

Institut d'études européennes (IEE)

« Dans quelle mesure les crises du Brexit et de la guerre en Ukraine ont-elles transformé les modes de décision du Conseil européen, redéfinissant à la fois la légitimité politique de l'Union européenne et son ambition d'autonomie stratégique ? »

Travail de fin d'études présenté en vue de l'obtention du titre de  
Master de spécialisation interdisciplinaire en études européennes

Nicolas Foulon

NOMA 41999500

Promoteur - Nicolas Arens

Bruxelles - Mai 2026

## Table des matières

|                                                       |    |
|-------------------------------------------------------|----|
| Introduction.....                                     | 1  |
| I. Le Brexit, une crise fondatrice ?.....             | 6  |
| II. La guerre aux portes de l'Europe.....             | 15 |
| III. Vers une autonomie stratégique européenne ?..... | 24 |
| Conclusion.....                                       | 34 |
| Bibliographie scientifique.....                       | 38 |
| Bibliographie orale.....                              | 42 |
| Bibliographie institutionnelle.....                   | 42 |
| Bibliographie médiatique.....                         | 44 |

\* \* \*

## Introduction

Depuis une quinzaine d'années, l'Union européenne (UE) traverse une succession de crises d'une intensité et d'une nature inédites. Crise financière et de la zone euro, attentats terroristes, crise migratoire, changement climatique, pandémie de Covid-19, retrait du Royaume-Uni de l'UE (Brexit), puis retour de la guerre sur le continent européen à la suite de l'agression russe contre l'Ukraine. Loin de constituer des épisodes isolés, ces événements ont profondément transformé les équilibres politiques, institutionnels et symboliques du projet européen. Comme le souligne Philippe Étienne, ambassadeur à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (de 1988 à 1991 puis de 1997 à 2002) : « la série de crises survenues à partir de 2008 [...] a plutôt montré la résilience [de l'Union], sa capacité à réagir »<sup>1</sup>, tout en révélant qu'elle prenait souvent ses décisions « trop tard et sans aller au bout des réponses »<sup>2</sup>. La coexistence d'une capacité d'action renforcée et de fragilités structurelles durables apparaît comme l'un des traits marquants de l'Union contemporaine.

---

<sup>1</sup> Etienne Philippe, « Europe : le saut vers la puissance et l'euroscepticisme », In *Hérodote*, n° 199, Paris, Éditions La Découverte, 2025/4, p. 52.

<sup>2</sup> *Loc. cit.*

Cette réalité confirme que les crises européennes ne sont pas seulement des épisodes conjoncturels, mais des moments de révélation politique et institutionnelle. Comme l'écrit Nicolas Arens : « Une “crise” est un moment de vérité, c'est-à-dire un moment qui révèle les définitions et les apories des enjeux, qui met en demeure les décideurs d'agir ou démontre leur incapacité à le faire et qui enjoint un renouvellement des cadres, des règles, des institutions »<sup>3</sup>. Le Brexit et la guerre en Ukraine occupent une place singulière et peuvent être compris comme deux moments de vérité pour l'UE.

Ce premier moment est une crise interne, politique et existentielle, soulignant pour la première fois le retrait volontaire d'un État membre. Le second est une crise externe, sécuritaire et géopolitique, qui remet brutalement en cause l'ordre européen issu de la fin de la guerre froide. Toutes deux ont cependant un point commun central : celui d'avoir placé le Conseil européen au cœur du processus décisionnel, faisant de cette institution l'instance clé de la gestion des situations de crise. Selon Thomas Christiansen et Sophie Vanhoonacker, la période succédant au Traité de Lisbonne est marquée par « un renforcement du rôle pivot du Conseil européen dans la gouvernance de l'UE, dans un contexte de gestion quasi permanente des crises »<sup>4</sup>.

Ce renforcement n'est pas neutre du point de vue politique. Le Conseil européen, en tant qu'organe réunissant les chefs d'État ou de gouvernement, incarne une logique intergouvernementale qui coexiste, parfois difficilement, avec la méthode communautaire et avec les exigences de légitimité démocratique propres à un système politique en voie de politisation croissante. Renaud Dehousse rappelle que l'intégration européenne s'est longtemps développée sous un angle fonctionnel, reposant sur un « consensus permissif », aujourd'hui largement érodé<sup>5</sup>. Il décrit une période — des débuts de la construction européenne jusqu'au début des années 1990 (1992, Traité de Maastricht) — où les élites politiques bénéficient d'une adhésion passive ou d'une

---

<sup>3</sup> Arens Nicolas, « VIII. L'Europe à la hauteur de son aporie ? Intégration politique et manquement démocratique », In *Le moment européen*, Paris, Éditions Hermann, 2024, p. 248.

<sup>4</sup> Christiansen Thomas et Vanhoonacker Sophie, « Managing institutional transformation in the European Union. The changing role of the Council Secretariat », In *Politique européenne*, n° 87, Paris, Éditions L'Harmattan, 2025/1, p. II.

<sup>5</sup> Dehousse Renaud, « Chapitre 1. Le régime politique de l'Union européenne », In *Études européennes*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 2017, p. 30.

indifférence bienveillante de la part des citoyens pour faire progresser l'intégration européenne. Le retour du conflit politique, de la contestation et de la polarisation autour des enjeux européens rend dès lors incontournable une réflexion approfondie sur les modes de décision et sur leur légitimation.

La question de la légitimité occupe en effet une place centrale dans l'analyse des transformations contemporaines de l'UE. Cette question constitue un axe transversal dans l'ensemble de ce travail. Pour Fritz Wilhelm Scharpf, la légitimité constitue une condition fonctionnelle essentielle de toute gouvernance efficace car elle repose sur des « croyances socialement partagées » permettant d'assurer la « *voluntary compliance* », c'est-à-dire l'adhésion volontaire des acteurs aux décisions prises<sup>6</sup>. Or, dans le cadre de l'UE, cette légitimité est particulièrement complexe, car elle s'inscrit dans un système politique multiniveau, où l'Union dépend de la légitimation opérée par les États membres, eux-mêmes contraints par leurs propres espaces politiques nationaux. Les crises récentes ont mis à rude épreuve cet équilibre délicat entre efficacité décisionnelle, responsabilité politique et acceptabilité démocratique.

La gestion du Brexit illustre de manière exemplaire ces divergences. Dès le lendemain du référendum britannique du 23 juin 2016, le Conseil européen s'impose comme le garant de l'unité des Vingt-Sept. Les chefs d'État ou de gouvernement affirment leur détermination à « rester unis »<sup>7</sup> et à organiser le retrait du Royaume-Uni « de manière ordonnée »<sup>8</sup>, en s'appuyant strictement sur l'article 50 du Traité sur l'Union européenne. Ce processus consacre alors le Conseil européen comme instance d'arbitrage politique ultime, fixant les lignes rouges des négociations et encadrant étroitement l'action de la Commission. Toutefois, cette centralisation décisionnelle s'accompagne

---

<sup>6</sup> Scharpf Fritz Wilhelm, « Legitimacy in the multilevel European polity », In *MPIfG Working Paper 09/1*, Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 2009, p. 5.

<sup>7</sup> < <https://www.consilium.europa.eu/media/20448/sn00060fr16.pdf> > Réunion informelle à 27 - Bruxelles, le 29 juin 2016 - Déclaration - §5 : « Nous sommes déterminés à *rester unis* et à œuvrer dans le cadre de l'UE pour relever les défis du XXI<sup>e</sup> siècle et trouver des solutions dans l'intérêt de nos nations et de nos populations ».

<sup>8</sup> *Ibid.*, §2 : « Il est nécessaire d'organiser le retrait du Royaume-Uni de l'UE *de manière ordonnée*. L'article 50 du TUE constitue la base juridique de ce processus. Il appartient au gouvernement du Royaume-Uni de notifier au Conseil européen l'intention du Royaume-Uni de se retirer de l'Union. Cela devrait se faire aussi rapidement que possible. Il ne saurait y avoir de négociation d'aucune sorte tant que cette notification n'a pas eu lieu ».

d'un discours de légitimation fondé sur la protection des intérêts de l'Union, plus que sur une participation démocratique élargie.

La guerre en Ukraine accentue encore davantage cette dynamique. Le 24 février 2022, le Conseil européen condamne « avec la plus grande fermeté l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Fédération de Russie » et adopte, dans l'urgence, une série de sanctions sans précédent<sup>9</sup>. Quelques semaines plus tard, la Déclaration de Versailles affirme que cette guerre constitue un « bouleversement tectonique dans l'histoire européenne » et appelle l'Union à « assumer une plus grande responsabilité en ce qui concerne [sa] sécurité »<sup>10</sup>. Ces textes sont le reflet d'un glissement discursif notable. L'UE ne se présente plus seulement comme un espace de paix à travers le droit et l'économie, mais comme un acteur géopolitique appelé à se doter d'une véritable capacité d'action stratégique.

Cette évolution s'insère dans un contexte plus large de politisation de l'Union européenne. Vivien Ann Schmidt montre que, dans les situations d'« *emergency politics* », les exécutifs européens tendent à privilégier l'efficacité des résultats (*output*) au détriment temporaire de la réactivité démocratique, de l'expression populaire (*input*) et de la qualité procédurale (*throughput*), tout en cherchant à légitimer leurs choix par des stratégies discursives puissantes<sup>11</sup>. Le Conseil européen apparaît ainsi comme un acteur clé de cette gouvernance de crise, en mesure de favoriser l'adoption rapide de décisions, mais exposé à un risque de délégitimation à moyen terme si ces pratiques exceptionnelles devaient se banaliser.

Dans ce contexte, la notion d'autonomie stratégique européenne revêt une importance particulière. Longtemps demeurée principalement discursive, elle semble acquérir une portée plus tangible à la faveur de la guerre en Ukraine, notamment dans les domaines de la défense, de l'énergie et de l'industrie. Jean-Dominique Giuliani souligne que l'UE est désormais confrontée à la nécessité

---

<sup>9</sup> < <https://www.consilium.europa.eu/media/54498/st00018-fr22.pdf> > Réunion extraordinaire du Conseil européen - 24 février 2022 – Conclusions - §1.

<sup>10</sup> < <https://www.consilium.europa.eu/media/54777/20220311-versailles-declaration-fr.pdf> > Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement - Déclaration de Versailles - 10 et 11 mars 2022 - §6 & §7.

<sup>11</sup> Schmidt Vivien Ann, « European emergency politics and the question of legitimacy », In *Journal of European Public Policy*, vol. 29, n° 6, London, Éditions Routledge, 2022, pp. 981-982.

de « renforcer son autonomie industrielle et technologique » et de faire face à des rivalités stratégiques accrues<sup>12</sup>. Néanmoins, cette ambition se heurte à des dépendances persistantes et à des divergences entre États membres, ce qui interroge la portée réelle d'un « saut géopolitique » revendiqué par les dirigeants européens dans les conclusions d'une réunion du Conseil<sup>13</sup>.

C'est à l'intersection de ces trois dimensions — modes de décision, légitimité politique et autonomie stratégique — que se situe la présente étude. Elle se propose d'analyser dans quelle mesure les crises du Brexit et de la guerre en Ukraine ont transformé les pratiques décisionnelles du Conseil européen, et comment ces transformations ont contribué à redéfinir à la fois la légitimité politique de l'UE et son ambition d'autonomie stratégique. En articulant l'analyse des déclarations, des notes d'orientation et des conclusions du Conseil européen aux apports de la littérature scientifique, ainsi qu'aux témoignages recueillis par mes soins auprès de deux acteurs concernés par ces enjeux — Hugues Parmentier, chef d'unité à la Direction générale de l'industrie de défense et de l'espace (DG DEFIS) de la Commission européenne<sup>14</sup>, et Pierre Gillon, ambassadeur de la Belgique auprès du Comité politique et de sécurité de l'Union européenne (COPS)<sup>15</sup> — ce travail vise à démontrer que ces crises n'ont pas uniquement accéléré des évolutions déjà à l'œuvre, mais qu'elles ont aussi profondément reconfiguré le rôle politique du Conseil européen dans l'architecture institutionnelle de l'Union.

---

<sup>12</sup> Giuliani Jean-Dominique, « Renforcer l'autonomie stratégique de l'Union européenne face aux défis sécuritaires d'aujourd'hui », In *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 55, Paris, Éditions Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur (IHEMI), 2022/2, p. 76.

<sup>13</sup> < <https://www.consilium.europa.eu/media/68981/europeancouncilconclusions-14-15-12-2023-fr.pdf> > Réunion du Conseil européen - 14 et 15 décembre 2023 – Conclusions - §25.

<sup>14</sup> Interview réalisée par mes soins le 6 février 2026 à Bruxelles

<sup>15</sup> Interview réalisée par mes soins le 10 avril 2026 à Bruxelles

## I. Le Brexit, une crise fondatrice ?

*« Dear President Tusk<sup>16</sup>, [...] I hereby notify the European Council in accordance with Article 50(2) of the Treaty on European Union of the United Kingdom's intention to withdraw from the European Union. [...] We are leaving the European Union, but we are not leaving Europe - and we want to remain committed partners and allies to our friends across the continent »<sup>17 18</sup>.*

Cette notification formelle du retrait du Royaume-Uni, signée manuscritement par Theresa May — alors première ministre du Royaume-Uni — et transmise au Conseil européen le 29 mars 2017 en application de l'article 50 TUE §2<sup>19</sup>, constitue l'acte fondateur du processus du Brexit. Dans cette lettre, le gouvernement britannique invoque explicitement la légitimité démocratique du référendum du 23 juin 2016 pour justifier sa décision, tout en affirmant sa volonté de maintenir une relation étroite avec l'UE. Il convient toutefois de préciser que la transmission de cette notification au Conseil européen ne relève pas d'une reconnaissance implicite de son rôle politique par le Royaume-Uni. Cette notification correspond simplement à la procédure prévue par les traités. L'intérêt analytique réside plutôt dans les effets institutionnels de cette procédure. En effet, l'article 50 TUE place le Conseil européen au point d'entrée du processus de retrait et lui confère la responsabilité de fixer les orientations politiques générales des négociations.

---

<sup>16</sup> Deuxième président permanent du Conseil européen après Herman Van Rompuy, Donald Tusk a été élu président du Conseil européen le 1er décembre 2014 et réélu en 2017 pour un second mandat d'une durée de deux ans et demi. Son mandat est arrivé à expiration le 30 novembre 2019.

<sup>17</sup> < [https://www.consilium.europa.eu/media/24079/070329\\_uk\\_letter\\_tusk\\_art50.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/24079/070329_uk_letter_tusk_art50.pdf) > 29 mars 2017 - Le Conseil européen reçoit de la Première ministre britannique, Mme Theresa May, une lettre notifiant l'intention du Royaume-Uni de se retirer de l'Union européenne. Cette notification fait suite au référendum du 23 juin 2016 et lance la procédure de retrait au titre de l'article 50 du traité.

<sup>18</sup> Traduction en français : « Monsieur le Président Tusk, [...] Par la présente, je notifie au Conseil européen, conformément à l'article 50, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, l'intention du Royaume-Uni de se retirer de l'Union européenne. [...] Nous quittons l'Union européenne, mais nous ne quittons pas l'Europe – et nous souhaitons rester des partenaires et des alliés engagés auprès de nos amis à travers le continent ». (Note : la traduction a été effectuée par <https://www.deepl.com/fr/>)

<sup>19</sup> < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:12016M050> > Article 50 TUE §2 : « L'État membre qui décide de se retirer notifie son intention au Conseil européen. À la lumière des orientations du Conseil européen, l'Union négocie et conclut avec cet État un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union. Cet accord est négocié conformément à l'article 218, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il est conclu au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen ».

À partir de cette base juridique, le Conseil européen joue alors un rôle central dans l'encadrement du Brexit, veillant ainsi à préserver l'unité des Vingt-Sept, définissant les grandes lignes de la position européenne et contribuant à organiser un retrait « ordonné »<sup>20</sup>, conformément aux traités.

Le Brexit constitue une rupture sans précédent dans l'histoire de l'intégration européenne. Pour la première fois, un État membre décide de quitter volontairement l'UE, mettant fin à l'hypothèse implicite d'une intégration irréversible. Cette décision ne représente pas seulement un choc juridique ou économique dans la mesure où elle agit comme une crise politique existentielle, interrogeant la finalité même du projet européen, la solidité de ses mécanismes de gouvernance et la légitimité de ses institutions. Le Brexit est ici existentiel non parce qu'il serait la première crise grave de l'Union, mais parce qu'il porte directement sur l'appartenance à l'UE. Il introduit la possibilité concrète de la désintégration volontaire. Là où les crises précédentes — dettes souveraines, migration, Crimée et Ukraine, État de droit — mettaient sous tension certaines politiques européennes, le Brexit met en cause le principe même de l'adhésion durable au projet européen. Comme le souligne François Foret, les crises successives de l'UE ont révélé « l'enchevêtrement de multiples sources de légitimité », mobilisées de manière concurrente par les acteurs européens pour justifier leurs choix politiques<sup>21</sup>. Le Brexit participe de cette dynamique et en renforce les manifestations.

Dès l'annonce des résultats du référendum britannique de juin 2016, le Conseil européen s'impose comme l'instance centrale de gestion de la crise. Dans sa déclaration à la presse du 24 juin 2016, le président Donald Tusk reconnaît le caractère « dramatique » du moment tout en affirmant que l'Union est « déterminée à garder son unité à vingt-sept » et qu'il n'y aurait « pas de vide juridique » tant que le Royaume-Uni resterait membre de l'UE<sup>22</sup>. Cette prise de parole illustre

---

<sup>20</sup> < <https://www.consilium.europa.eu/media/21749/29-euco-art50-guidelines-fr.pdf> > Réunion extraordinaire du Conseil européen (article 50) - 29 avril 2017 - Orientations - p. 1 & pp. 3-5.

<sup>21</sup> Foret François, « Chapitre 16. La légitimation de l'Union européenne », In *Études européennes*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 2017, p. 599.

<sup>22</sup> < <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/06/24/tusk-statement-uk-referendum/pdf/> > Déclaration à la presse du président Donald Tusk concernant le résultat du référendum au Royaume-Uni - 24 juin 2016.

d'emblée le rôle politique du Conseil européen. Celui de rassurer, de fixer le cadre interprétatif de la crise et d'affirmer une continuité institutionnelle face à l'incertitude. Le Brexit apparaît ainsi comme un moment de vérité où la capacité de l'Union à se maintenir comme cadre politique commun est directement mise à l'épreuve.

La réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement à vingt-sept, le 29 juin 2016, marque une étape décisive dans cette centralisation décisionnelle. Les conclusions adoptées soulignent la nécessité d'un retrait « ordonné » du Royaume-Uni, fondé strictement sur l'article 50 du Traité sur l'Union européenne, et affirment qu'« il ne saurait y avoir de négociation d'aucune sorte tant que cette notification n'a pas eu lieu »<sup>23</sup>. Cette formulation volontairement ferme traduit une volonté politique claire, celle d'éviter toute fragmentation des positions nationales et d'empêcher le Royaume-Uni de tirer parti des divisions potentielles entre États membres. Le Conseil européen se pose ainsi en gardien de l'unité des Vingt-Sept, un rôle qui tend à renforcer sa centralité dans l'architecture institutionnelle de l'UE.

Cette centralisation se positionne également dans une logique intergouvernementale assumée. Comme le rappelle Renaud Dehousse, le système politique de l'UE repose sur un « pouvoir fortement morcelé », traversé par des désaccords constants entre poussées supranationales et résistances intergouvernementales<sup>24</sup>. Le Brexit fait pencher la balance du côté de l'intergouvernementalisme dans la mesure où les chefs d'État ou de gouvernement reprennent la main sur les grandes orientations politiques, tandis que la Commission européenne voit son rôle étroitement encadré par les lignes directrices fixées par le Conseil européen. Cette évolution ne constitue pas une rupture totale avec la méthode communautaire, mais elle en redéfinit les contours dans un contexte de crise.

L'adoption, le 15 décembre 2016, des modalités procédurales applicables aux négociations de retrait confirme cette dynamique. Le Conseil européen affirme qu'il « restera saisi en

---

<sup>23</sup> < <https://www.consilium.europa.eu/media/20448/sn00060fr16.pdf> > Réunion informelle à 27 - Bruxelles, le 29 juin 2016 - Déclaration - §2.

<sup>24</sup> Dehousse Renaud, *op. cit.*, p. 30.

permanence de la question » et que les négociations devront être conduites « dans un esprit de confiance et d'unité » entre les Vingt-Sept<sup>25</sup>. Le rôle de la Commission en tant que négociateur est explicitement subordonné aux orientations du Conseil européen, tandis que des mécanismes précis sont mis en place pour assurer le contrôle politique étroit du processus. Cette architecture décisionnelle illustre ce que Thomas Christiansen et Sophie Vanhoonacker décrivent comme un renforcement du « rôle pivot du Conseil européen » dans la gouvernance de l'Union en période de crise<sup>26</sup>.

La réunion extraordinaire du Conseil européen du 29 avril 2017, à la suite de la notification formelle du retrait du Royaume-Uni, constitue l'aboutissement de cette phase de centralisation. Les orientations adoptées insistent sur la nécessité d'agir « comme un seul bloc » afin de préserver les intérêts de l'Union et de ses citoyens, tout en reconnaissant que la décision britannique est « source de grandes incertitudes » susceptibles d'entraîner des perturbations importantes<sup>27</sup>. Le Conseil européen se présente alors comme l'instance capable de transformer une crise potentiellement désintégratrice en un processus maîtrisé, encadré juridiquement et politiquement, en fin de compte comme un processus strictement ordonné.

Cette centralisation décisionnelle n'est cependant pas sans conséquences sur le plan de la légitimité politique. Le Brexit met en évidence une divergence fondamentale entre, d'une part, la nécessité de préserver l'unité et l'efficacité de l'action européenne et, d'autre part, les exigences démocratiques liées à la participation, à la transparence et à la responsabilité politique. François Foret souligne que la légitimation dans l'UE relève moins d'un état que d'un processus, par lequel les acteurs cherchent à « faire coïncider l'ordre politique effectif avec l'ordre politique idéal »<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> < <https://www.consilium.europa.eu/media/24159/15-euco-statement-fr.pdf> > Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement de 27 États membres, ainsi que des présidents du Conseil européen et de la Commission européenne Bruxelles, le 15 décembre 2016 - p. 1 « Nous entendons mener les négociations sur le retrait du Royaume-Uni dans un esprit de confiance et d'unité entre nous. À cette fin, nous approuvons les modalités de procédure applicables à ces négociations qui figurent en annexe. » & p. 2 §1.

<sup>26</sup> Christiansen Thomas et Vanhoonacker Sophie, *op. cit.*, p. II.

<sup>27</sup> < <https://www.consilium.europa.eu/media/21749/29-euco-art50-guidelines-fr.pdf> > Réunion extraordinaire du Conseil européen (article 50) - 29 avril 2017 - Orientations - p. 1.

<sup>28</sup> Foret François, *op. cit.*, p. 599.

Dans le cas du Brexit, ce processus repose largement sur une légitimation par la responsabilité et la protection des intérêts communs, plutôt que sur une mobilisation directe des citoyens européens.

Il ne s'agit pas ici d'une recomposition totalement nouvelle de la légitimité, mais plutôt d'un déplacement d'équilibre, de centre de gravité entre plusieurs formes de légitimation. Les déclarations officielles insistent alors sur la nécessité de respecter la volonté démocratique exprimée par les citoyens britanniques, tout en affirmant que l'accès au marché unique est indissociable de l'acceptation des « quatre libertés »<sup>29 30</sup>. Ce rappel constant des principes fondateurs de l'UE participe d'une stratégie de légitimation normative. Il s'agit de montrer que l'Union agit conformément à ses règles et à ses valeurs, même face à une décision politiquement déstabilisatrice. Toutefois, cette légitimation repose avant tout sur une logique d'expertise et de respect des traités, plutôt que sur une délibération démocratique élargie à l'échelle européenne.

La gestion du Brexit repose dès lors sur une méthode de négociation caractérisée par une centralisation politique forte et par la recherche constante de l'unité entre les États membres. Comme le souligne Michel Barnier, vice-président de la Commission européenne (de 2010 à 2014) puis négociateur en chef du Brexit pour l'UE, lors de son intervention au Parlement fédéral belge le 23 février 2021, la clé du processus de la Commission a résidé dans une pratique systématique de la transparence et de l'information simultanée de l'ensemble des acteurs institutionnels, qu'il s'agisse du Parlement européen ou des représentants des États membres. Cette méthode consista, dit Barnier, à prévenir toute fragmentation des positions nationales et à maintenir un haut niveau de confiance entre les Vingt-Sept : « Une méthode peut-être inhabituelle, mais qui était la clé de l'unité. La transparence. [...] Nous avons tout dit à tout le monde en même temps. Aussi bien au Parlement européen qu'aux membres du Conseil des ministres. [...] Ça a été la clé de la confiance.

---

<sup>29</sup> De Teyssier François et Baudier Gilles, « Chapitre III. Espace européen et espaces en Europe », In *La Construction de l'Europe : Culture, espace, puissance*, Paris, Presses Universitaires de France, 2023, p. 53 : « Signé les 17 et 28 février 1986 à Luxembourg puis à La Haye, l'Acte unique européen a modifié plusieurs dispositions du traité de Rome, notamment en accroissant les pouvoirs du Parlement européen et en fixant au 31 décembre 1992 l'achèvement du marché intérieur. Ce marché comporte "un espace sans frontières intérieures dans lequel sera assurée la libre circulation des personnes, des services, des marchandises et des capitaux". Ce sont les quatre libertés. »

<sup>30</sup> < <https://www.consilium.europa.eu/media/21749/29-euco-art50-guidelines-fr.pdf> > Réunion extraordinaire du Conseil européen (article 50) - 29 avril 2017 - Orientations - §1.

[...] Et ce que nous avons réussi à faire tous ensemble, c'est que chacun a été solidaire des autres. [...] Les 27 sont restés unis et solidaires »<sup>31</sup>.

Et, concernant la phase de négociations, il précise encore que : « Jusqu'au bout, y compris dans les moments difficiles de la négociation, je pense [au volet de] la pêche, les Vingt-Sept sont restés unis et solidaires. Nous avons essayé de préserver les intérêts, les principes de l'UE et aussi d'abord le marché unique qui est notre principal atout. Et je pense que nous sommes sortis renforcés de cette épreuve. Je dis épreuve parce que le Brexit, dont j'ai conduit la négociation, a été une négociation négative. Le Brexit est un divorce. C'est *lose-lose*. Et personne n'a été capable, personne jusqu'à maintenant, de me démontrer la valeur ajoutée du Brexit. Personne »<sup>32</sup>.

Cette approche a néanmoins permis de prendre en compte la diversité des intérêts et des sensibilités nationales — économiques, géographiques ou politiques — tout en évitant que ces divergences ne se traduisent par des désalignements stratégiques. Le Conseil européen s'est ainsi affirmé comme le garant de la solidarité collective, en veillant à ce que chaque État membre accepte de subordonner ses préoccupations spécifiques à la préservation de l'intérêt commun. Dans ce cadre, l'unité des Vingt-Sept ne résulte pas d'une convergence spontanée des préférences nationales, mais d'un pilotage politique étroit exercé au sommet du système institutionnel européen. Cette configuration illustre donc une légitimation fondée prioritairement sur la responsabilité et l'efficacité de l'action, plutôt que sur une participation démocratique élargie.

Fritz W. Scharpf précise également que dans un système politique multiniveau tel que l'UE, la légitimité ne repose pas directement sur le seul niveau européen, mais sur la capacité des gouvernements nationaux à assumer politiquement et à justifier auprès de leurs citoyens les décisions prises au niveau européen. L'auteur écrit : « *What matters primarily [...] is the compliance-legitimacy relationship between the Union and its member states – which, however, is normatively constrained by the basic compliance-legitimacy relationship between member*

---

<sup>31</sup> < <https://www.youtube.com/watch?v=d0DbnbP69Xw> > Enregistrement officiel de la séance *Comeurop* : Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes du Sénat de Belgique - 23 février 2021 - Extrait vidéo de 3'30" à 6'10".

<sup>32</sup> < <https://www.youtube.com/watch?v=d0DbnbP69Xw> > Enregistrement officiel de la séance *Comeurop* : Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes du Sénat de Belgique - 23 février 2021 - Extrait vidéo de 6'12" à 6'59".

*governments and their constituents [...]. Since the law of the Union must be implemented by its member states, it is the legitimacy of the member state that must ensure citizen compliance and citizen support* »<sup>33 34</sup>. Or, dans le cadre du Brexit, le Conseil européen adopte des positions communes qui laissent peu de marge de manœuvre aux débats nationaux. Cette configuration renforce l'efficacité du processus décisionnel, mais elle peut également alimenter le sentiment d'un éloignement entre les citoyens et les lieux réels de décision.

La crise du Brexit, qui conduit à la sortie effective du Royaume-Uni, met ainsi en évidence les faiblesses d'une légitimité fondée sur la performance, l'idée selon laquelle le système politique de l'Union est jugé légitime par sa capacité à produire des résultats efficaces. Dès lors, si le Conseil européen parvient à préserver l'unité des Vingt-Sept et à encadrer efficacement les négociations de retrait, cette réussite procédurale ne suffit pas à dissiper les interrogations plus profondes sur le sens du projet européen. Comme le notent Claire Dupuy et Virginie Van Ingelgom, les politiques européennes peuvent produire des effets de légitimation ou de délégitimation variables selon leur perception par les citoyens, et ces effets ne sont ni automatiques ni uniformes. Les autrices analysent : « comme le suggère la littérature sur les *policy feedbacks*, les politiques publiques peuvent participer à façonner les attitudes et les comportements politiques [...] Cependant, cette littérature amène également à insister fortement sur le caractère non-automatique de ces effets-retour des politiques publiques, en particulier dans le cadre de systèmes politiques multi-niveaux complexes comme celui produit par l'intégration européenne »<sup>35</sup>. Le Brexit dévoile ainsi un décalage entre la rationalité institutionnelle de l'Union et les attentes politiques et symboliques d'une partie des citoyens européens.

---

<sup>33</sup> Scharpf Fritz Wilhelm, *op. cit.*, p. 3, pp. 20-22.

<sup>34</sup> Traduction en français : « Ce qui importe avant tout [...], c'est la relation de légitimité et de conformité entre l'Union et ses États membres, laquelle est toutefois normativement contrainte par la relation fondamentale de légitimité et de conformité entre les gouvernements des États membres et leurs administrés [...]. Puisque le droit de l'Union doit être mis en œuvre par ses États membres, c'est la légitimité de l'État membre qui doit garantir le respect et le soutien des citoyens ». (Note : la traduction a été effectuée par <https://www.deepl.com/fr>)

<sup>35</sup> Dupuy Claire et Van Ingelgom Virginie, « Comment l'Union européenne fabrique (ou pas) sa propre légitimité. Les politiques européennes et leurs effets-retours sur les citoyens », In *Politique européenne*, n° 54, Paris, Éditions L'Harmattan, 2017/4, pp. 152-155.

Par ailleurs, cette crise du Brexit agit également comme un révélateur des fragilités du discours européen sur la souveraineté et la démocratie. Les analyses de Sten Hansson et Sandra Kröger sur les discours post-référendaires au Royaume-Uni montrent comment la complexité des négociations européennes a été largement sous-estimée ou déformée dans le débat public britannique, contribuant à renforcer la crise de la représentation démocratique : « *Both before and after the 2016 referendum, several Brexit-supporting politicians also seriously downplayed the complexity of negotiations involved in leaving the EU and reaching trade deals thereafter. For example, on 20 July 2017, the international trade secretary Liam Fox said on the BBC Radio 4's Today programme: "The free trade agreement that we will have to do with the European Union should be one of the easiest in human history"* »<sup>36 37</sup>. Si ces distorsions relèvent en grande partie du contexte politique britannique, elles soulignent néanmoins la difficulté pour l'UE de rendre lisibles et légitimes des processus décisionnels complexes, largement dominés par des interactions intergouvernementales.

Comme l'analysent Howorth et Schmidt : « Se pencher sur les inquiétudes des *Brexiters* n'implique pas qu'on doive leur céder, pas plus qu'on ne doit laisser la porte ouverte aux appels des populistes qui entendent organiser dans toute l'Europe des référendums de sortie. Cela signifie repenser l'UE, d'une façon qui puisse répondre aux mécontentements par la créativité institutionnelle, par un *new deal* encourageant la poursuite de l'intégration tout en respectant les citoyens qui souhaitent un meilleur contrôle national et plus de démocratie. La Grande-Bretagne s'est mise avec le Brexit dans une situation inextricable. Il n'est pas impensable qu'après quelques décennies d'isolement [...], le Royaume-Uni – vers le milieu du XXIème siècle – décide de

---

<sup>36</sup> Hansson Sten et Kröger Sandra, « How a Lack of Truthfulness Can Undermine Democratic Representation: The Case of Post-Referendum Brexit Discourses », In *British Journal of Politics and International Relations (BJPIR)*, vol. 23, n° 4, 2021/11, p. 621.

<sup>37</sup> Traduction en français : « Avant comme après le référendum de 2016, plusieurs hommes politiques partisans du Brexit ont minimisé la complexité des négociations liées à la sortie de l'UE et à la conclusion d'accords commerciaux ultérieurs. Par exemple, le 20 juillet 2017, le secrétaire d'État au Commerce international, Liam Fox, déclarait sur les ondes de *BBC Radio 4*, dans l'émission *Today* : "L'accord de libre-échange que nous devons conclure avec l'Union européenne devrait être l'un des plus faciles de l'histoire" ». (Note : la traduction a été effectuée par <https://www.deepl.com/fr>)

re-présenter une demande d'adhésion à l'Union européenne, en accepte toutes les obligations, et devienne le plus discipliné et le plus enthousiaste de ses membres »<sup>38</sup>.

En définitive, le Brexit ne doit pas être présenté comme le point de départ de la centralité du Conseil européen. Cette centralité s'inscrit dans une tendance plus ancienne, liée à l'évolution de l'intégration européenne, au traité de Lisbonne et aux crises successives qui ont renforcé le rôle des chefs d'État ou de gouvernement dans les moments décisifs. Le Brexit constitue plutôt un moment de forte visibilité et d'accélération de cette dynamique. Il montre que, face à une crise profondément politique, le Conseil européen apparaît comme l'instance capable de préserver l'unité des Vingt-Sept, de fixer un cadre commun et d'éviter une fragmentation des positions nationales. Cependant, cette centralité ne règle pas entièrement la question de la légitimité politique. Le Conseil européen parvient à produire une réponse efficace en maintenant la cohésion des États membres, en encadrant juridiquement le retrait britannique et en justifiant son action au nom de la stabilité, de la responsabilité et du respect des traités. Mais cette réussite reste partielle. Elle ne suffit pas à répondre pleinement aux interrogations démocratiques et symboliques ouvertes par le Brexit, notamment celles qui concernent le sens du projet européen, la participation des citoyens et la visibilité du débat politique à l'échelle de l'Union.

Le Brexit met donc en évidence une tension plutôt qu'une contradiction. Le Conseil européen devient central parce qu'il est efficace pour gérer la crise au sommet, mais cette efficacité ne lui donne pas automatiquement une légitimité démocratique pleine et entière. Il produit de l'ordre, de l'unité et de la stabilité, mais son action laisse subsister un *output* incomplet sur le plan politique et démocratique. Cette tension entre efficacité décisionnelle, centralité intergouvernementale et légitimité démocratique constitue un fil conducteur essentiel pour la suite de l'analyse. Elle sera particulièrement éclairante dans l'examen de la guerre en Ukraine, où le Conseil européen est confronté à des impératifs d'urgence, de sécurité et de protection encore plus marqués, tout en devant continuer à justifier politiquement des décisions prises dans un cadre largement dominé par les exécutifs nationaux.

---

<sup>38</sup> Howorth Jolyon et Schmidt Vivien A., « Brexit : Que s'est-il passé ? Que va-t-il se passer ? », In *Politique étrangère*, Paris, Éditions Institut français des relations internationales (IFRI), 2016/4, pp. 137-138.

## II. La guerre aux portes de l'Europe

L'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie, le 24 février 2022, constitue un autre tournant capital pour l'UE. À la différence du Brexit, crise interne et processuelle, la guerre en Ukraine est une crise externe, brutale et sécuritaire, qui réintroduit la guerre interétatique sur le continent européen. Elle place l'UE face à un impératif immédiat de réaction politique, économique et stratégique. Dans ce contexte, le Conseil européen apparaît non seulement comme l'instance centrale de coordination, mais aussi comme le lieu où se redéfinit, dans l'urgence, la capacité de l'Union à agir comme un acteur géopolitique crédible. Les conclusions adoptées le jour même de l'invasion témoignent de cette volonté, le Conseil européen « condamnant avec la plus grande fermeté l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine » et soulignant que cette agression « porte atteinte à la sécurité et à la stabilité européennes et mondiales (*sic*) »<sup>39</sup>.

Cette réaction immédiate marque un contraste saisissant avec les hésitations et attermolements observés lors de crises antérieures. Le Conseil européen se réunit en formation extraordinaire dès le 24 février 2022 et adopte, en quelques heures, un ensemble de mesures restrictives d'une ampleur inédite. Il « marque son accord sur de nouvelles mesures restrictives qui auront des conséquences lourdes et massives pour la Russie », couvrant notamment les secteurs financier, énergétique et des transports<sup>40</sup>. Cette capacité à décider rapidement, dans un contexte de forte incertitude, illustre très clairement la situation d'« *emergency politics* »<sup>41</sup> dans laquelle l'exécutif européen privilégie l'efficacité et la rapidité de l'action au détriment des procédures ordinaires de délibération démocratique.

Le rôle central du Conseil européen dans cette phase initiale de la crise est indissociable d'une affirmation spectaculaire de l'unité politique des États membres. Contrairement au Brexit,

---

<sup>39</sup> < <https://www.consilium.europa.eu/media/54498/st00018-fr22.pdf> > Réunion extraordinaire du Conseil européen - 24 février 2022 – Conclusions - §1.

<sup>40</sup> *Ibid.*, §5.

<sup>41</sup> Schmidt Vivien Ann, *op. cit.*, pp. 979-993.

marqué par des négociations longues et parfois conflictuelles<sup>42</sup>, la guerre en Ukraine suscite, dès son déclenchement, une réaction quasi unanime des Vingt-Sept. Le Conseil européen affirme que « l'UE est unie pour manifester sa solidarité avec l'Ukraine » et qu'elle continuera à apporter un soutien politique, financier, humanitaire et logistique à ce pays<sup>43</sup>. Cette unité, largement mise en avant dans les discours officiels, devient un élément central de la légitimation de l'action européenne. Face à une menace extérieure clairement identifiée, l'Union se présente, dans un premier temps, comme un bloc politique solidaire capable de défendre ses valeurs et ses intérêts.

Cette unité affichée n'est toutefois pas exempte de tensions internes. Si le Conseil européen parvient à adopter des sanctions successives contre la Russie, ce processus repose sur des compromis délicats entre États membres aux intérêts économiques, énergétiques et géopolitiques divergents. Les conclusions du 24 février 2022 invitent ainsi la Commission à proposer « des mesures d'urgence, y compris en ce qui concerne l'énergie » afin de préparer l'Union aux conséquences de la crise<sup>44</sup>. Cette formulation prudente reflète la conscience, au plus haut niveau politique, des vulnérabilités structurelles de l'Union, notamment en matière de dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie.

La Déclaration de Versailles du 11 mars 2022 approfondit cette dynamique. Les chefs d'État ou de gouvernement y affirment que la guerre d'agression menée par la Russie constitue un « bouleversement tectonique dans l'histoire européenne » et qu'elle oblige l'Union à « assumer une plus grande responsabilité en ce qui concerne [sa] sécurité »<sup>45</sup>. Dès lors, l'UE ne se contente plus de condamner une violation du droit international, elle reconnaît explicitement la nécessité de transformer son modèle de sécurité et de défense. Le Conseil européen y lie étroitement la question

---

<sup>42</sup> Michel Barnier s'exprime à ce sujet au Sénat belge, le 23 février 2021 <

<https://www.youtube.com/watch?v=d0DbnbP69Xw> > Enregistrement officiel de la séance *Comeurop* : Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes du Sénat de Belgique - Extrait vidéo de 24'04" à 24'51".

<sup>43</sup> < <https://www.consilium.europa.eu/media/54498/st00018-fr22.pdf> > Réunion extraordinaire du Conseil européen - 24 février 2022 – Conclusions - §8.

<sup>44</sup> *Ibid.*, §10.

<sup>45</sup> < <https://www.consilium.europa.eu/media/54777/20220311-versailles-declaration-fr.pdf> > Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement - Déclaration de Versailles - 10 et 11 mars 2022 - §6 & §7.

de la sécurité à celle de la souveraineté européenne, évoquant la construction d'une « souveraineté européenne » et la réduction des dépendances stratégiques<sup>46</sup>.

Ce glissement discursif s'accompagne d'une extension significative du champ d'action du Conseil européen. Au-delà des sanctions, l'institution s'engage sur des terrains traditionnellement sensibles, tels que la défense, l'énergie et l'industrie. En investissant ces domaines, le Conseil européen élargit *de facto* son rôle politique en orientant des actions qui touchent directement à la souveraineté des États membres. Cette centralisation décisionnelle en situation d'urgence soulève toutefois des questions fondamentales de légitimité. Comme le rappelle Fritz W. Scharpf, la légitimité d'un système politique repose sur la capacité à assurer la « *voluntary compliance* » des acteurs, fondée sur des croyances partagées quant à la soutenabilité des décisions prises<sup>47</sup>. Or, dans le cadre de la guerre en Ukraine, la rapidité des décisions et leur caractère exceptionnel limitent les possibilités de débat démocratique approfondi, tant au niveau européen que national. Le Conseil européen agit en tant qu'exécutif collectif, concentrant l'initiative politique au sommet, ce qui renforce l'efficacité mais fragilise potentiellement la légitimation procédurale.

Par ailleurs, Vivien A. Schmidt pense que, dans les situations d'urgence, la suspension partielle des procédures démocratiques ordinaires conduit les exécutifs à s'appuyer sur des discours de justification afin de légitimer leurs décisions. Ces discours reposent notamment sur des rhétoriques de nécessité et d'exception, qui présentent les mesures adoptées comme temporaires et indispensables. Comme l'écrit l'autrice : « *Such legitimizing rhetoric includes the ideational content, in rhetorics of exceptionalism to legitimize the emergency measures in terms of necessity and temporariness* »<sup>48 49</sup>. On retrouve chez Jonathan White une analyse proche, en apparence seulement, dans la mesure où il souligne également le rôle central des récits de nécessité dans la justification des politiques d'urgence. Toutefois, là où Schmidt analyse ces discours comme des mécanismes de légitimation, White les aborde avant tout comme une source de dépolitisation du

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, §7.

<sup>47</sup> Scharpf Fritz Wilhelm, *op. cit.*, pp. 3-37.

<sup>48</sup> Schmidt Vivien Ann, *op. cit.*, p. 983.

<sup>49</sup> Traduction en français : « Cette rhétorique de légitimation inclut le contenu idéationnel, dans les rhétoriques de l'exceptionnalisme, pour légitimer les mesures d'urgence en termes de nécessité et de caractère temporaire ». (Note : la traduction a été effectuée par <https://www.deepl.com/fr>)

débat démocratique et de normalisation problématique de l'exception. Selon lui: « *Emergency measures tend to be adopted with little democratic input. Adopted swiftly to meet an urgent threat, in secret or informal contexts, there are typically few opportunities for public deliberation [...]. They are cast as responses to necessity rather than expressions of normative commitments. The value choices they entail - about what should be protected in adversity - are glossed over* »<sup>50 51</sup>.

Cette stratégie est clairement perceptible dans la Déclaration de Versailles du 11 mars 2022, qui insiste sur la défense des « valeurs communes de liberté et de démocratie » et sur la solidarité avec le peuple ukrainien<sup>52</sup>. Le recours à ces valeurs fondamentales vise à ancrer l'action européenne dans une légitimité normative forte, susceptible de compenser la réduction temporaire de la participation démocratique.

Dans ce contexte, la question de l'élargissement de l'UE à l'Ukraine illustre particulièrement cette réalité opérationnelle. Le Conseil européen « prend acte des aspirations européennes de l'Ukraine » et reconnaît que ce pays « fait partie de notre famille européenne »<sup>53</sup>. Cette formulation, hautement symbolique, marque une accélération politique du processus d'adhésion, traditionnellement long et technocratique. Elle témoigne de la capacité du Conseil européen à faire des choix à forte portée politique dans un contexte d'urgence, mais elle soulève également des interrogations sur les critères, les procédures et la légitimité d'un tel engagement, tant vis-à-vis des citoyens européens que des autres pays candidats.

Cette politisation accrue de l'action du Conseil européen, en période de crise sécuritaire, témoigne elle aussi d'une transformation plus large du régime politique de l'UE. Renaud Dehousse

---

<sup>50</sup> White Jonathan, « Constitutionalizing the EU in an Age of Emergencies », In *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, vol. 61, n° 3, published by University Association for Contemporary European Studies (UACES) and John Wiley & Sons Ltd., 2023/5, p. 784.

<sup>51</sup> Traduction en français : « Les mesures d'urgence sont généralement adoptées sans réelle consultation démocratique. Adoptées rapidement pour faire face à une menace urgente, dans un cadre secret ou informel, elles offrent généralement peu d'occasions de débat public [...]. Elles sont présentées comme des réponses à la nécessité plutôt que comme l'expression d'engagements normatifs. Les choix de valeurs qu'elles impliquent – quant à ce qui doit être protégé dans l'adversité – sont passés sous silence ». (Note : la traduction a été effectuée par <https://www.deepl.com/fr>)

<sup>52</sup> < <https://www.consilium.europa.eu/media/54777/20220311-versailles-declaration-fr.pdf> > Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement - Déclaration de Versailles - 10 et 11 mars 2022 - §2.

<sup>53</sup> *Ibid.*, §4.

souligne que la multiplication des crises a contribué à remettre au premier plan la question de l'organisation des pouvoirs et des modalités de leur exercice au niveau européen. L'auteur écrit : « En somme, la question de l'organisation des pouvoirs au niveau européen et des modalités de son exercice se pose aujourd'hui sous un jour fonctionnel, puisque ce régime politique – peu expliqué et mal compris – fait l'objet d'une remise en cause systématique [...]. Ces tendances de fond ont été exacerbées par les crises à rebonds qui ont commencé en 2007 [...]. Devant l'urgence, les réunions du Conseil européen se sont multipliées, et c'est à ce niveau qu'ont été forgés, souvent à la dernière minute, les grands compromis qui ont déterminé la réaction européenne »<sup>54</sup>. La guerre en Ukraine accentue cette dynamique en conférant au Conseil européen un rôle quasi gouvernemental dans des domaines régaliens — traditionnellement associés à l'exercice de la souveraineté étatique —, sans que les mécanismes classiques de contrôle démocratique aient été substantiellement renforcés en parallèle.

Cette montée en puissance du Conseil européen s'explique aussi par la nature profondément multidimensionnelle de la crise ukrainienne. Comme le souligne Pierre Gillon<sup>55</sup>, « à la différence de la crise grecque, qui est une crise financière dans laquelle le Conseil des ministres des Finances a pu jouer un rôle, [dans le cas de la] guerre en Ukraine, plusieurs niveaux sont concernés. Il y a la dimension militaire, la dimension diplomatique, la dimension énergétique et la dimension économique. Or, seuls les chefs d'État et de gouvernement rassemblent toutes ces dimensions ». Cette affirmation permet de comprendre pourquoi le Conseil européen s'impose *de facto* comme l'instance centrale de coordination : il est dans la réalité le seul niveau politique capable d'articuler simultanément les dimensions sécuritaire, diplomatique, économique et énergétique de la crise.

Toutefois, des contestations, voire des désunions concernant des décisions du Conseil deviennent perceptibles dans des débats menés à l'échelle nationale. Si l'unité européenne est largement saluée dans les premiers mois de la guerre, des divergences apparaissent progressivement quant au coût économique et social des sanctions, à la durée du soutien à l'Ukraine et à l'ampleur des efforts de défense. Claire Dupuy et Virginie Van Ingelgom rappellent que les politiques

---

<sup>54</sup> Dehousse Renaud, *op. cit.*, p. 30 & p. 41.

<sup>55</sup> *cf.* p. 5.

européennes produisent des effets de légitimation ou de délégitimation variables selon leur réception par les citoyens, et que ces effets ne sont ni automatiques ni durables<sup>56</sup>. La guerre en Ukraine illustre ainsi le caractère contingent de la légitimité européenne qui, largement acceptée dans l'urgence, peut être remise en question à mesure que les coûts se matérialisent.

Par ailleurs, la centralité du Conseil européen dans la gestion de la crise ukrainienne accentue la marginalisation relative d'autres institutions, notamment le Parlement européen. Si celui-ci est informé et associé à certaines étapes, le cœur des décisions stratégiques demeure concentré au niveau des chefs d'État ou de gouvernement. Cette configuration renforce dès lors l'impression d'un déficit de « *throughput legitimacy* », au sens où l'entend Vivien A. Schmidt, c'est-à-dire d'une qualité procédurale insuffisante en termes de transparence, de responsabilité et d'ouverture du processus décisionnel : « *Almost by definition, emergency politics tends to suspend the traditional democratic processes of citizen representation and even parliamentary consultation expected for political (input) legitimacy in the name of effective policy (output) performance and procedural (throughput) efficacy* »<sup>57 58</sup>.

Cependant, Pierre Gillon<sup>59</sup> affirme : « Attention, car en matière de politique étrangère et de sécurité commune, ce n'est pas le Parlement européen qui apporte la légitimité démocratique. Celle-ci provient du Conseil lui-même, composé de responsables politiques élus. Certes, il ne s'agit pas de la même forme de légitimité qu'une élection directe au niveau européen, mais les membres du Conseil européen disposent néanmoins d'une légitimité politique forte, voire extrêmement forte, puisqu'ils sont chefs d'État ou de gouvernement et qu'ils ont tous été désignés démocratiquement selon les modalités propres à leur système national ».

---

<sup>56</sup> Dupuy Claire et Van Ingelgom Virginie, *op. cit.*, pp. 181-183.

<sup>57</sup> Schmidt Vivien Ann, *op. cit.*, p. 982.

<sup>58</sup> Traduction en français : « Par définition, la politique d'urgence tend à suspendre les processus démocratiques traditionnels de représentation citoyenne, voire de consultation parlementaire, pourtant indispensables à la légitimité politique (*input*), au nom de l'efficacité des politiques (*output*) et des procédures (*throughput*) ». (Note : la traduction a été effectuée par <https://www.deepl.com/fr>)

<sup>59</sup> cf. p. 5.

Le conflit ukrainien fait donc apparaître une opposition structurelle entre l'exigence d'unité politique, soulignée notamment par la règle de l'unanimité décisionnelle, et le maintien d'un pluralisme et d'une consultation démocratiques au sein de l'Union européenne. L'unanimité affichée au Conseil européen constitue, selon Samuel Faure, un atout central pour l'efficacité et la crédibilité de l'action européenne, dans la mesure où les Vingt-Sept sont parvenus à « conserver une unité politique pour faire face à la Russie », malgré des préférences stratégiques nationales parfois très divergentes. Cette cohésion repose toutefois sur un fonctionnement largement intergouvernemental et sur une discipline politique renforcée, à tel point que « la guerre en Ukraine n'a pas produit une intégration de la gouvernance », mais a maintenu l'Union dans un « espace politique hétéronome » dominé par les États membres<sup>60</sup>. Dès lors, l'Ukraine apparaît à la fois comme un catalyseur stratégique et comme un révélateur démocratique. Si, pour François Lafond, « le renforcement de l'Union européenne n'a pas d'alternative » face à la guerre, demeure la question de savoir si cette accélération stratégique s'accompagnera d'un approfondissement démocratique suffisant pour en garantir la durabilité<sup>61</sup>.

Le cas hongrois, personnifié par le premier ministre nationaliste et populiste Viktor Orbán, dévoile comment la règle de l'unanimité peut freiner, voire bloquer l'action européenne en faveur de l'Ukraine. Dès mai 2024, le quotidien *Le Monde* relève que Budapest « bloque 6,5 milliards d'euros d'aides militaires de l'Union européenne à l'Ukraine »<sup>62</sup>, alors même qu'un accord politique a déjà été validé quelques semaines plus tôt. Cette difficulté réapparaît clairement en 2025, le 20 mars puis le 23 octobre lors des Conseils européens sur l'Ukraine. Les textes ne sont alors que « fermement soutenus par 26 chefs d'État ou de gouvernement »<sup>63</sup>, ce qui montre qu'un

---

<sup>60</sup> Faure Samuel B. H., « Le réarmement des États contre l'Europe. Ce que l'Union européenne a fait de la guerre en Ukraine (2022-2025) », In *Hérodote*, n° 199, Paris, Éditions La Découverte, 2025/4, p. 14.

<sup>61</sup> Lafond François, « Europe. L'atout Ukraine pour l'UE », In *France Forum*, n° 422, Paris, Éditions Société Union française, 2025/4, p. 82.

<sup>62</sup> Jacqué Philippe, « La Hongrie bloque l'aide européenne à l'Ukraine », *Le Monde*, 28 mai 2024 < [https://www.lemonde.fr/international/article/2024/05/28/la-hongrie-bloque-l-aide-europeenne-a-l-ukraine\\_6235928\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2024/05/28/la-hongrie-bloque-l-aide-europeenne-a-l-ukraine_6235928_3210.html) >

<sup>63</sup> « Le Conseil européen s'est penché sur l'évolution récente de la situation en ce qui concerne l'Ukraine. Le texte figurant dans le présent document a été fermement soutenu par 26 chefs d'État ou de gouvernement », dans les conclusions de la réunion du Conseil européen sur l'Ukraine du 20 mars 2025 < <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11-2025-INIT/fr/pdf> > ainsi que dans les conclusions de la réunion du Conseil européen sur l'Ukraine du 23 octobre 2025 < <https://www.consilium.europa.eu/media/wnzhf332/20251023-text-ukraine-fr.pdf> >

seul veto — en l'occurrence, celui de la Hongrie — peut suffire à empêcher une position unanime des Vingt-Sept. À cette difficulté majeure, s'ajoute le fait qu'actuellement, la République tchèque et la Slovaquie sont à leur tour dirigées par des gouvernements peu enclins à soutenir l'Ukraine.

C'est ainsi qu'en décembre 2025, les dirigeants tentent de contourner cet obstacle par une « coopération renforcée »<sup>64</sup> afin d'accorder à l'Ukraine un prêt de 90 milliards d'euros, sans incidence financière pour la Hongrie, la Slovaquie et la République tchèque. Pourtant, en février 2026, l'agence de presse *Reuters* constate encore que « *Hungary maintained its veto* » sur ce prêt<sup>65</sup>. Ce décalage répété entre soutien politique majoritaire et blocage juridique fragilise progressivement la crédibilité stratégique, la légitimité politique et l'efficacité décisionnelle de l'Union lors des sommets européens.

Cette logique de blocage est encore accentuée par le fait que, le 9 mars 2026, avant les élections hongroises du 12 avril, le premier ministre nationaliste slovaque Robert Fico déclare que la Slovaquie est prête à « prendre le relais de la Hongrie pour bloquer » le prêt de l'UE à l'Ukraine « si [Viktor Orbán et] le Fidesz ne l'emportait pas », ajoutant que : « pour l'instant, le prêt militaire de 90 milliards d'euros à l'Ukraine est effectivement bloqué »<sup>66</sup>. Cette déclaration montre que le veto peut devenir un instrument de pression partagé, non plus seulement hongrois, accroissant le risque d'une paralysie durable de l'Union sur le dossier ukrainien.

---

<sup>64</sup> « Le Conseil européen convient d'accorder à l'Ukraine un prêt de 90 milliards d'euros pour les années 2026 et 2027 sur la base d'un emprunt de l'UE sur les marchés des capitaux couvert par la marge de manœuvre du budget de l'UE. Dans le cadre d'une coopération renforcée (article 20 du TUE) en ce qui concerne l'instrument fondé sur l'article 212 du TFUE, aucune mobilisation de ressources du budget de l'Union en tant que garantie pour ce prêt n'aura d'incidence sur les obligations financières de la République tchèque, de la Hongrie et de la Slovaquie », dans les conclusions du Conseil européen du 18 décembre 2025, Chapitre I, §3, <

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-24-2025-INIT/fr/pdf> >

<sup>65</sup> Bayer Lili, Than Krisztina and Gray Andrew, « Hungary blocks Russia sanctions, EU cash for Kyiv on eve of Ukraine war anniversary », *Reuters*, 23 février 2026 <

<https://www.reuters.com/world/europe/hungary-vows-block-eu-sanctions-russia-eve-ukraine-war-anniversary-2026-02-23/> >

<sup>66</sup> « Robert Fico : la Slovaquie bloquera le prêt de l'UE à l'Ukraine si Viktor Orbán perd en avril », *Euronews*, 9 mars 2026 <

<https://fr.euronews.com/2026/03/09/robert-fico-la-slovaquie-bloquera-le-pret-de-lue-a-lukraine-si-viktor-Orban-perd-en-avril> >

À Bruxelles, le 13 avril 2026, Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, s'exprime face aux journalistes : « *I would like to say that today Europe is Hungarian without any question. The people of Hungary have spoken and they have reclaimed their European path* »<sup>67</sup>. Le quotidien *Le Monde* titre : « La Hongrie célèbre son “retour en Europe” après la sévère défaite électorale de Viktor Orbán »<sup>68</sup>. Une page semble donc se tourner. La Hongrie pourrait renouer avec ses ambitions pro-européennes. La présidente enchaîne : « *But I think we should also look at the lessons learned inside the European Union, for example, I think moving to qualified majority voting in foreign policy is an important way to avoid systematic blockages as we've seen in the past and we should use the momentum now really to move forward on that topic* »<sup>69</sup>. Se dirigerait-on là vers la fin du veto dans la politique étrangère de l'UE ?

En conclusion, la gestion de la guerre en Ukraine confirme et accentue les dynamiques déjà mises en évidence à travers le Brexit. En situation de crise, le Conseil européen apparaît comme une instance particulièrement apte à produire une unité politique rapide et visible entre les États membres, ainsi qu'à fixer les grandes orientations de l'action européenne. Sa centralité décisionnelle s'affirme donc avec force lorsque l'Union est confrontée à des impératifs d'urgence, de sécurité et de cohésion.

Cette centralité doit toutefois être comprise à partir de la nature propre du Conseil européen. Celui-ci ne fonctionne pas selon une logique parlementaire ou directement délibérative, mais selon une logique principalement intergouvernementale et diplomatique. Réunissant les chefs d'État ou de gouvernement, il constitue une chambre d'expression des souverainetés nationales, dont la légitimité repose d'abord sur les mandats démocratiques nationaux de ses membres. Il n'est donc pas juridiquement contraint d'organiser une délibération démocratique comparable à celle d'une assemblée représentative.

---

<sup>67</sup> Statement d'Ursula von der Leyen, *European Commission Midday press briefing*, Berlaymont VIP corner, Bruxelles, 13 avril 2026 < <https://audiovisual.ec.europa.eu/media/video/I-287608> > Séquence visible de 0:45' à 0:56'.

<sup>68</sup> Chastand Jean-Baptiste, « La Hongrie célèbre son « retour en Europe » après la sévère défaite électorale de Viktor Orbán », *Le Monde*, 13 avril 2026 < [https://www.lemonde.fr/international/article/2026/04/13/apres-la-severe-defaite-de-viktor-Orban-aux-elections-legislatives-les-hongrois-celebrent-leur-retour-en-europe\\_6679659\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2026/04/13/apres-la-severe-defaite-de-viktor-Orban-aux-elections-legislatives-les-hongrois-celebrent-leur-retour-en-europe_6679659_3210.html) >

<sup>69</sup> Statement d'Ursula von der Leyen, *op. cit.*, Séquence visible de 1:50' à 2:15'.

Dès lors, l'enjeu ne réside pas dans une supposée illégitimité formelle du Conseil européen, mais dans le décalage entre son efficacité politique en période d'urgence et les attentes normatives liées au projet démocratique européen. Placé au sommet de l'architecture institutionnelle, il dispose d'une capacité particulière à définir les priorités de l'Union et à orienter ses cadres d'action. Dans des domaines sensibles comme la sécurité, la défense, les sanctions, l'énergie ou l'élargissement, il exerce ainsi une fonction de direction politique générale, parfois quasi constituante.

Cette position, combinée à l'absence de contre-pouvoir direct équivalent, favorise une préférence pour l'efficacité, l'unité et la rapidité décisionnelle. La guerre en Ukraine révèle ainsi un déplacement de la légitimation européenne vers la protection, la sécurité et l'efficacité, au risque de reléguer au second plan la participation, la transparence et la délibération démocratique.

### **III. Vers une autonomie stratégique européenne ?**

Si la guerre en Ukraine donne à l'idée d'autonomie stratégique européenne une visibilité sans précédent, la notion s'enracine en réalité dans une histoire plus ancienne, dont le sommet de Saint-Malo constitue probablement un jalon décisif. Le 4 décembre 1998, ce sommet franco-britannique apparaît, selon Camille Grand, comme « l'acte de naissance de la vision moderne de l'Europe de la défense », en ce qu'il débouche sur une « déclaration commune sur la défense européenne » appelant à doter l'Union des moyens militaires « autonomes »<sup>70</sup>. Pour autant, Saint-Malo est loin de consacrer une autonomie stratégique pleinement constituée. Il pose plutôt les bases d'une réflexion nouvelle sur la capacité de l'Europe à agir par elle-même, dans la perspective d'« une forme d'autonomie en matière de défense, sans pour autant renoncer à l'Alliance atlantique »<sup>71</sup>. Le sommet doit ainsi être compris moins comme un point d'aboutissement que comme un moment matriciel, appelé bien plus tard seulement, à devenir un référentiel politique central pour l'Union européenne.

---

<sup>70</sup> Grand Camille, « L'Europe de la défense du sommet de Saint Malo à la présidence française de l'Union européenne : la naissance d'un acteur stratégique », In *Questions d'Europe*, n° 122, Paris, Fondation Robert Schuman, 22 décembre 2008, p. 1. <

<https://server.www.robert-schuman.eu/storage/fr/doc/questions-d-europe/qe-122-fr.pdf> >

<sup>71</sup> *Loc. cit.*

Avant 2022, l'autonomie stratégique européenne apparaît donc comme une orientation en construction, d'abord pensée dans le champ de la défense. Mais elle sera élargie progressivement à d'autres domaines, par exemple l'industrie, les technologies critiques, l'énergie, la finance et la résilience sanitaire. Aujourd'hui, cependant, cette orientation demeure dépendante d'une convergence interétatique inachevée. Jézabel Couppey-Soubeyran et Wojtek Kalinowski rappellent pourtant à juste titre que : « la notion d'autonomie stratégique recouvre un champ bien plus large que celui de la défense où elle a émergé initialement »<sup>72</sup>.

L'idée d'une autonomie stratégique repose sur un diagnostic partagé. Dans un environnement international marqué par la montée des rivalités de puissance et par l'érosion de l'ordre multilatéral, l'UE ne peut plus se contenter d'être un acteur essentiellement normatif. Peu de temps avant l'invasion russe en Ukraine, Jean-Dominique Giuliani souligne déjà que l'UE est confrontée à des « défis sécuritaires » exigeant un renforcement de sa capacité d'action autonome, notamment dans les domaines de la défense, de l'industrie et de l'énergie. L'auteur écrit : « L'Union européenne est aujourd'hui confrontée à plusieurs défis dont l'acuité est renforcée par les évolutions technologiques. L'Europe doit démontrer sa capacité à agir. C'est par le développement d'une capacité commune d'action que nous pourrions assurer la défense de nos intérêts et la sécurité des Européens »<sup>73</sup>.

Giuliani souligne également le caractère prospectif du moment précédant l'invasion russe en Ukraine. Il écrit que : « La “boussole stratégique”, qui sera adoptée sous présidence française en mars 2022, est une stratégie [européenne] globale qui répond à la volonté de définir les menaces communes auxquelles sont exposés les États membres et d'analyser les moyens à déployer pour y faire face »<sup>74</sup>. Par ailleurs, Philippe Delivet explique que cette montée en puissance de l'UE se heurte longtemps aux contraintes propres à la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), puisque « la convergence des politiques étrangères ne pourra néanmoins être que progressive » et que « le processus décisionnel demeure pour l'essentiel intergouvernemental, avec le Conseil

---

<sup>72</sup> Couppey-Soubeyran Jézabel et Kalinowski Wojtek, « Quelle finance pour avancer vers l'autonomie stratégique ? », In *L'Économie politique*, n° 107, Paris, Éditions Alternatives économiques, 2025/3, p. 82.

<sup>73</sup> Giuliani Jean-Dominique, *op. cit.*, p. 78.

<sup>74</sup> Giuliani Jean-Dominique, *op. cit.*, p. 77.

européen au cœur de ce processus »<sup>75</sup>. Dans cette perspective, avant le tournant de 2022, l'autonomie stratégique relève bien d'un cadre doctrinal et programmatique en voie de consolidation, mais encore faiblement traduit en instruments pleinement stabilisés et en décisions communes d'ampleur.

Pierre Gillon<sup>76</sup> invite par ailleurs à nuancer le lien immédiat entre Brexit et autonomie stratégique. Alors que la sortie du Royaume-Uni constitue bien une rupture politique majeure, il ne représente certainement pas, selon lui, le moteur principal de cette dynamique. En privant l'Union d'un État membre disposant de capacités diplomatiques et militaires importantes, le Brexit semble certes d'abord fragiliser cette ambition. La guerre en Ukraine, en revanche, agit selon lui comme un accélérateur brutal, contraignant l'Union à traduire en actes une notion de stratégie commune jusque-là largement déclarative. Il ajoute : « La dynamique d'autonomie stratégique européenne s'explique avant tout par la guerre en Ukraine, qui oblige l'Union européenne à repenser sa sécurité et sa défense. J'identifie ensuite deux autres facteurs déterminants : l'attitude de l'administration Trump, qui a accentué les doutes sur la fiabilité du partenaire américain, et l'évolution interne de la Commission européenne, marquée par une forme de verticalisation du pouvoir et par une volonté accrue de prendre des initiatives dans le domaine stratégique ».

Dans ce contexte, le Conseil européen s'apprête à jouer un rôle déterminant, en (ré)orientant ses priorités stratégiques et en mobilisant des instruments nouveaux. Mais il se heurte en effet à des contraintes structurelles persistantes.

D'une part, ces contraintes sont directement liées au caractère intergouvernemental de son mode de décision. Philippe Delivet rappelle que, dans le champ de la PESC, « le processus décisionnel demeure pour l'essentiel intergouvernemental, avec le Conseil européen au cœur de ce processus », que « l'unanimité reste la règle » et que « les divergences entre États membres

---

<sup>75</sup> Delivet Philippe, « Chapitre 6. L'action extérieure et l'élargissement », In *Les Politiques de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française - Direction de l'Information Légale et Administrative (DILA), 2024, pp. 325-326.

<sup>76</sup> cf. p. 5.

demeurent, en particulier quand la solidarité transatlantique est en cause, comme l'a mis en évidence [...] la guerre en Ukraine (depuis 2022) »<sup>77</sup>.

D'autre part, cette dépendance récurrente à l'égard de l'OTAN et des États-Unis interroge la capacité réelle de l'UE à affirmer une autonomie stratégique pleinement indépendante. En effet, la politique européenne à l'égard de l'Ukraine et de la Russie reste traversée par une tension fondamentale : les intérêts européens coïncident-ils nécessairement avec ceux des États-Unis ? Comme le souligne Luuk van Middelaar, « si tel est le cas, la subordination à Washington ne pose pas problème »<sup>78</sup>. À l'inverse, si l'Europe considère que sa relation avec la Russie, puissance voisine, ne peut être pensée selon les mêmes logiques que celles des États-Unis — pour qui la Russie constitue une puissance lointaine —, alors l'exigence d'une autonomie stratégique devient plus pressante. Cette question prend d'autant plus d'importance dans un contexte actuel marqué par l'imprévisibilité de la politique américaine sous Trump II.

Cette analyse est largement reprise par les chefs d'État ou de gouvernement, faisant également de l'autonomie stratégique un objectif politique explicite dès mars 2022 dans la Déclaration de Versailles. Cette autonomie stratégique y est présentée non comme une fin en soi, mais comme une condition de la crédibilité et de la survie du projet européen. On peut y lire : « Confrontés à une instabilité, à une concurrence stratégique croissantes et à des menaces grandissantes pour la sécurité, nous [chefs d'État et de gouvernement] avons décidé d'assumer une plus grande responsabilité en ce qui concerne notre sécurité et de prendre de nouvelles mesures décisives en vue de construire notre souveraineté européenne, de réduire notre dépendance et d'élaborer un nouveau modèle de croissance et d'investissement pour 2030 »<sup>79</sup>.

Dans cette perspective, le Conseil européen identifie trois axes prioritaires : le renforcement des capacités de défense, la réduction des dépendances énergétiques et la consolidation de la base

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, pp. 325-369.

<sup>78</sup> Van Middelaar Luuk, « Chapitre 2. Négociateur. La crise ukrainienne », In *Quand l'Europe improvise. Dix ans de crises politiques*, Paris, Gallimard, 2018, p. 136.

<sup>79</sup> < <https://www.consilium.europa.eu/media/54777/20220311-versailles-declaration-fr.pdf> > Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement - Déclaration de Versailles - 10 et 11 mars 2022 - §7.

économique européenne. Chacun de ces axes reflète l'élargissement du champ d'action de l'Union à des domaines traditionnellement rattachés à la souveraineté des États. Un an et demi après la Déclaration de Versailles, le Conseil européen affirme que « dans un contexte d'instabilité dans le monde, de compétition stratégique et de menaces pour la sécurité, le Conseil européen insiste sur l'importance que revêt le renforcement de la sécurité et de la défense européennes pour réaliser une Union géopolitique ambitieuse. L'Union doit assumer une plus grande responsabilité en ce qui concerne sa propre sécurité et sa propre défense, suivre une ligne d'action stratégique et renforcer sa capacité à agir de manière autonome »<sup>80</sup>. Cette orientation s'inscrit ainsi dans la continuité d'initiatives antérieures, telles que la coopération structurée permanente (CSP)<sup>81</sup>, auxquelles elle donne une urgence accrue et une nouvelle légitimité politique.

La guerre en Ukraine accélère en effet la mise en œuvre d'instruments jusque-là peu utilisés ou simplement symboliques. L'usage croissant de ce que l'on désigne communément comme la « Facilité européenne pour la paix » (FEP)<sup>82</sup>, afin de financer l'aide militaire à l'Ukraine, marque une rupture importante avec la tradition de prudence de l'Union en matière d'assistance militaire directe. Cette rupture se traduit également dans les pratiques discursives des dirigeants européens. Dans une tribune publiée le 19 mars 2024 dans plusieurs médias de l'UE, le président Charles Michel met en évidence la nécessité pour l'UE d'assumer pleinement la responsabilité de sa propre sécurité et de s'engager dans une logique d'économie de guerre : « les décisions prises lors de cette réunion [extraordinaire du Conseil européen le 24 février 2022] ont marqué la naissance de l'UE géopolitique ». Cette affirmation, éminemment politique, traduit la volonté des dirigeants européens de faire apparaître l'Union comme un acteur en mesure de parler « le langage de la puissance », au-delà du seul registre du droit et de la diplomatie. Et Michel d'ajouter : « La Russie

---

<sup>80</sup> < <https://www.consilium.europa.eu/media/68981/european-council-conclusions-14-15-12-2023-fr.pdf> > Réunion du Conseil européen - 14 et 15 décembre 2023 – Conclusions - §25.

<sup>81</sup> < <https://www.pesco.europa.eu/> > Connue en anglais sous le terme *Permanent Structured Cooperation* (PESCO), il s'agit d'un cadre de coopération renforcée en matière de défense au sein de l'Union européenne, permettant aux États membres volontaires de développer conjointement leurs capacités militaires via des engagements contraignants, visant à améliorer l'efficacité des dépenses de défense, l'interopérabilité et la préparation opérationnelle face aux nouvelles menaces. Lancée en 2017, elle implique 26 pays membres, excluant Malte, et se concentre sur des projets concrets (cyber, mobilité militaire, etc.) pour renforcer la souveraineté stratégique de l'UE.

<sup>82</sup> La Facilité européenne pour la paix (FEP) est un instrument qui a pour objectifs d'accroître la capacité de l'Union à prévenir les conflits, à consolider et préserver la paix et à renforcer la sécurité et la stabilité internationales < <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/european-peace-facility/> >

constitue une grave menace militaire pour notre continent européen et pour la sécurité mondiale. Si nous ne réagissons pas de manière appropriée au niveau de l'UE et si nous n'apportons pas suffisamment d'aide à l'Ukraine pour arrêter la Russie, nous serons les suivants ». Puis de conclure, s'inspirant de l'écrivain romain Végèce : « Si nous voulons la paix, il faut nous préparer à la guerre »<sup>83</sup>.

Dans ce contexte d'élargissement de l'autonomie stratégique, celle-ci s'étend également au domaine énergétique. Dès les premières semaines de la guerre, la dépendance de nombreux États membres aux importations russes de gaz, de pétrole et de charbon est perçue comme une vulnérabilité majeure. Le Conseil européen affirme alors la nécessité de « réévaluer entièrement la manière dont nous assurons la sécurité de nos approvisionnements énergétiques » et prend l'engagement de « se défaire progressivement de [la] dépendance » à l'égard des importations russes<sup>84</sup>. Cette orientation se traduit par l'adoption du plan *REPowerEU*, présenté par la Commission européenne dès le 18 mai 2022, comme un levier central de la souveraineté énergétique européenne<sup>85</sup>. Toutefois, la mise en œuvre de ces décisions fait apparaître d'importantes disparités entre États membres, en raison de la diversité de leurs *mix* énergétiques et de leurs marges de financement.

Sur le plan industriel et économique, le Conseil européen souligne la nécessité de limiter les dépendances stratégiques de l'Union dans des secteurs identifiés comme essentiels, tels que les matières premières, les semi-conducteurs, la santé ou encore le numérique. La Déclaration de Versailles<sup>86</sup> fait expressément référence à la mise en place de stocks stratégiques, au renforcement des alliances industrielles et à la mobilisation de projets importants d'intérêt européen commun. Ces orientations s'inscrivent dans une démarche visant à accroître la capacité de résistance de l'économie

---

<sup>83</sup> Communiqué de presse du Conseil européen du 19 mars 2024 à 11 heures. « Si nous voulons la paix, il faut nous préparer à la guerre » <

<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/03/19/if-we-want-peace-we-must-prepare-for-war/> >

<sup>84</sup> < <https://www.consilium.europa.eu/media/54777/20220311-versailles-declaration-fr.pdf> > Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement - Déclaration de Versailles - 10 et 11 mars 2022 - §15 & 16.

<sup>85</sup> < <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/repowereu-plan/> > Plan *REPowerEU*: la politique énergétique dans le cadre des plans pour la reprise et la résilience des pays de l'UE.

<sup>86</sup> < <https://www.consilium.europa.eu/media/54777/20220311-versailles-declaration-fr.pdf> > Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement - Déclaration de Versailles - 10 et 11 mars 2022 - §21.

européenne face aux perturbations extérieures. Elles relèvent également d'une logique de légitimation politique centrée sur l'idée de protection, en ce qu'elles cherchent à rendre visible, auprès des citoyens, la capacité de l'Union européenne à intervenir concrètement pour sauvegarder leurs intérêts économiques et sociaux.

Cette affirmation progressive de l'autonomie stratégique se heurte toutefois à des contraintes tenant d'abord à la nature même du système politique de l'UE. En tout premier lieu, celui-ci repose sur une architecture institutionnelle volontairement fragmentée, dans laquelle, comme le souligne Renaud Dehousse, « le polycentrisme institutionnel du système communautaire n'a rien d'un accident : il a été voulu pour éviter toute concentration de pouvoir »<sup>87</sup>. Cette configuration confère une sensibilité politique particulière à toute avancée dans des domaines relevant des prérogatives régaliennes. Elle s'accompagne en outre d'une réticence persistante des États membres à déléguer leurs prérogatives, Dehousse relevant à cet égard que « de nombreux indices dénotent une résistance à l'encontre de l'idée de délégation de souveraineté, quelle qu'en soit la forme »<sup>88</sup>. Dans ce contexte, le Conseil européen apparaît comme le lieu central de la décision politique, en permettant l'élaboration de compromis entre chefs d'État et de gouvernement. Toutefois, cette prééminence intergouvernementale ne se traduit pas nécessairement par une évolution qualitative vers une gouvernance plus intégrée, dès lors que « la volonté des gouvernements de conserver leur rôle dans le système est telle qu'ils n'acceptent de sauter le pas que lorsqu'ils y sont contraints »<sup>89</sup>. Dès lors, si le Conseil européen favorise des avancées ponctuelles, le plus souvent suscitées par des situations de crise, il ne possède pas les instruments institutionnels nécessaires pour assurer une mise en œuvre uniforme, contraignante et pérenne des décisions adoptées en matière d'autonomie stratégique.

La deuxième limite à l'affirmation de l'autonomie stratégique européenne réside dans les fragilités plus larges de la légitimité démocratique auxquelles elle se rattache. Conçue et portée principalement au niveau des instances dirigeantes de l'Union, dans un contexte de crises

---

<sup>87</sup> Dehousse Renaud, *op. cit.*, p. 36.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 49.

successives, cette ambition stratégique s'insère dans un environnement politique caractérisé par un affaiblissement du lien entre gouvernants et gouvernés. Ainsi que le relève Philippe Moreau Defarges, la construction européenne est confrontée de longue date à « l'incertaine édification d'une légitimité démocratique européenne, au-delà des peuples et des États qui la constituent »<sup>90</sup>. Dans ce contexte, la concentration du processus décisionnel au sein du Conseil européen, accentuée par l'urgence sécuritaire, tend à renforcer l'écart entre des orientations stratégiques présentées comme indispensables et des sociétés européennes marquées par la défiance institutionnelle et la fragmentation politique. L'autonomie stratégique court ainsi le risque d'être perçue moins comme un projet faisant l'objet d'une appropriation démocratique que comme une réponse technico-politique conçue à distance des citoyens, et venant s'ajouter à une crise démocratique européenne déjà profondément ancrée.

Une troisième embûche réside dans la relation entre l'UE et ses partenaires internationaux, en particulier l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord) et les États-Unis. Si le Conseil européen affirme que « La relation transatlantique et la coopération entre l'UE et l'OTAN [...] sont fondamentales pour notre sécurité globale » et que l'autonomie stratégique européenne est « complémentaire à l'OTAN »<sup>91</sup>, cette complémentarité fait ressortir, de manière implicite, une dépendance persistante. L'autonomie stratégique se présente ainsi moins comme l'expression d'une souveraineté complète que comme la capacité d'agir de façon autonome dans certains secteurs déterminés. Cette ambiguïté alimente des lectures divergentes parmi les États membres : certains y voient un instrument de consolidation de l'Union, tandis que d'autres y perçoivent un risque de duplication ou de tensions avec les alliances existantes.

Cette dissonance entre l'autonomie revendiquée et la persistance de la dépendance transatlantique apparaît encore plus nettement dans les débats récents autour de l'OTAN. Dans une chronique sur le sommet de l'OTAN tenu à La Haye en juin 2025, Gérard Araud — ambassadeur de France aux États-Unis de juillet 2014 à avril 2019 — critique fortement la

---

<sup>90</sup> Moreau Defarges Philippe, « Y a-t-il une crise des démocraties européennes ? Crises internes et incertitudes communes », In *Ramses 2023*, Paris, Éditions Institut français des relations internationales (IFRI), 2022, pp. 115-124.

<sup>91</sup> < <https://www.consilium.europa.eu/media/54777/20220311-versailles-declaration-fr.pdf> > Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement - Déclaration de Versailles - 10 et 11 mars 2022 - §8.

dynamique des négociations entre les chefs d'État européens et le président américain Donald Trump<sup>92</sup>. Araud soutient que les dirigeants européens ont accepté sans débat substantiel l'objectif d'allouer 5 % de leur Produit Intérieur Brut (PIB) à leur sécurité, dont 3,5 % à la défense, uniquement en réponse à une exigence présidentielle américaine. Cette « génuflexion diplomatique » [vassalité, selon l'auteur] symbolise une dépendance stratégique des pays européens à l'égard des États-Unis, au détriment de toute autonomie politique ou stratégique significative. L'Espagne aurait été la seule à s'opposer à cet objectif symbolique, ce qui représente, selon Araud, une rare manifestation d'honneur diplomatique au sein de l'Alliance.

Enfin, l'autonomie stratégique se heurte naturellement à la fragmentation des intérêts nationaux. Si le Conseil européen parvient à définir des orientations communes, celles-ci résultent de compromis qui en réduisent fréquemment la portée opérationnelle. Comme le souligne Philippe Étienne, l'Union a démontré sa capacité à « réagir » face aux crises : « Qu'il s'agisse de celle des dettes souveraines et des banques de la zone euro, puis de celle des réfugiés, du Brexit, de la pandémie et, enfin, de l'invasion de l'Ukraine, les pays et les institutions de l'Union ont chaque fois fait face », mais peinent encore à « aller au bout des réponses ». Cette observation s'applique pleinement à l'autonomie stratégique car si les instruments se multiplient, leur articulation et leur cohérence demeurent incomplètes : « L'agenda de Versailles [...] attend encore d'être mis en œuvre. Cette manière de surmonter les crises successives a enlevé de la lisibilité aux mesures pourtant importantes qui ont été décidées et a sans doute aidé les partis eurosceptiques à asseoir leur message sur le manque d'efficacité, voire de légitimité, de l'Union européenne »<sup>93</sup>.

Cette difficulté est formulée de manière particulièrement saisissante par Hugues Parmentier<sup>94</sup>, fonctionnaire européen : « Quand la guerre fait rage à notre porte, on peut se demander si ces constructions institutionnelles complexes sont vraiment utiles. On a une espèce de cathédrale bureaucratique pendant que les obus tombent sur l'Ukraine ». Cette affirmation met

---

<sup>92</sup> Chronique du 7 juillet 2025 : « “Merci Donald” : comment Trump a humilié les Européens au sommet de l'Otan » < <https://gerardaraud.com/2025/07/07/merci-donald-comment-trump-a-humilie-les-europeens-au-sommet-de-lotan/> >

<sup>93</sup> Etienne Philippe, *op. cit.*, p. 52.

<sup>94</sup> *cf.* p. 5.

clairement en évidence l'écart entre le temps long des procédures européennes et l'urgence militaire imposée par la guerre. Elle ne remet certes pas en cause la pertinence de l'action européenne, mais souligne l'un de ses paradoxes majeurs, celui où l'UE doit, d'une part accélérer sa capacité d'action et d'autre part, préserver les procédures garantissant la légalité et la légitimité de ses instruments.

En dépit de ces difficultés, il serait réducteur de considérer l'autonomie stratégique comme un simple slogan. Les crises du Brexit et de la guerre en Ukraine ont contribué à transformer durablement les référentiels de l'action européenne. Le Conseil européen, en tant qu'instance centrale de décision, a joué un rôle décisif dans cette évolution, en faisant de l'autonomie stratégique un objectif politique explicite et en mobilisant des instruments concrets pour y parvenir. Cette dynamique témoigne d'une politisation accrue de l'UE, dans laquelle les questions de sécurité, de souveraineté et de protection occupent désormais une place centrale.

Finalement, l'autonomie stratégique européenne apparaît comme un projet en construction, à la fois nécessaire et profondément contraint. Elle témoigne de l'aptitude de l'UE à tirer les enseignements de ses crises et à faire évoluer ses modalités d'intervention, tout en faisant apparaître les ruptures structurelles persistantes entre ambitions géopolitiques, légitimité démocratique et pluralité des intérêts nationaux. L'analyse de cette notion permet ainsi de saisir, dans toute sa complexité, les enjeux de la transformation du rôle politique du Conseil européen et les défis auxquels l'Union est confrontée dans un monde marqué aujourd'hui par l'incertitude et la conflictualité.

## Conclusion

Au terme de cette analyse, il apparaît clairement que les crises du Brexit et de la guerre en Ukraine ont profondément modifié les modes de décision du Conseil européen, tout en redéfinissant les fondements de la légitimité politique de l'Union européenne et les contours de son ambition d'autonomie stratégique. L'hypothèse de départ se vérifie donc largement dans la mesure où ces crises ne constituent pas de simples épisodes conjoncturels, mais des moments de vérité révélant les fragilités de l'Union, tout en accélérant certaines de ses mutations institutionnelles et politiques. Toutefois, cette hypothèse doit être nuancée. Si le Brexit consacre la centralité du Conseil européen et attire l'attention sur la nécessité d'une Union capable de défendre son unité, c'est bien la guerre en Ukraine qui donne une réalité politique concrète à la question de l'autonomie stratégique. Ce conflit constitue un moment clé de basculement, de prise de conscience et d'accélération du processus d'intégration européenne.

Le Brexit apparaît d'abord comme une crise fondatrice, mais principalement sur le plan institutionnel et politique. Pour la première fois, un État membre choisit de quitter volontairement l'Union européenne, mettant ainsi en cause l'idée d'une intégration irréversible. Face à cette rupture, le Conseil européen s'impose comme le garant de l'unité des Vingt-Sept. Il fixe les lignes rouges de la négociation, encadre l'action de la Commission et transforme une crise potentiellement désintégratrice en un processus juridiquement maîtrisé. Cette gestion du Brexit consacre donc un mode de décision centralisé, fortement intergouvernemental, dans lequel les chefs d'État ou de gouvernement assument un rôle d'impulsion, d'arbitrage et de stabilisation.

Cependant, le Brexit ne produit pas encore une véritable mutation stratégique. Il agit plutôt comme un révélateur. Il démontre que l'Union doit protéger son marché intérieur, préserver la cohérence de son ordre juridique et défendre ses intérêts collectifs face à un État décidé à quitter l'UE. Il contribue aussi à recomposer la légitimité politique de l'Union autour du respect des traités, de la responsabilité et de la stabilité. Mais cette légitimité reste essentiellement défensive et procédurale. Elle permet de contenir la crise, sans répondre pleinement aux interrogations plus profondes concernant la distance entre les citoyens européens et les lieux réels de décision. Le Brexit

prouve ainsi que l'Union sait résister, mais cet événement majeur ne suffit pas encore à la faire entrer dans une logique pleinement géopolitique.

En revanche, la guerre en Ukraine marque un tournant d'une toute autre ampleur. À partir du 24 février 2022, l'Union européenne est confrontée non plus à une crise interne, mais au retour brutal de la guerre interétatique sur le continent européen. Cette rupture impose une redéfinition des priorités. La sécurité, la défense, l'énergie, l'industrie et les dépendances stratégiques deviennent des enjeux existentiels. La Déclaration de Versailles traduit clairement cette prise de conscience : l'Union doit assumer une plus grande responsabilité en matière de sécurité, réduire ses dépendances et construire une souveraineté européenne plus effective. C'est à ce moment que l'autonomie stratégique cesse d'être principalement un discours ou un horizon programmatique. Elle devient une nécessité politique immédiate.

La guerre en Ukraine agit donc comme un accélérateur. Elle pousse l'Union à mobiliser des instruments nouveaux (la Facilité européenne pour la paix), à soutenir militairement l'Ukraine, à adopter des sanctions d'une ampleur inédite contre la Russie, à repenser sa sécurité énergétique et à relancer la question de sa base industrielle et technologique. Elle oblige surtout les États membres à constater que les dépendances européennes ne sont pas seulement économiques, mais également politiques, militaires et stratégiques. L'Union découvre que sa capacité à défendre la paix ne peut plus reposer uniquement sur le droit, le marché et la diplomatie. Elle suppose aussi des moyens d'action, des capacités de protection et une volonté politique commune.

Dans ce contexte, le Conseil européen renforce considérablement sa centralité. Sa position s'explique par la nature multidimensionnelle de la crise ukrainienne : militaire, diplomatique, énergétique, économique et humanitaire. Seuls les chefs d'État ou de gouvernement peuvent articuler ces différents niveaux de décision et engager politiquement leurs États dans des choix aussi sensibles. Le Conseil européen devient ainsi une forme d'exécutif collectif de crise, capable de produire de l'unité, de fixer des orientations stratégiques et de légitimer des décisions exceptionnelles. Cette évolution confirme une tendance déjà observable en germe lors du Brexit, mais elle l'amplifie fortement. Cette efficacité décisionnelle soulève toutefois une tension majeure.

Plus le Conseil européen devient central, plus la question de sa légitimité se pose avec acuité. Dans le cas du Brexit, la légitimité repose sur la protection de l'ordre juridique européen et sur la préservation de l'unité des Vingt-Sept. Dans le cas de l'Ukraine, elle se déplace vers la sécurité, la protection des citoyens et la défense des valeurs communes. L'Union se légitime alors par sa capacité à agir face à la menace. Cette légitimité par les résultats se révèle puissante dans l'urgence, mais elle demeure fragile à moyen terme. Les décisions prises rapidement, dans des contextes exceptionnels, peuvent nourrir un déficit de transparence, de délibération et de responsabilité si elles ne s'accompagnent pas d'une appropriation démocratique plus large.

L'autonomie stratégique européenne apparaît dès lors comme un projet nécessaire, mais encore inachevé. La guerre en Ukraine lui donne une force nouvelle, mais elle ne supprime pas les contraintes structurelles qui pèsent sur sa réalisation. L'Union reste marquée par le poids de l'intergouvernementalisme, par la règle de l'unanimité dans certains domaines, par les divergences d'intérêts entre États membres, par la montée des populismes et de l'extrême-droite dans certains pays européens et par une dépendance persistante envers l'OTAN et les États-Unis en matière de sécurité. L'autonomie stratégique ne correspond donc pas encore à une souveraineté européenne pleine et entière. Elle désigne plutôt une capacité accrue à agir, à réduire certaines dépendances et à défendre plus directement les intérêts européens.

En définitive, le Brexit et la guerre en Ukraine transforment bien les modes de décision du Conseil européen, mais ils ne le font pas de manière identique. Le Brexit renforce un *leadership* défensif et stabilisateur du Conseil, centré sur la préservation de l'unité et de l'ordre juridique de l'Union. La guerre en Ukraine fait émerger un *leadership* plus projectif et géopolitique, tourné vers la sécurité, la puissance et la capacité d'action. C'est donc principalement avec l'Ukraine que l'autonomie stratégique européenne prend consistance.

Ainsi, l'Union européenne se trouve à un carrefour. Les crises récentes prouvent qu'elle peut agir rapidement et collectivement lorsque les circonstances l'exigent. Elles montrent aussi que cette efficacité a un coût politique si elle se construit au détriment de la participation, de la transparence et du contrôle démocratique. L'enjeu des prochaines années n'est donc pas seulement

de renforcer l'autonomie stratégique européenne, mais de l'inscrire dans un cadre démocratique plus lisible et plus partagé. Par ailleurs, devrait-on envisager une révision du mode de décision, en passant à un mode décisionnel à la majorité qualifiée en matière de politique étrangère? C'est peut-être à ces conditions que le Conseil européen pourra durablement assumer le rôle politique qu'il a acquis dans les crises. Et que l'Union européenne pourra devenir non seulement un espace de droit et de paix, mais aussi un acteur stratégique capable de décider, de protéger et d'assumer sa place dans un ordre international devenu conflictuel.

\* \* \*

\* \*

## Bibliographie scientifique

Arens Nicolas, « VIII. L'Europe à la hauteur de son aporie ? Intégration politique et manquement démocratique », In *Le moment européen*, Paris, Éditions Hermann, 2024, pp. 247-285.

Christiansen Thomas et Vanhoonacker Sophie, « Managing institutional transformation in the European Union. The changing role of the Council Secretariat », In *Politique européenne*, n° 87, Paris, Éditions L'Harmattan, 2025/1, pp. I-XXXI.

Costa Olivier, « Les élections européennes de 2024 : une étape de plus dans la parlementarisation de l'Union européenne ? », In *Revue européenne des sciences sociales*, n° 63-2, Genève, Éditions Librairie Droz, 2025/2, pp. 233-252.

Couppéy-Soubeyran Jézabel et Kalinowski Wojtek, « Quelle finance pour avancer vers l'autonomie stratégique ? », In *L'Économie politique*, n° 107, Paris, Éditions Alternatives économiques, 2025/3, pp. 82-91.

Crespy Amandine et Schmidt Vivien A., « Néo-institutionnalisme discursif », In *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Éditions Presses de Sciences Po, 2019, pp. 367-375.

Deschaux-Dutard Delphine, « Souveraineté européenne de défense et turbulences transatlantiques », In *Recherches internationales*, n° 134, Paris, Éditions Association Paul Langevin, 2025/3, pp. 65-78.

Dehousse Renaud, « Chapitre 1. Le régime politique de l'Union européenne », In *Études européennes*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 2017, pp. 29-54.

Delivet Philippe, « Chapitre 6. L'action extérieure et l'élargissement », In *Les Politiques de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française - Direction de l'Information Légale et Administrative (DILA), 2024, pp. 325-369.

Delors Jacques, « Le nouveau concept européen », Éditions Odile Jacob, Paris, 1992.

Dupuy Claire et Van Ingelgom Virginie, « Comment l'Union européenne fabrique (ou pas) sa propre légitimité. Les politiques européennes et leurs effets-retours sur les citoyens », In *Politique européenne*, n° 54, Paris, Éditions L'Harmattan, 2017/4, pp. 152-187.

Etienne Philippe, « Europe : le saut vers la puissance et l'euroscepticisme », In *Hérodote*, n° 199, Paris, Éditions La Découverte, 2025/4, pp. 49-57.

Faure Samuel B. H., « Le réarmement des États contre l'Europe. Ce que l'Union européenne a fait de la guerre en Ukraine (2022-2025) », In *Hérodote*, n° 199, Paris, Éditions La Découverte, 2025/4, pp. 11-28.

Foret François, « Chapitre 16. La légitimation de l'Union européenne », In *Études européennes*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 2017, pp. 599-636.

Foret François, « Chapter 4: The European Union in search for legitimization: Theories and practices », sous la direction de Samuel B.H. Faure et Christian Lequesne, In *The Elgar Companion to the European Union*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd., 2023, pp. 37-47.

Giuliani Jean-Dominique, « Renforcer l'autonomie stratégique de l'Union européenne face aux défis sécuritaires d'aujourd'hui », In *Cahiers de la sécurité et de la justice*, n° 55, Paris, Éditions Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur, 2022/2, pp. 76-85.

Hansson Sten et Kröger Sandra, « How a Lack of Truthfulness Can Undermine Democratic Representation: The Case of Post-Referendum Brexit Discourses », In *British Journal of Politics and International Relations (BJPIR)*, vol. 23, n° 4, 2021/11, pp. 609-626.

Howorth Jolyon et Schmidt Vivien A., « Brexit : Que s'est-il passé ? Que va-t-il se passer ? », In *Politique étrangère*, Paris, Éditions Institut français des relations internationales (IFRI), 2016/4, pp. 123-138.

Huberdeau Philippe et Vidon Edouard, « L'Europe face aux risques extrêmes », In *Revue Esprit*, Paris, Éditions Esprit, 2017/12, pp. 87-99.

Lafond François, « Europe. L'atout Ukraine pour l'UE », In *France Forum*, n° 422, Paris, Éditions Société Union française, 2025/4, p. 82.

Matthijs Matthias, « Europe after Brexit: A less Perfect Union », In *Foreign Affairs*, vol. 96, n° 1, New York, published by the Council on Foreign Relations, January/February 2017, pp. 85-95.

Mongrenier Jean-Sylvestre, « La longue guerre d'Ukraine, l'OTAN et la défense de l'Europe. Jeux d'échelles et enjeux de puissance », In *Hérodote*, n° 199, Paris, Éditions La Découverte, 2025/4, pp. 29-47.

Monnet Jean, « Mémoires », préfaces d'Emmanuel Macron et Ursula von der Leyen, réédition de 1976, Paris, Éditions Arthème Fayard/Pluriel, 2022.

Moreau Defarges Philippe, « Y a-t-il une crise des démocraties européennes ? Crises internes et incertitudes communes », In *Ramses 2023*, Paris, Éditions Institut français des relations internationales (IFRI), 2022, pp. 115-124.

Persico Simon et Saurugger Sabine, « Sauver l'Europe ? Citoyens, élections et gouvernance européenne par gros temps », Éditions Dalloz, 2019, pp. 1-165.

Priollaude François-Xavier et Siritzky David, « Les traités européens après le traité de Lisbonne : textes comparés », Direction de l'information légale et administrative, La Documentation française, Quatrième édition, Paris, Janvier 2025.

Schmidt Vivien Ann, « European emergency politics and the question of legitimacy », In *Journal of European Public Policy*, vol. 29, n° 6, London, Éditions Routledge, 2022, pp. 979-993.

Schmidt Vivien Ann, « L'invention d'un nouvel avenir pour l'Europe », In *Cités*, n° 71, Paris, Presses Universitaires de France (PUF), 2017/3, pp. 49-76.

Schmidt Vivien Ann, « La politisation de l'Europe », In *La vie politique*, Paris, Éditions Presses de Sciences Po, 2021, pp. 353-362.

Schnapper Pauline, « Le Royaume-Uni : un réengagement stratégique en Europe », In *Hérodote*, n° 199, Paris, Éditions La Découverte, 2025/4, pp. 89-99.

Schweiger Christian, « Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone », In *Journal of Common Market Studies*, vol. 60, n° 4, published by University Association for Contemporary European Studies (UACES) and John Wiley & Sons Ltd., July 2022, pp. 1212-1213.

Scharpf Fritz Wilhelm, « Legitimacy in the multilevel European polity », In *MPIfG Working Paper 09/1*, Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 2009, pp. 1-37.

Stephenson Paul, « Exploring the Throughput Legitimacy of European Union Policy Evaluation: Challenges to Transparency and Inclusiveness in the European Commission's Consultation Procedures and the Implications for Risk Regulation », In *European Journal of Risk Regulation (EJRR)*, vol. 14, n° 2, published by Cambridge University Press, 2023/6, pp. 351-370.

Van Middelaar Luuk, « Chapitre 2. Négocié. La crise ukrainienne », In *Quand l'Europe improvise. Dix ans de crises politiques*, Paris, Gallimard, 2018, pp. 103-140.

White Jonathan, « Constitutionalizing the EU in an Age of Emergencies », In Journal of Common Market Studies (JCMS), vol. 61, n° 3, published by University Association for Contemporary European Studies (UACES) and John Wiley & Sons Ltd., 2023/5, pp. 781-796.

### **Bibliographie orale**

Parmentier Hugues, chef d'unité "*Strategy, Interinstitutional Relations & Security*" à la Direction générale de l'industrie de défense et de l'espace (DEFIS) de la Commission européenne. Interview réalisée par mes soins le 6 février 2026 au siège de la direction générale DEFIS de la Commission européenne, Bruxelles, avenue d'Auderghem 45.

Gillon Pierre, ambassadeur de la Belgique auprès du Comité politique et de sécurité de l'Union européenne (COPS). Interview réalisée par mes soins le 10 avril 2026 à la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne, Bruxelles, rue Belliard 65.

### **Bibliographie institutionnelle**

24 juin 2016 — Déclaration à la presse du président Donald Tusk concernant le résultat du référendum au Royaume-Uni <

<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/06/24/tusk-statement-uk-referendum/pdf/> >

29 juin 2016 — Réunion informelle à Vingt-Sept — Déclaration <

<https://www.consilium.europa.eu/media/20448/sn00060fr16.pdf> >

29 mars 2016 — Notification de l'intention du Royaume-Uni de se retirer de l'Union européenne — Lettre de Theresa May <

[https://www.consilium.europa.eu/media/24079/070329\\_uk\\_letter\\_tusk\\_art50.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/24079/070329_uk_letter_tusk_art50.pdf) >

15 décembre 2016 — Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement de 27 États membres — Déclaration <

<https://www.consilium.europa.eu/media/24159/15-euco-statement-fr.pdf> >

29 avril 2017 — Réunion extraordinaire du Conseil européen — Orientations (article 50 TUE) <

<https://www.consilium.europa.eu/media/21749/29-euco-art50-guidelines-fr.pdf> >

Article 50 TUE < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:12016M050> >

23 février 2021 — Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes du Sénat de Belgique —

Audition de Michel Barnier < <https://www.youtube.com/watch?v=d0DbnbP69Xw> >

24 février 2022 — Réunion extraordinaire du Conseil européen — Conclusions <

<https://www.consilium.europa.eu/media/54498/st00018-fr22.pdf> >

10 et 11 mars 2022 — Réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement — Déclaration de

Versailles < <https://www.consilium.europa.eu/media/54777/20220311-versailles-declaration-fr.pdf>

>

14 et 15 décembre 2023 — Réunion du Conseil européen — Conclusions <

<https://www.consilium.europa.eu/media/68981/europeancouncilconclusions-14-15-12-2023-fr.pdf> >

19 mars 2024 — Communiqué de presse du Conseil européen <

<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/03/19/if-we-want-peace-we-must-prepare-for-war/> >

20 mars 2025 — Réunion du Conseil européen sur l'Ukraine — Conclusions <

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11-2025-INIT/fr/pdf> >

23 octobre 2025 — Réunion du Conseil européen sur l’Ukraine — Conclusions <  
<https://www.consilium.europa.eu/media/wnzhf332/20251023-text-ukraine-fr.pdf> >

18 décembre 2025 — Réunion du Conseil européen — Conclusions <  
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-24-2025-INIT/fr/pdf> >

13 avril 2026 — *Statement* d’Ursula von der Leyen, *European Commission Midday press briefing*,  
Berlaymont *VIP corner*, Bruxelles < <https://audiovisual.ec.europa.eu/media/video/I-287608> >

Facilité européenne pour la paix (FEP) <  
<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/european-peace-facility/> >

Permanent Structured Cooperation (PESCO) < <https://www.pesco.europa.eu/> >

Plan REPowerEU < <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/repowereu-plan/> >

## **Bibliographie médiatique**

Chronique du 7 juillet 2025 : « “Merci Donald” : comment Trump a humilié les Européens au  
sommet de l’Otan » <  
<https://gerardaraud.com/2025/07/07/merci-donald-comment-trump-a-humilie-les-europeens-au-sommet-de-lotan/> >

Bayer Lili, Than Krisztina and Gray Andrew, « Hungary blocks Russia sanctions, EU cash for  
Kyiv on eve of Ukraine war anniversary », Reuters, 23 février 2026 <  
<https://www.reuters.com/world/europe/hungary-vows-block-eu-sanctions-russia-eve-ukraine-war-anniversary-2026-02-23/> >

Chastand Jean-Baptiste, « La Hongrie célèbre son « retour en Europe » après la sévère défaite  
électorale de Viktor Orbán », Le Monde, 13 avril 2026 <

[https://www.lemonde.fr/international/article/2026/04/13/apres-la-severe-defaite-de-viktor-Orban-aux-elections-legislatives-les-hongrois-celebrent-leur-retour-en-europe\\_6679659\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2026/04/13/apres-la-severe-defaite-de-viktor-Orban-aux-elections-legislatives-les-hongrois-celebrent-leur-retour-en-europe_6679659_3210.html) >

Grand Camille, « L'Europe de la défense du sommet de Saint Malo à la présidence française de l'Union européenne : la naissance d'un acteur stratégique », In *Questions d'Europe*, n° 122, Paris, Fondation Robert Schuman, 22 décembre 2008, p. 1. <

<https://server.www.robert-schuman.eu/storage/fr/doc/questions-d-europe/qe-122-fr.pdf> >

Jacqué Philippe, « La Hongrie bloque l'aide européenne à l'Ukraine », Le Monde, 28 mai 2024 <  
[https://www.lemonde.fr/international/article/2024/05/28/la-hongrie-bloque-l-aide-europeenne-a-l-ukraine\\_6235928\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2024/05/28/la-hongrie-bloque-l-aide-europeenne-a-l-ukraine_6235928_3210.html) >

« Robert Fico : la Slovaquie bloquera le prêt de l'UE à l'Ukraine si Viktor Orbán perd en avril », Euronews, 9 mars 2026 <  
<https://fr.euronews.com/2026/03/09/robert-fico-la-slovaquie-bloquera-le-pre-t-de-lue-a-lukraine-si-viktor-Orban-perd-en-avril> >

\*       \*       \*  
\*       \*  
\*