormais célèbre déclaration qu’il a prononcée lors de la conférence à l’issue

²⁶ Alec Stone SWEET, Wayne SANDHOLTZ, Neil FLIGSTEIN (ed.), *The Institutionalization of Europe*, op. cit., p. 7.

²⁷ L’article 9, alinéa 1, du traité sur l’Union européenne (version encore provisoire), mentionne explicitement le Conseil européen dans la liste des institutions de l’Union et l’article 9b lui est consacré et précise sa composition, son fonctionnement et son rôle.

²⁸ A ce jour, 7 Etats membres ont ratifié le traité (Hongrie, Malte, Slovaquie, Roumanie, France, Bulgarie et Pologne) tous par voie parlementaire. Seule l’Irlande devrait procéder à un référendum.

²⁹ Il était mentionné à l’article I-19 comme partie intégrante du cadre institutionnel de l’Union et l’article I-21 lui était consacré.

³⁰ Paul MAGNETTE, « La Convention européenne : argumenter et négocier dans une assemblée constituante multinationale », *Revue française de science politique*, volume 54, n° 1, février 2004, p. 5-42.

³¹ « Communiqué final de la réunion des chefs de gouvernement de la Communauté » tenue à Paris les 9 et 10 décembre 1974, publié dans *Bulletin des Communautés européennes*, décembre 1974, n° 12, p. 7-13.

³² Point 3 du « Communiqué final de la réunion des chefs de gouvernement de la Communauté », décembre 1974, op. cit.

du sommet « Le sommet européen est mort. Vive le Conseil européen », a conduit à l'adoption *de facto* de ce terme par l'habitude créée par son usage répété.

De manière similaire, la structure même du Conseil européen résulte avant tout de l'instauration progressive d'une coutume. Les six sommets européens qui se sont tenus avant l'adoption de la déclaration politique du 10 décembre 1974³³ ont instauré une habitude que la fréquence des réunions est venue renforcée. Comme le conçoit Béatrice Taulègne, ces sommets « ont instauré un climat, une pratique qui progressivement s'est affirmée »³⁴. Valéry Giscard d'Estaing affirme même dans ses mémoires s'être volontairement appuyé sur cette méthode. S'exprimant au sujet de Jean Monnet et du Conseil européen, il écrit : « La méthode ressemblait à la sienne : empirique en apparence mais déterminée quant au fond. Mon objectif était d'obtenir la régularité des réunions des chefs de gouvernement européens. A partir du moment où cette régularité serait acquise, l'étendue des pouvoirs des chefs de gouvernement ferait le reste et consoliderait d'elle-même l'institution »³⁵.

La nature purement politique de la décision instaurant le Conseil européen faisait qu'il était susceptible d'évoluer aussi simplement qu'il fut créé avec les dangers de dénaturation que cela comporte. Mais comme le faisait remarquer dès 1975 un observateur privilégié en la personne de Jean Dondelinger³⁶ en citant l'exemple du Conseil : « même une Institution dont le fonctionnement est régi par des textes précis peut changer de comportement, voire de nature »³⁷. Cependant, la récente naissance de la structure ne permettait pas alors de préjuger avec certitude de l'évolution du caractère coutumier ou non, d'où une certaine prudence dans les propos : « Si la pratique actuelle du Conseil européen devient coutume, il en découlera nécessairement certaines conséquences pour le fonctionnement de l'organe »³⁸. L'adoption du communiqué final constitue toutefois une avancée sur la voie de l'institutionnalisation dans la mesure où il rend explicites les interactions tacites existantes.

Par la suite, il fut maintes fois question de donner une véritable existence légale au Conseil européen et par là même de codifier les normes définissant sa structure. Il fut l'objet d'une attention particulière dans plusieurs déclarations politiques (le rapport Tindemans de 1975, la déclaration de Londres en 1977, la déclaration de Stuttgart en 1983), mais une fois venu le temps de réformer les traités, les avancées formelles furent minimalistes. L'Acte unique européen se contente d'une évocation qui atteste de l'existence de la structure sans pour autant en préciser la nature³⁹. Toutefois, il constitue sur le plan formel une avancée notable car il donne une existence légale formelle au Conseil européen en mentionnant, pour la première fois, son existence dans les traités communautaires.

Les traités suivants n'ont somme toute qu'accru avec une certaine prudence l'institutionnalisation du Conseil européen dans le cadre de sa dimension formelle. La procédure d'élaboration de ces textes était similaire à celle employée pour l'Acte unique ce qui n'induit pas de changement quand à la valeur normative des textes adoptés, et ils n'ont apporté aucune nouvelle mention quant à son statut et sa place dans l'architecture

³³ La première conférence au sommet européenne s'est tenue à Paris les 10 et 11 février 1961. Les réunions suivantes furent : Bad Godesberg le 18 juillet 1961, Rome, les 29 et 30 mai 1967, La Haye les 1^{er} et 2 décembre 1969, Paris des 19 et 20 octobre 1972, Copenhague des 14 et 15 décembre 1973.

³⁴ Béatrice TAULEGNE, *Le Conseil européen*, Presses universitaires de France, Paris, 1993, p. 50.

³⁵ Valéry GISCARD D'ESTAING, *Le Pouvoir et la Vie*, Livre de poche, 2007, p. 113.

³⁶ Jean Dondelinger était un diplomate luxembourgeois qui a participé de près à la mise en place des premiers sommets et conseils européens en tant que Représentant permanent du Luxembourg auprès des Communautés européennes. Il fut également commissaire européen sous la mandature de Jacques Delors.

³⁷ Jean DONDELINGER, *Le Conseil européen*, étude, 1975, p. 16.

³⁸ *Idem*, p. 19.

³⁹ Seul l'article 2 y fait référence, mais il n'est consacré qu'à des énoncés « pratiques » liminaires à savoir la composition et la fréquence des réunions.

institutionnelle européenne. Ils semblent avoir avant tout servi à préciser et définir le rôle du Conseil européen.

La dimension précision

La précision des règles établissant le comportement à adopter par les acteurs, si elle peut, par certains aspects, paraître liée à la dimension formelle, n'en possède pas moins une importance et une signification propre, permettant de mesurer le degré d'institutionnalisation. Elle détermine la place laissée à l'interprétation. Des règles strictes ne laissent qu'une très faible marge d'interprétation, tandis que l'inverse rend impossible de déterminer si le comportement est approprié. Cependant, une règle précise n'est pas nécessairement plus contraignante qu'une règle plus générale. Il faut en effet prendre en compte l'interprétation subjective que font les sujets de cette règle. Ainsi, une règle précise allant au-delà des conceptions du sujet l'incitera à accroître sa liberté d'action⁴⁰.

Parmi les divers éléments pertinents que l'on peut relever, la question de la *fréquence des réunions* est celle qui apparaît en premier lieu dans la mesure où c'est par ce biais que la structure s'est formellement constituée. L'instauration d'une périodicité régulière pour les réunions était perçue comme un signe fondamental d'institutionnalisation. La formulation employée dans le « rapport Vedel » de mars 1972 dans la partie consacrée aux sommets européens le reflète bien : « On a proposé d'institutionnaliser de telles conférences, notamment en leur donnant un caractère périodique »⁴¹. La réflexion formulée dans ce rapport sur la pertinence d'établir une périodicité régulière prédisait bien les aléas dont cette question fut jusqu'à aujourd'hui l'objet. Tout en reconnaissant les mérites de la périodicité régulière, le rapport s'y montre défavorable, estimant que la présence des chefs d'Etat ou de gouvernement doit conserver un « caractère exceptionnel ». Craignant notamment la tenue de réunions sans que cela ne soit nécessaire, ce qui risquerait par ailleurs d'affaiblir l'autorité de la structure, ils considèrent que « c'est plutôt l'occasion politique rendant leur intervention indispensable qui doit commander les dates des réunions »⁴². Le communiqué final du Sommet de Copenhague qui eut lieu en décembre 1973 confirme l'analyse du rapport Vedel et énonce que les rencontres doivent avoir lieu « lorsque les circonstances les rendront opportunes et lorsque des impulsions ou la définition de nouvelles orientations pour la construction européenne apparaîtront nécessaires » ou « lorsque la situation internationale l'exige »⁴³. Cette nécessité de laisser aux acteurs la plus grande latitude possible quant à la tenue des réunions a toutefois été vite contestée. Alors même qu'il était auparavant opposé à pareille institutionnalisation de ces réunions⁴⁴, Jean Monnet propose de fixer une temporalité d'« au moins une fois par

⁴⁰ Les auteurs de l'article sur le concept de légalisation citent l'exemple d'une règle de conduite stipulant « conduisez lentement ». Cette dernière peut amener un conducteur à rouler plus lentement qu'une règle indiquant une limitation de vitesse à 55 miles, si le conducteur a pour habitude de rouler à 50 miles. Kenneth ABBOTT, Robert KEOHANE... « The concept of legalization », *op. cit.*, note 26 p. 412-413.

⁴¹ Rapport du groupe ad hoc pour le problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen (dit Rapport Vedel), *Bulletin des Communautés européennes*, supplément n°4, 1972, 25 mars 1972, chap. III, sect. V, p. 81.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Communiqué du Sommet européen de Copenhague, *Bulletin des Communautés européennes*, n° 12, 1973, p. 13.

⁴⁴ Dans son Projet de déclaration (2^e version) du 13 décembre 1969, Jean Monnet considérait que « ce serait une faute » d'institutionnaliser ces réunions. Cité in Marie-Thérèse BITSCH, « Monnet et la création du Conseil européen », in Gérard BOSSUAT et Andreas WILKENS, *Jean Monnet, l'Europe et les chemins de la paix*, Publications de la Sorbonne, Paris, 1999, p. 400.

trimestre » dans la note qu'il rédige en août 1973⁴⁵. Mais le président Pompidou formule dès le départ son désaccord et estime « que les réunions n'ont pas besoin d'être si fréquentes »⁴⁶. La formulation finalement retenue dans le communiqué du 10 décembre 1974 tente une synthèse en fixant un « standard » minimum et en laissant en même temps une vaste marge discrétionnaire. Il stipule que les réunions auront lieu « trois fois par an et chaque fois que nécessaire »⁴⁷ ce qui constitue une avancée minimale dans le degré de précision. La pratique montre toutefois que l'aspect discrétionnaire n'a point été utilisé, les dirigeants s'étant strictement limités aux 3 rencontres prévues⁴⁸. La fréquence minimum a été réduite avec l'Acte unique, lequel prévoit des réunions « au moins deux fois par an »⁴⁹, mais cela ne modifie en rien le degré de précision. Le faible degré de précision quant à la fréquence des Conseils européens est d'ailleurs clairement mis en évidence par le constat de l'accroissement considérable du nombre des réunions au cours des années 90, passant à environ 4 réunions par an, alors même que la mention introduite par l'Acte unique n'a jamais été modifiée.

Le degré de précision des stipulations quant au *fonctionnement des réunions* s'avère également particulièrement intéressant à analyser. Il importe de relever la manière dont la composition du Conseil européen, son déroulement ainsi que la prise de décision sont établis afin d'évaluer la marge de manœuvre laissée à la disposition des acteurs.

La composition du Conseil européen constitue l'une de ses notables spécificités et à ce titre a connu un degré de précision relativement élevé dès les origines. Philippe de Schoutheete parle d'un « small amount of flexibility » quant à la composition du Conseil européen⁵⁰. En effet, lorsque le ministre des Affaires étrangères n'est pas présent, un autre ministre peut être autorisé à prendre sa place, voire dans de rares cas le représentant permanent. De même, les particularités du système politique français font que parfois, c'est le Premier Ministre qui assiste, voire remplace le Président de la République. La composition du Conseil européen a été essentiellement établie par une décision et par la pratique qui s'en est suivie, à savoir la décision du président Giscard d'Estaing, qui a utilisé ses prérogatives de Président en exercice de la Communauté pour donner une forme particulière aux délibérations du sommet de Paris de décembre 1974 en limitant l'assistance aux chefs d'Etat et de gouvernements, à leur ministres des Affaires étrangères et au président de la Commission. La prépondérance de cet acte sur les textes est attestée par l'absence de mention relative à la participation du Président de la Commission et d'un membre de la Commission dans le communiqué final du Sommet de Paris. Ces derniers furent pourtant présent dès le début et leur participation n'a jamais été remise en cause. En outre, le communiqué final se contente de la mention « chefs de gouvernement » qui découle d'une interprétation assez personnelle effectuée par le Président français⁵¹. Comme le souligne Béatrice Taulègne, « ce communiqué se distingue par sa prudence » et il recèle de nombreux « silences et équivoques »⁵². De la même manière, aucune référence n'est faite quant aux lieux où doivent se dérouler les

⁴⁵ Cette note secrète qu'il présenta aux différents chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres figure en intégralité dans ses mémoires : Jean MONNET, *Mémoires*, Fayard, Le Livre de poche, 2007, p. 755-756.

⁴⁶ *Idem*, p. 760.

⁴⁷ Communiqué final de la réunion des chefs de gouvernement de la Communauté, *Bulletin des Communautés européennes*, 10 décembre 1974, *op. cit.*

⁴⁸ Voir à ce sujet la liste chronologique des Conseils européens depuis 1975 : <http://www.ena.lu/mce.swf?doc=5888&lang=1> (31/03/2008)

⁴⁹ Acte unique européen, signé à Luxembourg, le 17 février et La Haye, le 28 février 1986, *Journal officiel des Communautés européennes*, 29.06.1987, n° L 169, p. 1.

⁵⁰ Philippe DE SCHOUTHEETE, « Le Conseil européen », in John PETERSON et Michael SCHACKLETON, *The Institutions of the European Union*, 2^{ème} édition, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 40.

⁵¹ Jean DONDELINGER, *Le Conseil européen*, *op. cit.*, p. 14.

⁵² Béatrice TAULEGNE, *Le Conseil européen*, *op. cit.*, p. 80.

réunions. Pour autant, un accord fut établi avec les Etats du Benelux selon lequel chaque année au moins une des réunions doit se tenir à Bruxelles ou à Luxembourg⁵³. Bien que n'ayant pas de valeur juridique, il a été respecté et a donc réduit la liberté d'interprétation des Etats. Cela a été abandonné avec l'adoption de l'Acte unique au profit des pays respectivement en charge de la présidence, mais a été réinstauré par une déclaration annexée au traité de Nice selon laquelle « À partir de 2002, une réunion du Conseil européen par présidence se tiendra à Bruxelles. Lorsque l'Union comptera dix-huit membres, toutes les réunions du Conseil européen auront lieu à Bruxelles »⁵⁴. Sur ce point donc, la liberté laissée a peu à peu disparue. Si bien qu'un certain nombre d'observateurs mettent l'accent sur le fait que « basing European Council meetings in Brussels undoubtedly represented a further step towards institutionalising the Union's supreme political authority »⁵⁵.

Pour ce qui concerne le déroulement de la réunion, par contre, les membres du Conseil européen ont longtemps conservé une très substantielle liberté d'appréciation. Jusqu'à récemment, aucun texte officiel ne faisait mention de règles particulières à ce sujet. On constatait ainsi qu'« hormis lorsqu'ils sièg[eai]ent en tant que 'Conseil, réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement' », les membres du Conseil européen n'étaient « tenus au respect d'aucun règlement écrit »⁵⁶. Quand ils agissaient sous ce format spécifique de 'Conseil, réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement', ils se devaient de respecter le règlement intérieur du Conseil et les différentes modalités liées à sa prise de décision. Mais le reste du temps, seules quelques habitudes et conventions guidaient le déroulement. Pour autant, cela restait très imprécis. Hellen Wallace et Philippe De Schoutheete affirmaient encore en 2002, à juste titre, qu'« au fil du temps, une série de règles sont rentrées dans les usages », mais ajoutaient que « le Conseil européen s'en écarte sans la moindre hésitation dès qu'il le juge opportun »⁵⁷. Les pressions induites par le grand élargissement de 2004 ont incité les membres du Conseil européen à codifier et par-là même à préciser le déroulement du Conseil européen. Ils ont ainsi adopté, lors du Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002, une annexe intitulée « Règles d'organisation des travaux du Conseil européen »⁵⁸. Bien que codifiant avant tout les usages établis, cette dernière constitue un saut manifeste dans le degré de précision des règles relatives à la préparation et au déroulement du Conseil européen. Elle précise entre autres les modalités d'établissement de l'ordre du jour, l'organisation de la réunion et la conduite des négociations. Mais une marge d'interprétation relative est laissée par l'usage de stipulations telles qu'« en principe » et d'autres faisant référence à des situations particulières (« circonstances exceptionnelles », « excepté pour des raisons impératives et imprévisibles », « à titre exceptionnel »). L'établissement de l'ordre du jour, qui constitue en théorie le principal « balisage » du déroulement des réunions, est assez clairement détaillé. L'ordre du jour avait, jusqu'à l'adoption de ces règles, été particulièrement souple et mouvant. La juriste Béatrice Taulègne le qualifiait d'« ossature » et ajoutait qu'il ne faudrait le considérer comme un « carcan inflexible »⁵⁹. Jean Dondelinger expliquait même à ce sujet, en 1975, que « dans la conception initiale de certains Chefs d'Etat ou de Gouvernement, le Conseil européen aurait du discuter librement, sans ordre du jour » et

⁵³ Béatrice TAULEGNE, *Le Conseil européen*, op. cit., p. 79.

⁵⁴ *Déclaration relative au lieu de réunion des Conseils européens*, n°22, annexée au traité de Nice signé le 26 février 2001, Journal officiel des Communautés européennes, n° C80/1, 10.3.2001.

⁵⁵ Martin WESTLAKE et David GALLOWAY, *The Council of the European Union*, 3^{ème} édition, John Harper, Londres, 2004, p. 183.

⁵⁶ Hellen WALLACE et Philippe DE SCHOUTHEETE, *Etude sur le Conseil européen*, Notre Europe, septembre 2002, p. 7.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ « Règles d'organisation des travaux du Conseil européen », Annexe I, *Conclusions de la présidence*, Conseil européen de Séville, 22 juin 2002, p. 19-21.

⁵⁹ Béatrice TAULEGNE, *Le Conseil européen*, op. cit., p. 224.

que c'est son rôle spécial de « Conseil, réuni au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement » qui l'a en quelque sorte contraint à en élaborer un⁶⁰. Désormais, une contrainte notable est introduite par la stipulation selon laquelle, après la dernière session de préparation de l'ordre du jour, « un point ne peut ensuite y être ajouté qu'avec l'accord de toutes les délégations »⁶¹. Par conséquent, la description de chaos apparent que Hellen Wallace et Philippe De Schoutheete faisaient du déroulement du Conseil européen semble révolue⁶². Même si le champ a donc été réduit, il n'en reste pas moins une certaine latitude héritée des pratiques passées. Ainsi, Neill Nugent évoquant le déroulement des réunions prévu par les conclusions de Séville parle d'un « customary, though by no means rigid, format »⁶³, et Philippe De Schoutheete continue d'estimer que même si en général l'autorité du Président est respectée pour la constitution de l'agenda, « this agenda is not absolutely binding, because there is no way of preventing a head of government from raising a subject he or she wants to raise »⁶⁴.

Le dernier élément concernant le fonctionnement du Conseil européen porte sur la manière dont les décisions sont prises. Dans ce cas là, les textes communautaires adoptés jusqu'à présent restent encore muets quant à la manière de procéder. Cependant, compte tenu de la nature intergouvernementale de l'institution, de sa composition, et de sa place particulière dans la structure institutionnelle communautaire, les décisions sont prises « *as a rule* » par consensus⁶⁵. Mais sur le plan juridique formel, rien n'y contraint. Cela permet à l'Etat exerçant la Présidence de l'Union de profiter pleinement de la liberté d'interprétation dont il dispose, et de rompre le consensus en faisant pratiquer à un vote. En vertu de cela, l'Italie, confrontée en mai 1985 lors du Conseil européen de Milan, à l'opposition de la Grande-Bretagne et du Danemark concernant la révision des traités existants destinés à résoudre les blocages politiques, a décidé de convoquer une conférence intergouvernementale en faisant procéder à un vote. Par 7 voix contre 3 (Grande-Bretagne, Danemark et Grèce), la décision d'ouvrir une conférence intergouvernementale (CIG) qui aboutira à l'Acte unique est adoptée. Pour Hellen Wallace et Philippe De Schoutheete, par ce biais, « le tabou interdisant le vote au sein du Conseil européen a été brisé »⁶⁶. Ce précédent a manqué de se répéter lors du Conseil européen de juin 2007 lors duquel l'Allemagne a ouvertement menacé la Pologne de faire procéder à un vote pour convoquer une CIG. Le traité de Lisbonne reprend cependant les stipulations qui avaient été faites dans le traité constitutionnel. La prise de décision au sein du Conseil européen devrait donc être considérablement précisée avec son entrée en vigueur. En effet, il formalise le fait que « le Conseil européen se prononce par consensus »⁶⁷, mais ajoute une limitation : « sauf dans les cas où les traités en dispose autrement »⁶⁸. Relativement à cela donc, les traités précisent à chaque fois si le Conseil européen statue à l'unanimité, à la majorité qualifiée ou à la majorité simple.

⁶⁰ Jean DONDELINGER, *Le Conseil européen*, *op. cit.*, p. 24.

⁶¹ Article 5, « Règles d'organisation des travaux du Conseil européen », *op.cit.*, p. 20.

⁶² « Les ordres du jour ne sont pas figés, les documents atterrissent sur la table sans avertissement préalable ou presque, les participants changent et des points qui n'ont pas été évoqués peuvent se retrouver dans les conclusions » in Hellen WALLACE et Philippe DE SCHOUTHEETE, *Etude sur le Conseil européen*, *op. cit.* p. 7.

⁶³ Neill NUGENT, *The government and politics of the European Union*, 5^{ème} édition, 2003, Palgrave Macmillan, Londres, 2003, p. 187.

⁶⁴ Philippe DE SCHOUTHEETE, « Le Conseil européen », in John PETERSON et Michael SCHACKLETON, *op. cit.*, p. 43.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Hellen WALLACE et Philippe DE SCHOUTHEETE, *Etude sur le Conseil européen*, *op. cit.*, p. 5.

⁶⁷ Article 9B, alinéa 4, du traité sur l'Union européenne (version encore provisoire), signé à Lisbonne le 13 décembre 2007

⁶⁸ *Ibid.*

Enfin, un autre élément central dans le cadre de la précision des règles concerne la détermination du *rôle du Conseil européen*. Cet aspect est l'objet de débats fondamentaux depuis la création du Conseil européen. Il a fallu attendre 1992 et le traité de Maastricht pour voir formellement énoncés les pouvoirs du Conseil européen. Chaque réforme ultérieure des traités fut l'occasion d'accroître encore un peu plus les stipulations. Toutefois, cela ne saurait constituer un indice fiable. En effet, les pouvoirs du Conseil européen « découlent des traités de Maastricht et d'Amsterdam et, dans une grande mesure, de la pratique »⁶⁹. Le rôle précis du Conseil européen constitue de fait l'un de ses aspects les plus contestés et est à l'origine de nombreux débats. Hellen Wallace et Philippe De Schoutheete n'hésitent pas à affirmer, même après l'entrée en vigueur du traité de Nice, que « le rôle du Conseil européen est beaucoup plus important que celui que laisse apparaître une interprétation stricte des textes des traités »⁷⁰. De fait, la composition du Conseil européen rend difficile une détermination de son rôle. Les chefs d'Etat et de gouvernement sont en effet en mesure d'étendre librement les pouvoirs du Conseil européen. Cela a pour implication que “the European Council is relatively free to decide what it may and may not do”⁷¹. Par conséquent, “the activities undertaken by the European Council have tended to vary, according both to the preferences of the personalities involved and changing circumstances and requirements”⁷². En outre, le rôle du Conseil européen ne peut être dissocié du positionnement qu'on lui attribue au sein de la structure institutionnelle européenne. Dans la mesure où il est unanimement considéré comme étant « l'organe suprême de l'Union européenne »⁷³, son champ d'action s'avère logiquement particulièrement étendu. De fait, la lecture du communiqué final du Sommet de Paris de 1974, énonce distinctement l'une des principales raisons qui a présidé à sa création : « Reconnaissant la nécessité d'une approche globale des problèmes internes que pose la construction européenne et de ceux avec lesquels l'Europe est confrontée à l'extérieur »⁷⁴. Et si l'on observe les rôles du Conseil européen tels qu'ils sont actuellement énoncés dans les traités, on s'aperçoit qu'il s'agit de stipulations très vagues telles que « donne[r] à l'Union les impulsions nécessaires à son développement », « défini[r] les orientations politiques générales » ou « décider de stratégies communes »⁷⁵. Le fondement même du Conseil européen résidant dans la nature englobante de ses compétences, des énoncés précis quant au rôle qu'il doit exercer n'ont qu'un intérêt très limité. Les acteurs disposent en conséquence d'une grande latitude quant à l'interprétation qu'ils font du rôle du Conseil européen. Cette liberté et ce caractère mouvant sont intrinsèquement liées à la question de l'autorité, très spécifique dans ce cas.

La dimension obligation

La troisième variable qu'il faut prendre en compte pour la mesure du degré d'institutionnalisation porte donc sur les obligations liées à la structure étudiée. Ces obligations sont inéluctablement sous-tendues par les notions d'autorité et de contrainte. Le cadre spécifique dans lequel on mène notre analyse implique d'adopter une double perspective : le plan interne et le plan externe. En effet, le degré d'institutionnalisation de la structure que constitue le Conseil européen se mesure aussi bien à l'aune des obligations qu'elle fait peser sur les acteurs qui la compose, qu'à l'aune de celles envers les tiers. Dans les

⁶⁹ Hellen WALLACE et Philippe DE SCHOUTHEETE, *Etude sur le Conseil européen*, op. cit., p. 6.

⁷⁰ *Idem*, p. 7.

⁷¹ Neill NUGGENT, *The government and politics of the European Union*, op. cit., p. 189.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Fabrice PICOD, « Le rôle du Conseil européen dans le processus de prise de décision », *Chronique européenne*, Revue du droit public, n°4-2002, p. 1987 (voir également les références citées).

⁷⁴ Point 2 du « Communiqué final de la réunion des chefs de gouvernement de la Communauté », décembre 1974, op. cit.

⁷⁵ Articles 4 et 13 du Traité sur l'Union européenne, version consolidée, *JOCE*, 24 décembre 2002, n° C 325.

2 cas, le degré varie sur un axe allant d'une totale absence d'obligations inhérentes à l'existence de la structure institutionnelle à des obligations fermes assurées par un pouvoir contraignant assorti de sanctions.

Dans leur ouvrage⁷⁶, Alec Stone Sweet et Wayne Sandholtz envisagent avant tout cette dimension sur le plan interne à savoir le caractère obligatoire des règles de l'institution pour les acteurs. Leur article « European integration and supranational governance »⁷⁷ et les critiques dont il a fait l'objet⁷⁸ illustrent bien la difficulté qu'il y a à prendre en compte l'imbrication des différents niveaux au sein de l'Union européenne. A ce titre, le Conseil européen, « organe intergouvernemental par excellence »⁷⁹ au sein d'une construction supranationale, cristallise cette complexité⁸⁰. En effet, les acteurs qui composent sa structure institutionnelle sont sa source d'autonomie et de légitimité. C'est là que réside tout le problème et la spécificité de l'autorité pour cette institution, dans la mesure où ce sont les acteurs qui définissent eux-mêmes la structure dans laquelle ils vont évoluer. Par conséquent, il n'existe pas à proprement parler d'autorité supérieure, propre à incarner l'institution et à en faire respecter l'autorité.

Toutefois, le rôle imputé à la Présidence de l'Union s'est accru avec le temps. Ole Elgström, dans un ouvrage comparatif sur les présidences de l'Union, explique que « the functions of the Presidency have been in continuous evolution since the birth of the EU » et que ses « areas of responsibility and the tasks it performs have developed gradually through the creation of informal practices, which over the years have become increasingly institutionalized »⁸¹. Son pouvoir contraignant réel est donc difficile à mesurer avec exactitude car ses fonctions sont « anchored in legal obligations to only a limited degree, instead being based on established praxis »⁸². Par conséquent, le principal indicateur n'est autre que l'observation des pratiques. Son autorité s'affirme notamment dans les phases de négociation. Mais elle y joue avant tout un rôle de médiateur qui « oeuvre pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen »⁸³. Sa principale autorité réside donc dans la conduite des négociations, ainsi, « if the discussion gets bogged down, the Presidency may well interrupt the meeting and hold bilateral conversations » ou bien « encourage two or more delegations to get together to solve a specific problem »⁸⁴. La présidence cherche donc à

⁷⁶ Alec Stone SWEET, Wayne SANDHOLTZ, Neil FLIGSTEIN (ed.), *The Institutionalization of Europe*, op. cit.

⁷⁷ STONE SWEET, Alec et SANDHOLTZ, Wayne, « European integration and supranational governance », op. cit.

⁷⁸ Voir notamment la réponse qui fut adressée à cet article : Ann BRANCH et Jakob OHRGAARD, « Trapped in the supranational-intergovernmental dichotomy : a response to Stone Sweet and Sandholtz », *Journal of European Public Policy*, mars 1999, p. 123-143; laquelle a encore donné lieu à une réponse de la part de Wayne SANDHOLTZ et Alec STONE SWEET : « European integration and supranational governance revisited : rejoinder to Branch and Ohrgaard », *Journal of European Public Policy*, mars 1999, p. 144-154.

⁷⁹ Christian HEN, « Le Conseil européen, organe intergouvernemental par excellence » in Mario DEHOVE (dir.), *Le nouvel Etat de l'Europe. Les idées forces pour comprendre les nouveaux enjeux de l'Union*, La Découverte, Paris, 2004, p. 57-60.

⁸⁰ Voir à ce sujet par exemple l'article de Jean-Louis QUERMONNE, « La question du gouvernement européen », *Etudes et recherches n° 20*, Notre Europe, Paris, novembre 2002, 34 pages, qui tente de résoudre ces questions en cherchant une nouvelle synthèse entre l'intergouvernemental et le supranational et en posant la question du gouvernement européen.

⁸¹ Ole ELGSTRÖM (ed.), *European Union Council Presidencies. A comparative perspective*, Routledge, Londres, 2003, p. 4.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Article 9b, alinéa 6, du traité sur l'Union européenne (version encore provisoire), signé à Lisbonne le 13 décembre 2007. L'énoncé du rôle incombant au futur « Président du Conseil européen » donne une idée des pratiques actuelles.

⁸⁴ Philippe DE SCHOUTHEETE, « Le Conseil européen », in John PETERSON et Michael SCHACKLETON, op. cit., p. 43.

concilier les positions, proposer des compromis, mais ne dispose guère de moyens de faire valoir son autorité si ce n'est, comme on l'a déjà évoqué précédemment, en arborant la menace de faire procéder à un vote. Mais afin que cette menace soit crédible, elle doit être sûre de bénéficier du soutien nécessaire, à savoir une majorité significative des membres.

On constate ainsi que les obligations auxquelles peut être contraint l'un des acteurs du Conseil européen proviennent avant tout du niveau « meso », à savoir les « organisations », et non pas de l'institution ou de ses acteurs. Ce niveau intermédiaire correspond à des « groups of individuals, more or less formally constituted, who pursue a set of collective purposes »⁸⁵. Ce sont donc avant tout les autres États membres qui sont en mesure de faire valoir une contrainte, et non le niveau « macro » incarné par l'institution. Une procédure de sanction a, par exemple, été adoptée dans la perspective de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale, pour prévenir toute « réversibilité » démocratique d'un futur État membre⁸⁶. Elle permet donc à une organisation de mettre en cause un État pour non respect de ses obligations. Cependant, sa mise en œuvre s'avère complexe comme l'a montré le cas de l'Autriche au début de l'années 2000⁸⁷. De plus, ce mécanisme n'est pas véritablement en mesure d'être appliqué pour un non respect des règles du Conseil européen en tant que tel. Le Conseil européen de juin 2007 a bien illustré les faibles obligations qui pèsent sur les acteurs qui composent le Conseil européen. Ainsi, aucune mesure n'a pu être prise contre l'attitude des frères Kaczynski, dont le décideur effectif, Jaroslaw, était resté à Varsovie, ce qui a contraint les autres dirigeants européens à négocier avec lui par téléphone. L'exemple le plus symbolique est sans doute la manière dont les dirigeants français et allemands avaient, par le passé, choisi de délaisser une des réunions pour aller négocier en bilatéral sans même en informer les autres membres.

L'aspect externe est celui sur lequel se sont focalisés les auteurs de l'article sur le concept de légalisation⁸⁸. De par leur approche internationaliste, ils ont pris comme 3^{ème} dimension la « délégation ». Ils ont qualifié cette dernière de « the extent to which states and other actors delegate authority to designated third parties [...] to implement agreements »⁸⁹. Sur le plan externe, il convient de s'intéresser aux obligations générées par le Conseil européen, notamment quant à ses décisions. Cela pose la question de sa position dans la structure institutionnelle de l'Union. Cet aspect est caractérisé par un écart majeur entre le politique et le juridique. En effet, sur le plan juridique, les décisions du Conseil européen ne créent pas d'obligation. Hans-Joachim Glaesner, ancien directeur général du service juridique du Conseil, constate qu'« étant donné que les énoncés du Conseil européen, même quand le terme 'décide' y figure, ne sont pas adoptés selon les règles des traités, on peut déjà pour cette raison, nier au sens propre du terme, une obligation juridique dans le cadre des règles communautaires »⁹⁰. Par contre, ces décisions sont dotées d'une autorité politique qui leur

⁸⁵ Alec Stone SWEET, Wayne SANDHOLTZ, Neil FLIGSTEIN (ed.), *The Institutionalization of Europe*, *op.cit.*, p. 6.

⁸⁶ Elle est prévue à l'article 7 du traité sur l'Union européenne et est ainsi formulée : « 1. Sur proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement européen ou de la Commission, le Conseil, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres après avis conforme du Parlement européen, peut constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un État membre de principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, et lui adresser des recommandations appropriées ».

⁸⁷ Voire à ce sujet par exemple : Tanguy de WILDE d'ESTMAEL, « Les sanctions contre l'Autriche. Motifs, objectifs, issues », CERI-Sciences Po, disponible en ligne : <http://www.ceri-sciences-po.org/publica/critique/article/ci08p06-12.pdf> (31/03/2008)

⁸⁸ Kenneth ABBOTT, Robert KEOHANE... « The concept of legalization », *op. cit.*

⁸⁹ *Idem*, p. 415.

⁹⁰ Traduit librement de : „Da die Äußerungen des Europäischen Rates, selbst wenn das Wort 'entscheidet' darin vorkommt, nicht nach den Verfahrensregeln des EWG-Vertrages zustande kommen, wird man schon aus diesem

confère une force obligatoire notable. Pour ce qui concerne le pouvoir de proposition par exemple, «juridiquement, la Commission ne saurait être ainsi dépouillée d'une des principales prérogatives que lui attribuent les Traités. Mais son droit de proposition s'en trouve nécessairement affecté par une sorte de 'contrainte politique' »⁹¹. De manière encore plus directe, les représentants des Etats membres au sein du Conseil « se considéreront pour leur part liés par la prise de position de leurs Chefs d'Etat ou de gouvernement »⁹². Dans le cas où il y aurait malgré tout un non respect des décisions prises, le recours à des sanctions semble toutefois difficilement concevable. Elle se ferait vraisemblablement de manière indirecte et non-explicite, mais l'autorité politique est telle que ce non respect s'avère relativement hypothétique.

Conclusions

Aborder la question de la nature institutionnelle du Conseil européen par le biais d'une évaluation de l'évolution de son institutionnalisation offre un angle d'observation original qui permet une approche plus différenciée. Mais au-delà, elle ouvre surtout la voie pour une explication de l'évolution du Conseil européen d'après ces dimensions.

Ainsi, l'évaluation de l'institutionnalisation du Conseil européen dans sa dimension formelle montre bien une progression continue qui a aujourd'hui quasiment atteint son paroxysme. Bien que lente et discontinue, cette formalisation fut constante. Au regard de ce processus, se dégage l'impression d'un mouvement inéluctable, comme si cette évolution était contrainte par une nécessité de légitimité. En effet, cette hypothèse, inspirée du décalage entre le rôle majeur du Conseil européen et son absence de base juridique formelle, pourrait constituer une piste explicative notoire. Dans le même temps, le respect de l'équilibre entre le supranational et l'intergouvernemental qui est un des fondements de la construction communautaire esquisse une idée des difficultés auxquelles fut confrontée l'évolution de cette dimension formelle. La symbolique que représente par exemple le statut institutionnel influe sur ces éléments.

La complexité de l'évolution de la dimension précision reflète bien l'influence de forces contraires. La marge d'interprétation laissée aux acteurs, hormis pour ce qui concerne la composition du Conseil européen, fut globalement assez étendue. Toutefois, des changements récents, liés notamment au grand élargissement de 2004, semblent indiquer une volonté de préciser les pratiques et par-là même de réduire le champ discrétionnaire. Ces changements font ressortir un enjeu fondamental, inhérent à cette dimension dès les origines, à savoir la quête de l'efficacité. Le faible degré de précision visait à laisser autant de marge de manœuvre que possible aux acteurs. La flexibilité laissée au nom de l'efficacité est donc confrontée à une dynamique d'accroissement des précisions visant à éviter un chaos dû au nombre ou à la non connaissance des pratiques en place. Le tout s'articulant avec diverses autres pistes explicatives telles que les enjeux idéologiques ou les lacunes du système institutionnel.

Enfin, la profonde division de la dernière dimension illustre bien la confrontation d'effets opposés. Faibles sur le plan interne et fortes sur le plan externe, les obligations inhérentes à la structure constituée par le Conseil européen sont façonnées entre autres par l'intérêt communautaire ou le poids des Etats et des coalitions qu'ils peuvent constituer.

Grunde im Rahmen der Gemeinschaftsordnung eine Rechtsverbindlichkeit im eigentlichen Sinne verneinen müssen“ in Hans-Joachim GLAESNER, „Der Europäische Rat“, EuR, Heft 1, 1994, p. 30.

⁹¹ Jean DONDELINGER, *Le Conseil européen, op. cit.*, p. 45.

⁹² *Ibid.*

L'institutionnalisation du Conseil européen est donc bien plus complexe que ne le laisse à penser l'évolution de sa dimension formelle. Elle se compose de spécificités multiples et il importe désormais de dégager et d'analyser les éléments explicatifs des aspects constatés. Comme nous venons de l'esquisser, de nombreuses dynamiques intégrationnistes et freins sont à même d'expliquer cette lente, contrastée et complexe institutionnalisation du Conseil européen.

Bibliographie

Littérature

ABBOTT, Kenneth; KEOHANE, Robert; MORAVCSIK, Andrew; SLAUGHTER, Anne-Marie et SNIDAL, Duncan, « The concept of legalization », *International organization*, volume 54, n°3, 2000, p. 401-419.

ASPINWALL, Mark et SCHNEIDER, Gerald : « Same menu, separate tables : The institutionalist turn in political science and the study of European integration », *European Journal of Political Research*, volume 38, 2000, p. 1-36.

BITSCH, Marie-Thérèse, « Monnet et la création du Conseil européen », in Gérard BOSSUAT et Andreas WILKENS, *Jean Monnet, l'Europe et les chemins de la paix*, Publications de la Sorbonne, Paris, 1999, p. 399-410.

BRANCH, Ann et OHRGAARD, Jakob, « Trapped in the supranational-intergovernmental dichotomy : a response to Stone Sweet and Sandholtz », *Journal of European Public Policy*, mars 1999, p. 123-143.

DE WILDE d'ESTMAEL, Tanguy « Les sanctions contre l'Autriche. Motifs, objectifs, issues », CERI-Sciences Po, disponible en ligne : <http://www.ceri-sciences-po.org/publica/critique/article/ci08p06-12.pdf> (31/03/2008).

DE SCHOUTHEETE, Philippe, « Le Conseil européen », in John PETERSON et Michael SCHACKLETON, *The Institutions of the European Union*, 2^{ème} édition, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 37-59.

DONDELINGER, Jean, *Le Conseil européen*, étude, 1975, 99 pages.

DURKHEIM, Emile, *Les règles de la méthode sociologique*, 1894, version numérisée disponible en ligne : http://classiques.uqac.ca/classiques/Durkheim_emile/regles_methode/durkheim_regles_methode.pdf (31/03/2008), 80 pages.

Ole ELGSTRÖM (ed.), *European Union Council Presidencies. A comparative perspective*, Routledge, Londres, 2003, 210 pages.

GISCARD D'ESTAING, Valéry, *Le Pouvoir et la Vie*, Livre de poche, 2007, 794 pages.

GLAESNER, Hans-Joachim, „Der Europäische Rat“, EuR, Heft 1, 1994, p. 22-34.

HEN, Christian, « Le Conseil européen, organe intergouvernemental par excellence » in Mario DEHOVE (dir.), *Le nouvel Etat de l'Europe. Les idées forces pour comprendre les nouveaux enjeux de l'Union*, La Découverte, Paris, 2004, p. 57-60.

JACOB, Steve, *L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Europe : étude comparée des dispositifs institutionnels en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, défendue à l'ULB, 2004, 486 pages.

JUDGE, David, “Legislative Institutionalization: A Bent Analytical Arrow?”, *Government and Opposition*, volume 38 (4), octobre 2003, p. 497-516.

KEMAN, Hans, « Approaches to the study of institutions », in Bernard STEUNENBERG et Frans VAN VUGHT (ed.), *Political institutions and public policy. Perspectives on European decision-making*, Kluwer, Dordrecht, 1997, p. 1-27.

KEOHANE, Robert, “International Institutions: Two approaches”, *International studies quarterly*, vol. 32, n°4, décembre 1988, p. 379-396.

KRATOCHWIL, Friedrich, *Rules, norms and decisions : on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*, Cambridge University Press, Cambridge, 317 pages.

MAGNETTE, Paul, « La Convention européenne : argumenter et négocier dans une assemblée constituante multinationale », *Revue française de science politique*, volume 54, n° 1, février 2004, p. 5-42.

MAUSS Marcel et FAUCONNET, Paul « La sociologie, objet et méthode », Article « Sociologie » extrait de la *Grande Encyclopédie*, vol. 30, Société anonyme de la Grande Encyclopédie, Paris, 1901, disponible en ligne : http://classiques.uqac.ca/classiques/mauss_marcel/essais_de_socio/T1_la_sociologie/la_sociologie.pdf (31/03/2008).

MONNET, Jean, *Mémoires*, Fayard, Le Livre de poche, 2007, 826 pages.

NORTH, Douglass, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, 152 pages.

NUGGENT, Neill, *The government and politics of the European Union*, 5^{ème} édition, 2003, Palgrave Macmillan, Londres, 2003, 555 pages.

PARSONS, Talcott (ed.), *Theories of society : foundations of modern sociological theory*, (2 volumes), Free Press, New York, 1965, 1480 pages.

PARSONS, Talcott, "Prolegomena to a theory of social institutions", *American Sociological Review*, Volume 55, n° 3, juin 1990, p. 319-333.

PICOD, Fabrice, « Le rôle du Conseil européen dans le processus de prise de décision », *Chronique européenne*, Revue du droit public, n°4-2002, p. 1186-1203.

QUERMONNE, Jean-Louis, « La question du gouvernement européen », *Etudes et recherches n° 20*, Notre Europe, Paris, novembre 2002, 34 pages.

SANDHOLTZ, Wayne et STONE SWEET, Alec, « European integration and supranational governance revisited : rejoinder to Branch and Ohrgaard », *Journal of European Public Policy*, mars 1999, p. 144-154.

STONE SWEET, Alec; SANDHOLTZ; Wayne, et FLIGSTEIN, Neil (ed.), *The Institutionalization of Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2001, 273 pages.

STONE SWEET, Alec et SANDHOLTZ, Wayne, « European integration and supranational governance », *Journal of European Public Policy*, Volume 15, septembre 1997, p. 297-317.

STONE SWEET, Alec, "What Is a Supranational Constitution? An Essay in International Relations Theory", *The Review of Politics*, volume 56, n° 3, 1994, p. 441-474.

TAULEGNE, Béatrice, *Le Conseil européen*, Presses universitaires de France, Paris, 1993, 504 pages.

TOURAINÉ, Alain, *Production de la société*, Paris, Librairie générale française, 1993, 542 pages.

WALLACE, Hellen et DE SCHOUTHEETE, Philippe, *Etude sur le Conseil européen*, Notre Europe, septembre 2002, p. 1-29.

WESTLAKE, Martin et GALLOWAY, David, *The Council of the European Union*, 3^{ème} édition, John Harper, Londres, 2004, 456 pages.

Sources primaires

-Acte unique européen, *signé à Luxembourg*, le 17 février et La Haye, le 28 février 1986, *Journal officiel des Communautés européennes*, 29.06.1987, n° L 169.

-Communiqué du Sommet européen de Copenhague, *Bulletin des Communautés européennes*, n° 12, 1973.

-Communiqué final de la réunion des chefs de gouvernement de la Communauté, *Bulletin des Communautés européennes*, décembre 1974, n° 12, p. 7-13.

-Déclaration relative au lieu de réunion des Conseils européens, n°22, annexée au traité de Nice signé le 26 février 2001, *Journal officiel des Communautés européennes*, n° C80/1, 10.3.2001.

-Rapport du groupe ad hoc pour le problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen (dit Rapport Vedel), *Bulletin des Communautés européennes*, supplément n°4, 1972, 25 mars 1972.

-Règles d'organisation des travaux du Conseil européen, Annexe I, *Conclusions de la présidence*, Conseil européen de Séville, 22 juin 2002, p. 19-21.

-Traité sur l'Union européenne (version encore provisoire disponible en ligne : <http://www.traite-de-lisbonne.fr>), signé à Lisbonne le 13 décembre 2007,

-Traité sur l'Union européenne, version consolidée, *JOCE*, 24 décembre 2002, n° C 325.

-Traité établissant une Constitution pour l'Europe signé à Rome le 29 octobre 2004, *Journal Officiel de l'Union Européenne*, 16/12/2004, JO C 310.