

DOI: 10.7251/GFP2515057P

UDC: 343.151:341.645(4-672EU)

Originalni naučni rad

Datum prijema rada:
24. jun 2025.Datum prihvatanja rada:
27. jun 2025.

Le Conseil Européen – Une Seconde Source De La Légimité Étatique Dans L’union Européenne

Abstract: Le Conseil européen, bien qu’existant de manière informelle depuis 1974, a été institutionnalisé par le Traité de Lisbonne de 2007. Le Conseil européen est composé des chefs d’État et de gouvernement des États membres de l’Union européenne. Alors même qu’il ne dispose toujours pas de pouvoirs législatifs, son rôle est très significatif dans la mesure où il détermine les orientations et les priorités politiques générales. Examiné à travers le prisme de la double légitimité sur laquelle repose l’Union européenne – celle qui émane des peuples et celle qui émane des États – cet article analyse le Conseil européen en tant que seconde source de légitimité étatique au sein de l’Union provenant des États membres de l’UE. Désormais, la légitimité étatique est incarnée dans les deux institutions – le Conseil européen et le Conseil des ministres. D’abord l’article examine la nature duale de l’UE. Ensuite, l’institutionnalisation du Conseil européen est analysée, avec une attention particulière portée à son rôle au sein de la structure institutionnelle de l’Union. Enfin, la fonction du président du Conseil européen est étudiée. Une attention spéciale est accordée aux limites de la présidence tournante du Conseil européen, ce qui a conduit à l’instauration de la fonction de président permanent du Conseil européen, élu pour un mandat de deux ans et demi.

Mots clés: Conseil européen, Union européenne, légitimité étatique, président du Conseil européen, traité de Lisbonne.

1. INTRODUCTION

Le Conseil européen n’avait aucune existence dans les traités originaire.¹ Bien que le Conseil européen ait existé de manière informelle depuis 1974, l’idée de son institutionnalisation est évoquée pour la première fois dans les travaux de la Convention, organe chargé d’élaborer le premier projet de Constitution pour l’Europe. Malgré l’emploi généralisé du terme *Constitution* dans toutes les langues européennes, il s’agissait en réalité d’un traité à caractère constitutionnel. Le traité établissant une Constitution pour l’Europe² a été adop-

Prof. dr Jelena
Ćeranić Perišić

Professeuse agrée, Faculté des sciences juridiques, Université paneuropéenne APEIRON, Banja Luka, ceranicj@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-1465-510X>

¹ Simon, D. (2001), *Le système juridique communautaire*, Paris:PUF³, 215.

² Projet de traité établissant une Constitution pour l’Europe, Adopté par consensus par la Convention européenne les 13 juin et 10 juillet

té par le Conseil européen le 18 juin 2004 et signé à Rome plus tard la même année, en présence du Président du Parlement européen. Approuvé par le Parlement européen, le traité a ensuite été rejeté par la France (29 mai 2005) et les Pays-Bas (1er juin 2005) au cours de référendums nationaux.³ Alors, le traité établissant une Constitution pour l'Europe n'est jamais entré en vigueur. Néanmoins, la situation au sein de l'Union européenne rendait indispensable une réforme de son mode de fonctionnement, notamment en raison de l'élargissement du nombre d'États membres.

Le traité de Lisbonne, signé en 2007, a repris la quasi-totalité des dispositions du traité établissant une Constitution pour l'Europe, y compris celles relatives à l'institutionnalisation du Conseil européen. Ainsi, les différences entre ces deux textes sont essentiellement d'ordre cosmétique. Toutefois, le simple fait que le terme *Constitution* ait été retiré du titre a facilité l'acceptation du texte par les États membres de l'Union. Le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1er décembre 2009 et demeure en vigueur à ce jour au sein de l'UE.

Ainsi, par le traité de Lisbonne, le Conseil européen a acquis le statut d'institution de l'Union européenne, comme prévu à l'article 15 du Traité sur l'Union européenne (TUE). La position même du Conseil européen dans le texte – c'est-à-dire le fait qu'il soit mentionné immédiatement après le Parlement européen dans l'énumération des institutions – témoigne de l'importance que les rédacteurs du traité ont souhaité conférer à cette institution.

Examiné à travers le prisme de la double légitimité sur laquelle repose l'Union européenne – celle qui émane des peuples et celle qui émane des États – cet article analyse le Conseil européen en tant que seconde source de légitimité étatique au sein de l'Union provenant des États membres de l'Union européenne. Désormais, la légitimité étatique est incarnée dans les deux institutions. Les gouvernements des États sont représentés par le Conseil européen, qui est devenu une institution par le traité de Lisbonne, et par le Conseil des ministres. Le Conseil européen incarne la représentation politique des États au plus haut niveau, jouant un rôle déterminant dans l'orientation générale et les priorités politiques de l'Union.

Les paragraphes qui suivent examinent tout d'abord la nature duale de l'Union européenne. Ensuite, l'institutionnalisation du Conseil européen est analysée, avec une attention particulière portée à son rôle au sein de la structure institutionnelle de l'Union. Enfin, la fonction du président du Conseil européen est étudiée, un poste prévu pour la première fois par le traité de Lisbonne. Une attention spéciale est accordée aux limites de la présidence tournante du Conseil européen, ce qui a conduit à la proposition et à l'adoption de la fonction de président permanent du Conseil européen, élu pour un mandat de deux ans et demi.

2. LA NATURE DUALE DE L'UNION EUROPÉENNE

La doctrine de la double légitimité, largement diffusée par le Parlement européen, énonce un principe fondamental selon lequel l'Union repose sur une double représentation : celle des peuples, assurée par le Parlement européen, et celle des États membres, incarnée par le Conseil.⁴ Cette conception renvoie explicitement à l'idée de double repré-

let 2003, remis au président du Conseil européen a Rome — 18 juillet 2003 — (2003/C 169/0).

³ Čavoški, A. (2006), *Pravni i politički poredak Evropske unije*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, 55.

⁴ Rapport sur les propositions du Parlement européen pour la Conférence intergouvernementale,

sentation caractéristique des structures fédérales classiques, telles que les États-Unis (le peuple et les États fédérés), la Suisse (le peuple et les cantons) ou encore l'Allemagne (le peuple et les Länder). Elle vise à renforcer la crédibilité de l'Union en tant qu'entité politique complexe, en postulant que sa légitimité pourrait s'appuyer sur des fondements analogues à ceux d'un État fédéral.

Dans cette perspective, l'Union européenne tire sa légitimité de deux sources principales: d'une part, les États membres en tant qu'entités souveraines, représentés institutionnellement par le Conseil de l'Union, et depuis le traité de Lisbonne, également par le Conseil européen ; d'autre part, les citoyens européens, représentés directement par le Parlement européen. En effet, si les membres du Parlement européen détiennent leur mandat directement du suffrage universel, les citoyens sont, en revanche, représentés de manière indirecte au sein du Conseil des ministres et du Conseil européen, par l'intermédiaire de leurs gouvernements nationaux.⁵

Cette notion de double légitimité a toutefois suscité des interprétations divergentes parmi les chercheurs. Certains juristes, en s'appuyant sur la lettre des traités, soutiennent que les députés européens représentent les peuples des États unis au sein de la Communauté. Dans cette optique, si l'on considère que la souveraineté des États repose sur leurs peuples, alors le Conseil ne peut être vu que comme une institution incarnant à la fois les États et leurs peuples.

Cependant, d'autres analyses mettent en garde contre une lecture trop rigide de cette dualité. Selon ces auteurs, tant que l'Union demeure une fédération d'États-nations, les États et leurs peuples d'un côté, et les peuples des États de l'autre, ne peuvent pas être envisagés comme deux sources de légitimité véritablement distinctes. En réalité, le Parlement et le Conseil constituent deux canaux d'expression complémentaires – mais institutionnellement et structurellement différenciés – de la même communauté de citoyens rassemblés à l'échelle de l'Union européenne.⁶

3. LE CONSEIL EUROPÉEN

En présentant le Conseil européen en tant qu'institution de l'Union européenne, les paragraphes suivants examinent d'abord l'évolution du Conseil européen – de l'informalité à l'institutionnalisation, puis son rôle et son mode de fonctionnement sur la base du Traité de Lisbonne.

3.1. L'Évolution du Conseil européen – de l'informalité à l'institutionnalisation

Parmi les contributions majeures du traité établissant une Constitution pour l'Europe figure la reconnaissance officielle du Conseil européen en tant qu'institution à part entière. Créé de manière informelle en 1974 à l'initiative du président français Valéry Giscard d'Es-

Commission des affaires constitutionnelles, rapporteurs : Giogios Dimitrakopoulos et Jo Leinen, 27 mars 2000, A51-0086/2000, 6.

⁵ Čeranić Perišić, J. (2024), „L'histoire d'une idée – la société civile européenne: avec la référence particulière à la théorie de Jürgen Habermas”, In: *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka*, 14, 55, DOI:10.7251/GFP2414048P

⁶ Franck, Ch. (2003). „Le déficit démocratique: une notion en débat”, In : *Mélanges en hommage à Jean- Victor Louis*, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, Volume I, 180.

taing, son rôle initial consistait principalement à débloquer les dossiers bloqués au niveau ministériel. Pour la première fois, il fut mentionné dans un traité en 1986.⁷ Son statut a ensuite été progressivement renforcé. Bien qu'il ait fait l'objet d'un article distinct dans le traité de Maastricht,⁸ il ne constituait pas encore une institution pleinement intégrée. Les traités d'Amsterdam⁹ et de Nice¹⁰ n'ont apporté aucune modification significative à cet égard, si bien que le Conseil européen est demeuré formellement en dehors de la structure institutionnelle de l'Union européenne.¹¹ Néanmoins, son rôle ne pouvait être sous-estimé, car les réunions du Conseil européen, souvent appelées „sommets”, rythmaient la vie politique européenne.¹² Ces ambiguïtés et paradoxes sont incontestablement révélateurs : ils traduisent l'histoire de l'Union et résultent de décisions politiques successives, ce qui doit être pris en compte dans toute réflexion sur l'avenir.

Ainsi, la Convention a choisi de s'adapter à la réalité pratique. Cependant, l'inscription du Conseil européen parmi les institutions a suscité de vives critiques, particulièrement de la part des représentants des États membres les moins peuplés. Leur argument principal reposait sur le fait que l'institutionnalisation du Conseil européen renforcerait sa visibilité au détriment des autres institutions, notamment de la Commission.

D'autres considéraient que le Conseil européen n'était qu'une simple extension à haut niveau du Conseil des ministres. Cette thèse a été contestée, d'une part parce qu'elle négligeait la nature particulière du Conseil européen, dont la légitimité repose sur la participation des chefs d'État ou de gouvernement, c'est-à-dire les plus hauts représentants des États, et d'autre part sur le plan juridique, puisque le président de la Commission est membre du Conseil européen, contrairement à sa non-participation au Conseil des ministres.¹³

La position du Conseil européen dans le texte du traité a également fait l'objet d'un débat. Le Président de la Convention lui a initialement accordé la première place, estimant que l'institution chargée de fournir les impulsions politiques à l'Union méritait d'être placée en tête d'article. Toutefois, le Præsidium l'a relégué à la deuxième position, préférant placer en premier le Parlement européen, au motif qu'il s'agissait d'une institution directement issue des citoyens européens. Dans le traité de Lisbonne, le Conseil européen occupe également la deuxième place, juste après le Parlement européen.¹⁴

⁷ Košutić, B., Rakić, B., Milisavljević, B. (2015), *Uvod u pravo evropskih integracija*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 167.

⁸ Art. 4 Traité de Maastricht, *Journal Officiel*, C 191, 29. 7.1992.

⁹ Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, *Journal Officiel*, C 340, 10.11.1997.

¹⁰ Traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, *Journal Officiel*, C 080, 10.3.2001.

¹¹ Radivojević, Z., Knežević-Predić, V. (2016), *Institucionalni mehanizam Evropske unije posle Ugovora iz Lisabona*, Niš: Punta, 63.

¹² Schoutheete, P., Wallance H. (2002), „Le Conseil européen”, *Notre Europe, Études et Recherches*, n° 19.

¹³ Poncins, E. (2003), „Vers une Constitution européenne”, *Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention*, éd. 10/18, 130.

¹⁴ Art. 15 Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne de 13 décembre 2007, *OJ C 306*, 17.12.2007.

3.2. Le rôle et le mode du fonctionnement du Conseil européen

Le traité de Lisbonne, à l'instar des traités établissant une Constitution pour l'Europe, définit les missions et attributions actuelles du Conseil européen. Cette institution est chargée d'impulser le développement de l'Union et de fixer ses orientations et priorités politiques générales. Elle n'exerce aucune fonction législative.¹⁵ Bien que la version initiale soumise au Praesidium ait qualifié le Conseil européen de „plus haute instance de l'Union”, cette proposition a été écartée. En dépit du fait qu'elle reflétait fidèlement la pratique — compte tenu de l'importance des décisions prises — une telle qualification constituait une provocation pour ceux qui défendent l'idée d'une Commission européenne au cœur du dispositif institutionnel.¹⁶ Afin de rassurer ceux qui craignent une emprise du Conseil européen sur les compétences de la Commission ou du Conseil des ministres, les traités précisent expressément que le Conseil européen ne détient aucun pouvoir législatif.

Le traité de Lisbonne, à l'instar des textes à vocation constitutionnelle qui l'ont précédé, introduit une innovation significative concernant la composition du Conseil européen. Désormais, seuls les chefs d'État ou de gouvernement des États membres en sont membres de plein droit, alors que les ministres des Affaires étrangères y siégeaient également auparavant.

Le raisonnement avancé par le Praesidium repose sur une logique de gouvernance adaptée à une Union élargie. En effet, dans une configuration institutionnelle où la participation de près d'une cinquantaine de personnes serait requise, le bon fonctionnement du Conseil européen risquait d'être entravé, notamment en matière de prise de décisions. Ce constat a conduit à une redéfinition du Conseil européen, initialement conçu comme un „directoire européen” – lieu informel d'échanges restreints entre dirigeants („conversations au coin du feu”¹⁷) – qui, avec l'augmentation du nombre de ses membres, s'apparentait de plus en plus à un „conseil de surveillance”.

C'est dans ce contexte que la composition du Conseil européen a été resserrée autour d'un noyau décisionnel restreint : les chefs d'État ou de gouvernement des États membres, le président du Conseil européen, le président de la Commission, ainsi que le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Afin d'atténuer les effets de cette réduction de la participation, il est précisé que „lorsque l'ordre du jour l'exige, les membres du Conseil européen peuvent décider d'être assistés chacun par un ministre et, en ce qui concerne le président de la Commission, par un membre de la Commission. Lorsque la situation l'exige, le président convoque une réunion extraordinaire du Conseil européen.”¹⁸ Il est évident que les ministres des Affaires étrangères perdent la possibilité de participer dans le Conseil européen. Certains auteurs considèrent cette perte comme „signe que l'Europe échappe progressivement aux diplomates pour relever de plus en plus des affaires internes de chaque États”.¹⁹

Conformément au traité de Lisbonne le Conseil européen se réunit deux fois par semestre sur convocation de son président.²⁰

¹⁵ Art. 15, para. 1 TUE.

¹⁶ Pocins, 135.

¹⁷ Simon, 216.

¹⁸ Art. 15, para. 3 TUE.

¹⁹ Pincins, 135.

²⁰ Art. 15, para. 3 TUE.

En définitive, la Convention a retenu le principe de la prise de décision par consensus au sein du Conseil européen. Cette orientation a été consacrée par le traité de Lisbonne, qui prévoit que le Conseil européen statue par consensus, sauf dans les cas où les traités en disposent expressément autrement.²¹

Le Conseil européen, en tant qu'organe décisionnel, échappe au champ de contrôle parlementaire. Il s'est installé dans une stratosphère politique à laquelle il est pratiquement impossible d'accéder, et ce malgré le rapport que le président du Conseil européen présente au Parlement après chaque réunion, ainsi que le rapport écrit annuel sur les progrès accomplis par l'Union.²²

4. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL EUROPÉEN

La mise en place d'une présidence stable du Conseil européen a suscité un intérêt particulier tant parmi les acteurs institutionnels que dans les milieux politiques. Pour la première fois, la fonction de président du Conseil européen n'est plus assurée à titre rotatif, mais confiée à une personne désignée pour un mandat de deux ans et demi, renouvelable. Dès les premières discussions, cette évolution institutionnelle a donné lieu à des débats animés et à des prises de position divergentes.

Cette analyse portera dans un premier temps sur les avantages et les désavantages de la présidence tournante, ensuite sur le mode d'élection du Président du Conseil européen, et pour finir sur les prérogatives qui lui sont attribuées.

4.1. Les avantages et désavantages de la présidence tournante

D'un côté, les partisans du maintien de la présidence semestrielle avancent plusieurs arguments pour défendre leur position. Ils mettent notamment en avant le sentiment de fierté nationale que procure à l'État membre exerçant la présidence, ainsi que la responsabilité qu'elle engendre parmi les dirigeants politiques et l'opinion publique du pays concerné.²³ Par ailleurs, ils soutiennent qu'un président permanent du Conseil européen, bénéficiant d'une légitimité renforcée, risquerait d'entrer en confrontation avec le président de la Commission. Cela pourrait engendrer une forme de „cohabitation”, terme emprunté au système politique français désignant une situation où le Président de la République et le Premier ministre appartiennent à des camps politiques opposés.²⁴

De l'autre côté, les défenseurs de la suppression de la présidence tournante insistent sur les avantages et la nécessité de cette réforme. Ils soulignent qu'au cours des dernières années, chaque présidence a présenté une série de priorités souvent dictées par des intérêts nationaux, provoquant ainsi une absence de continuité et une fluctuation des objectifs en fonction de l'État assurant la présidence.²⁵

Par ailleurs, la présidence semestrielle est également perçue comme une source d'instabilité. À titre d'exemple, un président des États-Unis, ou de tout autre pays, ne pourrait négocier durablement avec un interlocuteur représentant l'Union européenne si ce dernier changeait tous les six mois. Or, puisque le président du Conseil européen change à cette fréquence, les partenaires des négociations se retrouvent à devoir s'adapter à un nouvel

²¹ Art. 15, para. 4 TUE.

²² Isaak, G., Blanquet, M. (2002), *Droit communautaire général*, Paris: Daloz⁸, 93.

²³ Poncins, 133.

²⁴ Čeranić, J. (2007), „Institucionalizacija Evropskog saveta”, *Strani pravni život*, 7, 42.

²⁵ Poncins, 134.

interlocuteur de manière régulière. De ce fait, tant les citoyens européens que les acteurs externes à l'Union peuvent être désorientés quant à l'identité de la personne en charge de défendre les intérêts européens.²⁶ Enfin, une durée de six mois s'avère fréquemment insuffisante pour assurer le suivi efficace de dossiers complexes et stratégiques.²⁷

L'un des éléments de fragilité structurelle du Conseil européen réside dans le caractère à la fois aléatoire et automatique de son fonctionnement. L'histoire de l'intégration européenne offre plusieurs exemples où un État membre s'est vu attribuer la présidence de l'Union à un moment où il organisait des élections nationales. Une telle coïncidence contextuelle peut affaiblir l'efficacité de la présidence, en raison des incertitudes politiques internes ou des transitions gouvernementales, compromettant ainsi la continuité et la stabilité des travaux européens. Nous pouvons évoquer le cas de France au cours du premier semestre de 1995. A ce temps-là, la France était en train d'organiser les élections présidentielles et législatives, ce qui a provoqué le changement du personnel au cours de la présidence. La situation n'était pas tellement compliquée parce que la majorité politique demeurait la même.²⁸

Enfin, l'élargissement de l'Union, accompagné de la complexification croissante des enjeux européens, a engendré plusieurs inconvénients. La charge de travail liée à l'exercice de la présidence s'est considérablement intensifiée au cours des dernières années. Il devient difficile de concilier cette fonction avec les obligations et responsabilités gouvernementales exercées au plus haut niveau. L'expérience des derniers titulaires de la présidence a mis en évidence la nécessité d'une redéfinition de son rôle.²⁹

Le passage d'une Union à quinze États membres à une Union élargie à vingt-cinq, vingt-sept, voire davantage, a soulevé une difficulté institutionnelle majeure : la rotation de la présidence, dans ce nouveau contexte, ne reviendrait à chaque État membre que tous les quatorze ans. Une telle fréquence, à la fois sur le plan politique et opérationnel, apparaissait comme difficilement acceptable et peu fonctionnelle. À l'origine, dans le cadre restreint d'une Europe des Six, la logique de la présidence tournante reposait sur la possibilité pour des équipes gouvernementales et administratives similaires de se retrouver régulièrement à la tête des instances européennes, avec un rythme de rotation d'environ trois ans. Ce schéma favorisait la continuité et l'efficacité de la gouvernance.³⁰

Face aux nouveaux défis posés par l'élargissement, cet argument a fini par prévaloir. C'est pourquoi la version finale du traité établissant une Constitution pour l'Europe a introduit le principe d'une présidence stable du Conseil européen. Cette solution a ensuite été reprise par le traité de Lisbonne, qui en a confirmé l'adoption comme élément structurel de la gouvernance institutionnelle de l'Union.

4.2. Le mode d'élection du Président du Conseil européen

Au sein de la Convention, de nombreuses propositions ont émergé quant aux modalités de désignation du Président du Conseil européen. Une partie des membres, notamment ceux issus des États membres les moins peuplés, ont plaidé en faveur d'un système électoral fondé sur le principe „un État, une voix”, écartant ainsi toute pondération fondée

²⁶ Ćeranić, 42.

²⁷ Poncins, 134.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Ćeranić, 43.

³⁰ *Ibid.*

sur le critère démographique.³¹

D'autres Conventionnels, en revanche, ont envisagé une réforme plus ambitieuse du mode d'élection, suggérant dans une phase ultérieure un élargissement du collège électoral. Certains n'ont même pas exclu la possibilité, à terme, d'un suffrage universel direct impliquant l'ensemble des citoyens européens. Ce sujet a également retenu l'attention du Président de la Convention, Valéry Giscard d'Estaing, qui a formulé une proposition originale : la création d'un „Congrès des peuples”, chargé d'élire le Président. Cette instance aurait été composée d'un tiers de députés européens et de deux tiers de parlementaires nationaux, désignés selon une représentation proportionnelle à la population des États membres. Bien que cette initiative n'ait pas été retenue, elle s'inscrit clairement dans une volonté de démocratisation accrue de l'Union européenne, visant à renforcer la légitimité institutionnelle et à rapprocher les décisions des citoyens.³²

Les commentateurs de la Constitution reconnaissent la légitimité du Président du Conseil européen, désigné par un collège restreint de vingt-cinq membres, tout en soulignant les limites de ce mode de désignation. Bien que prestigieuse, cette légitimité pourrait paraître relative, notamment en comparaison avec celle du Président de la Commission européenne, dont la nomination est non seulement décidée par le Conseil européen, mais également soumise à un vote d'investiture du Parlement européen, conférant ainsi un ancrage démocratique plus affirmé.³³

Le traité de Lisbonne a finalement fixé les modalités actuelles : le Président du Conseil européen est élu à la majorité qualifiée par les membres du Conseil pour un mandat de deux ans et demi, renouvelable une seule fois. En cas d'empêchement ou de faute grave, le Conseil européen peut mettre fin à ses fonctions selon les mêmes modalités.³⁴

4.3. Les prérogatives du Président du Conseil européen

La rédaction des dispositions concernant les incompatibilités avec la fonction de Président du Conseil européen a ouvert encore un débat. Il s'agissait de savoir s'il fallait interdire le cumul de l'exercice de la présidence avec les autres fonctions européennes, voir la présidence de la Commission, l'hypothèse prévue par le projet initial du *Præsidium*. Le cumul de ces deux fonctions créerait un „Président de l'Europe”³⁵ aux pouvoirs renforcés. Les opinions des Conventionnels sont assez divergentes. Certains considèrent que cette idée, bien qu'elle soit prématurée aujourd'hui, pourrait trouver son application à moyen ou long terme.³⁶ Les autres, parmi lesquels le Président de la Convention, Giscard d'Estaing lui-même, écartent cette idée comme irréaliste. Il est intéressant que le texte final ne l'interdit expressément. La seule disposition prévue par le traité de Lisbonne est que le président ne peut pas du Conseil européen ne peut pas exercer de mandat national.³⁷

L'examen des attributions conférées au Président du Conseil européen révèle que ni les traités établissant une Constitution pour l'Europe ni le traité de Lisbonne n'ont introduit de modifications substantielles à ses fonctions. En réalité, ces textes entérinent le

³¹ Poncins, 135.

³² Čeranić, 43.

³³ Poncins, 135.

³⁴ Art. 15, para. 5 TUE.

³⁵ Poncins, 136.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Art. 15, para. 6, point 3 TUE.

maintien du *status quo* institutionnel, ce qui peut être interprété comme une concession faite aux États réticents à l'idée d'une présidence stable et renforcée. Ainsi, le rôle du Président demeure essentiellement symbolique et moral, consistant à exercer une autorité de coordination et à formuler des propositions destinées à ses homologues.

Chargé de faciliter l'émergence du consensus — mode de décision prédominant au sein du Conseil européen — le Président doit concentrer ses efforts sur l'élaboration de compromis susceptibles de recueillir l'adhésion de l'ensemble des membres. Sa mission s'inscrit donc davantage dans une logique de médiation que de direction politique affirmée.³⁸

Sur le plan international, les prérogatives du Président sont strictement encadrées. Il assure la représentation extérieure de l'Union dans les domaines relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, mais uniquement „à son niveau et en sa qualité“, et ce, „sans préjudice des attributions du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité“.³⁹ Cette formulation, reprise du traité de Lisbonne, reflète une volonté manifeste des rédacteurs de la Constitution de limiter toute concurrence institutionnelle entre les deux figures. Ils redoutaient en effet que le Président du Conseil européen n'éclipse le Haut Représentant, en particulier dans la sphère diplomatique.

En ce qui concerne les compétences de coordination des travaux par le Président du Conseil européen, le traité de Lisbonne prévoit que le président du Conseil européen: préside et anime les travaux du Conseil européen;⁴⁰ assure la préparation et la continuité des travaux du Conseil européen en coopération avec le président de la Commission, et sur la base des travaux du Conseil des affaires générales;⁴¹ œuvre pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen;⁴² et présente au Parlement européen un rapport à la suite de chacune des réunions du Conseil européen.⁴³

La question qui a entraîné beaucoup de discussion au sien de la Convention était s'il y aurait nécessairement concurrence entre le Président du Conseil européen et celui de la Commission. Bien que ce soit impossible de trouver la réponse précise, elle a fait l'objet de nombreux débats et intéresse beaucoup l'opinion publique. Il n'existe pas de réponse générale et univoque à cette question. Tout dépend des circonstances propres à chaque cas, ainsi que des personnalités qui exercent ces fonctions. C'est l'alchimie qui s'établira entre les deux personnes exactes. Alors, ce n'est pas une relation constante et est changeable chaque fois quand un des Présidents change.⁴⁴

Il ne saurait y avoir, de manière automatique, une situation de concurrence entre les deux présidences — celle du Conseil européen et celle de la Commission européenne — dans la mesure où le traité de Lisbonne établit clairement une distinction entre leurs fonctions respectives. Les missions assignées à chacune de ces figures institutionnelles supposent non seulement des rôles différenciés, mais également des profils personnels

³⁸ Vukadinović, R., Vukadinović Marković, J. (2016), *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Kragujevac: Udrženje za evropsko pravo, 87.

³⁹ Poncins, 137.

⁴⁰ Art. 15., para. 6, point 1 a) TUE.

⁴¹ Art. 15., para. 6, point 1 b) TUE.

⁴² Art. 15., para. 6, point 1 c) TUE.

⁴³ Art. 15., para. 6, point 1 d) TUE.

⁴⁴ Poncins, 138.

distincts, adaptés à la nature des responsabilités exercées.⁴⁵

Le président du Conseil européen est appelé à être une personnalité d'envergure, dotée d'une longue expérience politique et d'une connaissance approfondie du fonctionnement de cette instance. Il s'agira vraisemblablement d'une figure âgée d'une soixantaine d'années, désormais détachée de la vie politique nationale, en mesure de consacrer pleinement son énergie à la recherche du consensus au sein du Conseil européen. Sa fonction consiste principalement à préparer les compromis nécessaires au bon déroulement des réunions, à garantir la cohésion entre les chefs d'État ou de gouvernement, et à incarner une autorité morale capable de fédérer les volontés.⁴⁶

En raison de la nature stratégique et non opérationnelle de ses fonctions, il n'est pas appelé à intervenir dans la gestion quotidienne des affaires européennes. À l'inverse, le président de la Commission européenne exerce un rôle de pilotage actif de l'Union. Impliqué dans la mise en œuvre des politiques communautaires, il est au cœur des dossiers techniques et législatifs, et doit, pour cela, être une personnalité dans la pleine maturité de sa carrière, apte à gérer les dynamiques internes et à impulser les orientations concrètes de l'Union européenne.⁴⁷

En présentant les rapports entre ces personnalités, le président du Conseil, le président de la Commission et le ministre des Affaires étrangères, un Conventionnel français a demandé à ses collègues : „Pourquoi se préoccuper de cette *trinité* ? En Allemagne, il n'y a pas de conflits de compétences entre le président de la République fédérale, le chancelier, et le ministre des Affaires étrangères”⁴⁸. Néanmoins, le modèle institutionnel allemand ne constitue pas nécessairement la référence qui sera transposée au sein de l'Union européenne. Certains observateurs estiment que le modèle envisagé pourrait, en réalité, s'apparenter davantage à une reproduction du schéma institutionnel français. Dans ce dernier, les relations entre le Président de la République, le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères sont marquées par une nette prédominance du chef de l'État.

Cette supériorité du Président de la République s'exprime avec une acuité particulière durant les périodes de législature où il dispose d'une majorité parlementaire, c'est-à-dire en l'absence de cohabitation. Et ce, malgré les dispositions de la Constitution française qui attribuent au Premier ministre la conduite de la politique de la nation. En pratique, c'est bien le Président qui oriente les grandes lignes de l'action gouvernementale, notamment en matière de politique étrangère, reléguant ainsi le rôle du Premier ministre à une fonction d'exécution.⁴⁹

La pratique a démontré que, du moins jusqu'à présent, tous les doutes qui existaient quant aux relations entre le président du Conseil européen et le président de la Commission se sont révélés infondés. Depuis le 1^{er} décembre 2009, date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'Union européenne a connu quatre présidents du Conseil européen. Herman Van Rompuy (l'ancien Premier ministre de la Belgique) a été le premier président permanent du Conseil européen. Il a été président du Conseil européen du 1^{er} décembre 2009 au 30 novembre 2014. Donald Tusk (l'ancien Premier ministre de la Pologne) a été le deuxième président permanent du Conseil européen. Il a été président du Conseil eu-

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Čeranić, 46.

⁴⁹ *Ibid.*

ropéen du 1^{er} décembre 2014 au 30 novembre 2019. Charles Michel (l'ancien Premier ministre de la Belgique) a été le troisième président permanent du Conseil européen. Il a été président du Conseil européen du 1^{er} décembre 2019 au 30 novembre 2024. Le président actuel du Conseil européen est l'ancien Premier ministre du Portugal, António Costa.

Ainsi, tous les présidents du Conseil européen jusqu'à présent ont été des hommes politiques dotés d'une grande expérience et d'un prestige reconnu dans les cercles politiques européens. Ce type de choix est conforme aux compétences et aux attentes associées à cette fonction, telles qu'envisagées tant par les rédacteurs du traité établissant une Constitution pour l'Europe que par ceux du traité de Lisbonne, qui a repris, en ce qui concerne la présidence du Conseil européen, l'ensemble des dispositions du traité constitutionnel.

5. CONCLUSION

L'analyse du Conseil européen à travers le prisme de la légitimité étatique au sein de l'Union européenne met en évidence son rôle central dans l'architecture institutionnelle de l'Union. Institutionnalisé par le traité de Lisbonne, cet organe, bien qu'existant depuis 1974 de manière informelle, a vu son importance reconnue juridiquement à partir de 2009.

Le Conseil européen réunit les plus hauts représentants politiques des États membres – les chefs d'État ou de gouvernement – et incarne ainsi de façon claire la légitimité étatique, complémentaire de la légitimité démocratique représentée par le Parlement européen. Par ses compétences en matière de définition des grandes orientations politiques et stratégiques de l'Union, il exerce une influence considérable sur l'évolution de celle-ci, malgré l'absence de compétences législatives directes.

Les présidents successifs du Conseil européen, tous des personnalités politiques expérimentées et respectées, ont renforcé la visibilité et la continuité de cette institution. L'introduction d'un président permanent, prévue par le traité de Lisbonne, a permis de surmonter les limites du système de présidence tournante, assurant une meilleure coordination et une représentation plus stable de l'Union à l'extérieur.

Ainsi, le traité de Lisbonne n'a pas tant innové qu'il n'a donné une base juridique à une réalité politique déjà bien établie. Par l'institutionnalisation du Conseil européen, il a formellement intégré une institution clé représentant les intérêts étatiques dans un système politique unique, marqué par la coexistence de la souveraineté des États membres et de l'intégration supranationale.

6. LITERATURE

Monographies, articles

- Čavoški, A. (2006), *Pravni i politički poredak Evropske unije*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik;
- Ćeranić, J. (2007), „Institucionalizacija Evropskog saveta”, *Strani pravni život*, 36–47;
- Ćeranić Perišić, J. (2024), „L'histoire d'une idée – la société civile européenne: avec la référence particulière à la théorie de Jürgen Habermas”, In: *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka*, 14, 48–59, DOI:10.7251/GFP241048P
- Isaak, G., Blanquet, M. (2002), *Droit communautaire général*, Paris: Daloz[®];
- Franck, Ch. (2003), „Le déficit démocratique : une notion en débat”, In: *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, Volume I ;

- Košutić, B., Rakić, B., Milisavljević, B. (2015), *Uvod u pravo evropskih integracija*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu;
- Poncins, E. (2003), „Vers une Constitution européenne”, *Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention*, éd. 10/18, 130.
- Radivojević, Z., Knežević-Predić, V. (2016), *Institucionalni mehanizam Evropske unije posle Ugovora iz Lisabona*, Niš: Punta;
- Schoutheete, P., Wallance, H. (2002), „Le Conseil européen”, *Notre Europe, Études et Recherches*, n° 19.
- Simon, D. (2001), *Le système juridique communautaire*, Paris: PUF³;
- Vukadinović, R., Vukadinović Marković, J. (2016), *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Kragujevac: Udrženje za evropsko pravo;

Sources légales

- Rapport sur les propositions du Parlement européen pour la Conférence intergouvernementale, Commission des affaires constitutionnelles, rapporteurs : Giogios Dimitrakopoulos et Jo Leinen, 27 mars 2000, A51-0086/2000 ;
- Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, Adopté par consensus par la Convention européenne les 13 juin et 10 juillet 2003, remis au président du Conseil européen à Rome – 18 juillet 2003 – (2003/C 169/0) ;
- Traité de Maastricht, *Journal Officiel*, C 191, 29. 7.1992 ;
- Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, *Journal Officiel*, C 340, 10.11.1997 ;
- Traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, *Journal Officiel*, C 080, 10.3.2001 ;
- Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne de 13 décembre 2007, *OJ C 306*, 17.12.2007.

Evropski savet – drugi izvor državnog legitimiteta u Evropskoj Uniji

Rezime: Iako neformalno postoji od 1974. godine, Evropski savet institucionalizovan je Ugovorom iz Lisabona 2007. godine. Evropski savet **čine šefovi** država ili vlada država **članica** Evropske unije. Uprkos tome **što** nema zakonodavna ovlašćenja, njegova uloga je veoma značajna u pogledu određivanja opšteg pravca politike EU i njenih prioriteta. Posmatrano kroz prizmu dvostrukog legitimiteta, na kome počiva Evropska unija – onog koji potiče od naroda i onog koji potiče od država – ovaj rad analizira Evropski savet kao drugi izvor legitimiteta koji potiče od država **članica** EU. Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona državni legitimitet oličen je u dve institucije – Savetu ministara i Evropskom savetu. U radu je najpre razmotrena dvostruka, dualna priroda EU. Zatim je analizirana institucionalizacija Evropskog saveta, sa posebnim osvrtom na njegovu ulogu u institucionalnoj strukturi Unije. Naposljetku je ispitina funkcija predsednika Evropskog saveta koja je takođe prvi put kao stalna predviđena Ugovorom iz Lisabona. Posebna pažnja posvećena je ograničenjima nekadašnjeg rotirajućeg predsedavanja Evropskim savetom, **što** je i dovelo do uvođenja funkcije stalnog predsedavajućeg Evropskog saveta, koji se bira na period od dve i po godine.

Ključne reči: Evropski savet, Evropska unija, državni legitimitet, predsednik Evropskog saveta, Ugovor iz Lisabona.



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).