

# LE PROTOCOLE DE L'UNION EUROPÉENNE OU LA MISE EN FORME D'UN ORDRE POLITIQUE INACHEVÉ

PAR

FRANÇOIS FORET (\*)

Tapis rouge et bonnes manières : le protocole est souvent réduit à ses aspects pratiques les plus pittoresques et, semble-t-il, les plus futiles, ce qui n'empêche pas qu'il soit abondamment commenté dans la presse. Il y a pourtant là bien davantage que de l'anecdotique : le protocole, c'est d'abord une hiérarchie qui classe les acteurs et leur prescrit des comportements ; c'est ensuite une mise en scène qui invite le spectateur à faire allégeance à ces acteurs dans une proportion adéquate à la dignité qui leur est conférée. Le protocole est, en ce sens, la formalisation d'un rapport de force et la projection d'une représentation structurée des relations entre dirigeants et dirigés. Il peut ainsi être défini comme l'ordre symbolique donnant à voir l'ordre politique : « *parce qu'il fixe la liste des rangs et des préséances, la hiérarchie des fonctions politiques, parce qu'il rappelle à chacun la place qui est la sienne, les gestes qu'il doit accomplir, parce qu'il justifie la distribution des corps dans l'espace politique, parce qu'il règle le mouvement et le rythme des cérémonies, le protocole garantit l'expression de l'ordre politique* » (1).

Les modalités et le champ d'expression de cet ordre politique par le protocole ont évolué au cours de l'histoire. Dans la société de cour décrite par Norbert Elias, l'étiquette constitue un système de statuts réglant l'allocation des ressources ; chaque acte protocolaire de la part du monarque ou des « grands » est le moyen de dispenser une faveur, de signifier une dignité, et l'obtention de ces marques de distinction entretient une émulation entre les courtisans qui constitue la dynamique de la vie politique et du rapport au pouvoir (2). Avec le développement de formations sociales plus larges et plus diversifiées, le protocole se transforme : il traduit la mutation des formes du pouvoir en devenant un processus d'institutionnalisation d'une domination rationnelle et impersonnelle. Il constitue ainsi, selon Olivier Ihl, un vecteur de construction de la bureaucratie étatique sur trois dimensions : il marque

(\*) Attaché Temporaire d'Enseignement et de Recherche (ATER) à l'Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg.

(1) Yves DELOYE/Claudine HAROCHE/Olivier IHL, « Protocole et politique : formes, rituels, préséances », in Yves DELOYE/Claudine HAROCHE/Olivier IHL (dir.), *Le Protocole ou la mise en forme de l'ordre politique*, L'Harmattan, Paris, 1996, p. 15.

(2) Norbert ELIAS, *La Société de cour*, Calmann-Lévy, Paris, 1974, 323 p.

le passage d'un Etat-personne à un Etat conçu comme la propriété collective d'un être collectif (les honneurs sont attachés à la fonction et non à l'individu qui la détient); il favorise le développement de la loyauté professionnelle des fonctionnaires par la mise en forme d'un imaginaire bureaucratique et l'imposition de comportements réglés; il contribue à intégrer toutes les composantes administratives à un schéma institutionnel unique dominé par un centre (3). Par cette action de normalisation des préséances et des cérémonies, l'Etat affirme sa prétention à s'ériger en ordre de pouvoir autonome, à se différencier du reste de la société en se dotant de règles propres et en les donnant à voir. Il s'agit non seulement de hiérarchiser ses agents, mais également d'organiser la mise en spectacle de l'appareil étatique aux yeux des citoyens.

Aujourd'hui, les étiquettes minutieuses et compassées ne sont plus de mise, tant sur le plan interne qu'externe. Il est de bon ton pour les dirigeants politico-administratifs de professer leur indifférence en la matière et d'afficher décontraction et simplicité dans l'exercice de leur fonction. En cas de besoin, ils sont néanmoins prompts à s'appuyer sur leurs prérogatives cérémonielles en alléguant qu'il y va du prestige du corps social qu'ils incarnent (4). Si le protocole est assoupli et s'il n'est plus affiché de manière ostentatoire, c'est là le signe de son efficacité dans une société qui mise au quotidien sur le contrôle de soi des individus et leur capacité à se conformer d'eux-mêmes aux règles implicites pour huiler les rouages de la vie en collectivité (5). Un manquement aux formes ou une volonté de s'y soustraire peut cependant ouvrir une crise, dans la mesure où cela constitue une remise en cause de l'ordre établi. Dans un contexte nouveau ou dans une situation de conflit, l'ordre protocolaire reprend toute son importance. Cela a, par exemple, été le cas lors de la première cohabitation en France, où le protocole a fonctionné comme réducteur d'incertitude et comme ressource stratégique pour permettre aux chefs de l'Etat et du gouvernement de définir leurs attributions cérémonielles respectives et de les protéger contre tout empiètement de leur rival (6). La mutation et l'effacement du protocole sont donc loin de signifier son obsolescence et ne font que signaler l'évolution des principes de structuration et d'exposition d'un ordre politique.

(3) Olivier IHL, in Yves DELOYE/Claudine HAROCHE/Olivier IHL, *op. cit.*, p. 235 sq. Sur le protocole comme vecteur d'institutionnalisation, cf. aussi notamment Ernst KANTOROWICZ, *Les Deux Corps du roi*, Gallimard, Paris, 1989, 638 p.; Ralph GIESEY, *Le roi ne meurt jamais*, Flammarion, Paris, 1987, 350 p.

(4) De Gaulle justifie ainsi son attention aux formes : « le devoir, l'Etat, la mission... Comme tout compte s'il s'agit du prestige de la France, je tiens pour important qu'à cet égard les choses se passent avec ampleur et mesure, bonne grâce et dignité ». Ses successeurs adoptent à des degrés divers la même attitude de détachement par rapport à la gratification personnelle retirée du protocole et la même intransigeance concernant les marques de statut attachées à leur fonction. Cf. Stéphane MONCLAIRE, « L'usage du protocole. Mise en scène rituelle et travail d'institutionnalisation », in Bernard LACROIX/Jacques LAGROYE (dir.), *Le Président de la République. Usage et genèse d'une institution*, Presses de la FNSP, Paris, 1992, p. 152 sq.

(5) Norbert ELIAS, *La Dynamique de l'Occident*, Calmann-Lévy, Paris, 1975, 320 p.

(6) Stéphane MONCLAIRE, *op. cit.*, p. 141 sq. Le même phénomène de retour à la norme protocolaire s'est reproduit lors de la cohabitation entamée en 1997. Cf. Denis FLEURDORGE, *Les Rituels du président de la République*, PUF, Paris, 2001, pp. 218-221.

A cet égard, l'Union européenne (UE) constitue un cas d'étude particulièrement intéressant car elle semble défier tous les principes constitutifs du protocole. Elle peut être définie comme un système de pouvoir à multiples niveaux qui ne cessent de s'enchevêtrer, où les acteurs composent des configurations mouvantes sans que des hiérarchies claires se dégagent. La fluidité de l'ordre politique communautaire soulève des interrogations sur la manière dont peut s'institutionnaliser (7) et se pérenniser (8) une pratique cérémonielle. Le polycentrisme de l'UE ne fournit pas de principe d'organisation global fondant l'agencement de ses composantes. C'est dès lors la logique de mise en scène du système qui est en cause.

Cette question de la mise en scène de l'Europe apparaît aujourd'hui comme un point saillant sur l'agenda de recherche des études européennes (9). Compte tenu des limites de l'exercice du suffrage universel au niveau communautaire, l'Union européenne est amenée à développer d'autres formes de légitimation (représentation d'intérêt, expertise, participation directe du citoyen) (10). Mais la théâtralisation du politique reste une dimension incontournable de tout mode d'organisation collectif et la façon dont elle est réalisée renseigne sur les relations de pouvoir et les principes de justification qui sous-tendent ces dernières (11).

Il s'agit ici d'examiner la manière dont la mise en représentation du jeu politique communautaire est assurée, avec quels moyens et avec quels effets. La question est de savoir dans quelle mesure les institutions européennes peuvent définir et contrôler les conditions dans lesquelles elles sont constituées en spectacle politique. Cette réflexion s'inscrit dans le cadre plus général d'un travail doctoral qui a porté sur la politique symbolique de l'Union européenne. Le protocole y est abordé notamment à travers l'analyse de la documentation institutionnelle, des entretiens avec des fonctionnaires européens et des journalistes et l'étude systématique de la couverture par la presse des sommets du Conseil européen. Ces données ont été complétées par

(7) « *Quelle serait... la consistance de l'ordre politique (quel qu'il soit) si ce dernier n'était pas conservé, condensé dans un énoncé protocolaire, dans une formule qui contribue à renforcer son institutionnalisation ?* » : Yves DELOYE, « Le protocole ou l'ombre du pouvoir politique. Sociologie historique de l'obéissance politique en France », in Yves DELOYE/Claudine HAROCHE/Olivier IHL, *op. cit.*, p. 49.

(8) « *Les conventions protocolaires remplissent ainsi une fonction mémorielle essentielle : fournir au pouvoir politique des cadres normatifs qui assurent la transmission de la majesté politique.* » : Yves DELOYE, *op. cit.*, p. 51.

(9) Christian LEQUESNE/Andy SMITH, « Interpréter l'Europe : éléments pour une relance théorique », *Cultures & Conflits*, n° 28, 1997, p. 177; Thomas CHRISTIANSEN/Knud Erik JORGENSEN/Antje WIENER (dir.), « The social construction of Europe », *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 4, 1999, pp. 529-530, ainsi que les contributions de Jeffrey CHECKEL, pp. 545-560 et de Thomas DIEZ, pp. 598-613; Marc ABELES, *En attente d'Europe*, PUF, Paris, 1996, 158 p.; Cris SHORE, *Building Europe. The Cultural Politics of European Integration*, Routledge, Londres, 2000, 258 p.

(10) Olivier COSTA/Nicolas JABKO/Christian LEQUESNE/Paul MAGNETTE, « L'Union européenne, une démocratie diffuse ? », *Revue Française de Science Politique*, vol. 51, n° 6, décembre 2001; Bastien IRONDELLE/Sabine SAURRUGER (dir.), *Les Modes de représentation dans l'Union européenne*, L'Harmattan, Paris, 2003.

(11) « *Ce sont elles – les couronnes et les investitures, les limousines et les conférences – qui marquent le centre comme centre et donnent à ce qui se passe là son aura qui en fait non seulement quelque chose d'important mais lié de quelque étrange manière à la façon dont le monde est construit* » : Clifford GEERTZ, *Savoir local, savoir global*, PUF, Paris, 1986, pp. 156-157.

les premiers résultats d'une enquête comparative en cours auprès des administrations nationales compétentes visant notamment à dresser l'inventaire des rangs et prérogatives conférés aux représentants de l'Union européenne dans chaque Etat-membre.

Nous verrons d'abord que le protocole européen se caractérise par sa non-codification et prend la forme d'une coutume réduite au strict minimum : cette non-formalisation et cette sobriété cérémonielles résultent de la nécessité de composer en permanence avec les diversités nationales et les changements incessants de la configuration politique communautaire (élargissements, *etc.*). Mais nous soulignerons dans le même temps que la simplicité et la flexibilité protocolaires de l'UE traduisent aussi une stratégie délibérée de mise en scène, celle d'afficher une manière moderne et fonctionnelle de faire de la politique ; s'ensuit une pratique consistant à niveler beaucoup plus qu'à hiérarchiser : cet égalitarisme consensuel donne libre cours aux acteurs, l'absence de règles strictes restituant tout leur relief aux comportements spontanés et au langage corporel des gouvernants. Néanmoins, ce « laisser-faire » tend à profiter avant tout aux dirigeants nationaux : les cérémonials des Etats-membres restent structurants et réservent aux représentants communautaires (Commissaires, hauts fonctionnaires, députés européens) un statut très inégal et toujours subordonné. Et il apparaît qu'en fait, la timidité du protocole communautaire souligne la faiblesse de l'ordre politique européen et la difficulté intrinsèque de le donner à voir.

#### UN ORDRE POLITIQUE INSTITUTIONNALISÉ PAR LA COUTUME

##### *Une pratique non écrite*

La fixation de l'ordre des préséances au niveau communautaire ne fait l'objet d'aucun texte juridique : cela rapproche l'Union européenne d'Etats comme l'Allemagne, les Pays-Bas ou le Danemark et l'éloigne des pays qui, tels la France ou la Grèce, ont défini la hiérarchie protocolaire dans un énoncé réglementaire. Plus largement, le cérémonial déployé par les institutions communautaires n'a guère donné lieu à codification, sous la forme par exemple de manuels rédigés par d'anciens fonctionnaires comme cela se pratique souvent à l'échelon national.

Pour expliquer cette absence de recension écrite des règles protocolaires européennes, les praticiens avancent différents éléments selon leur institution d'appartenance, traduisant en cela la pluralité des logiques à l'œuvre au niveau communautaire. A la Commission, organisation la moins directement politique du « triangle » européen, l'insuffisance des problèmes de cet

ordre semble ne pas faire l'objet d'un traitement spécifique (12). Au Parlement (13) et surtout au Conseil (14), instance confrontée quotidiennement à la réalité des affrontements intergouvernementaux, l'impossibilité de définir des règles suffisamment consensuelles est invoquée.

La tradition orale constitue donc la seule norme en matière cérémonielle. Reste à savoir dans quelle mesure elle peut se révéler structurante. L'exemple du Conseil européen, événement le plus médiatique de la vie politique communautaire, constitue à cet égard un bon indicateur de la capacité de l'ordre institutionnel européen à dégager un *modus vivendi* intégrant ses particularismes et présentant une certaine stabilité.

Ainsi que le souligne Béatrice Taulègne, c'est avant tout la coutume qui fixe les grandes lignes des sommets des chefs d'Etat et de gouvernement : « *le Conseil européen est en fait régi quant à son fonctionnement par les usages établis par une longue pratique. La prééminence des usages cristallisés par l'habitude conjointement à la persistance de l'institution a engendré une coutume politiquement primordiale à respecter* » (15). Dans ces conditions, les agents du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, organe qui assure le secrétariat administratif de la manifestation, se sont imposés au fil du temps comme les individus-mémoire d'une institution vieille d'un quart de siècle : « *nous représentons la stabilité, la continuité* », affirment-ils (16). Du fait de la périodicité de l'institution et du caractère « tournant » de sa présidence, les fonctionnaires communautaires apparaissent comme les garants de la pérennité d'une pratique qui, élaborée au fil des sommets, fonctionne comme un réducteur d'incertitude sur le plan organisationnel. Cela permet la ritualisation d'un dialogue au plus haut niveau, dans un cadre tacitement « naturalisé » que ne remettent pas en question les divergences du moment. Néanmoins, le rôle de ces agents du protocole européen demeure purement consultatif, ainsi que le souligne l'un d'entre eux : « *nous, nous sommes les conseillers de l'Etat exerçant la présidence. Nous sommes toujours dans l'ombre.*

(12) « *Il n'y a pas vraiment de pratique protocolaire européenne... Il y a un certain nombre de règles, mais il n'y a pas de grand ouvrage écrit sur le protocole européen. Je crois qu'on ne pourrait pas écrire tout un ouvrage, il n'y a pas assez de substance.* » : interview d'un fonctionnaire du protocole de la Commission, 5 mai 1999.

(13) « *Nous avons trop peu de règles ici au Parlement. Par exemple, comment vous recevez quelqu'un, à quel niveau, qui devrait faire ça... J'ai fait deux trois propositions, mais je n'ai jamais eu de véritable approbation... Ce qui est dû peut-être au genre des députés, ils n'aiment pas être tellement fixés. Alors on dit oui, c'est bon, c'est une bonne proposition, faites comme ça, mais il n'y a pas vraiment quelque chose de réglé. Ce que moi j'aimerais, parce que ça me faciliterait la tâche...* » : interview d'un fonctionnaire du protocole du Parlement, 29 avril 1999.

(14) « *Si nous sortons un manuel à usage externe, il faudra avoir l'aval de tous les Etats-membres. Et nous estimons que c'est un travail surhumain qui dépasse de loin nos capacités. Donc on préfère vivre comme les Britanniques sur la tradition orale.* » : interview d'un fonctionnaire du protocole du Conseil de l'Union européenne, 3 février 1999.

(15) Béatrice TAULÈGNE, *Le Conseil européen*, PUF, Paris, 1993, p. 213. L'institution, lors de sa première réunion à Dublin en mars 1975, reprend à son compte, en le rationalisant, l'héritage des conférences au sommet ayant réuni les gouvernants européens depuis 1961. Par souci de lui conserver une grande flexibilité en vue des adaptations ultérieures découlant immanquablement des réformes, élargissements, etc., les textes fondateurs se contentent d'énoncer quelques principes intangibles : brièveté de la réunion, confidentialité, souplesse de l'agenda, égalité entre Etats-membres, etc.

(16) Interview d'un fonctionnaire du protocole du Conseil de l'Union européenne, 3 février 1999.

*Nous n'organisons pas le Conseil pour le compte de la présidence, nous sommes là pour la conseiller. Le mot final revient à la présidence* » (17). Dans les faits, les fonctionnaires communautaires sont certes en mesure d'agir sur tous les rouages de l'organisation pendant le sommet, du fait de leur présence sur le site et du contrôle exclusif ou partagé qu'ils conservent sur toutes les fonctions stratégiques (18), mais dès lors qu'il faut trancher sur un point de protocole, ce sont les Etats-membres, sous l'égide de la présidence, qui sont décisionnaires.

Le cérémonial de ces rencontres européennes au plus haut niveau se maintient donc avec constance, tout en restant entièrement tributaire de la bonne volonté du pays hôte (19). La permanence de ce cérémonial est grandement facilitée par le fait qu'il est réduit à sa plus simple expression et qu'il autorise de nombreux aménagements, condition nécessaire pour qu'il puisse s'adapter aux aléas perpétuels de la vie politique communautaire.

### *Une tradition flexible*

Un exemple de la flexibilité induite par l'absence de formalisation du protocole peut être trouvé dans l'agencement des gouvernants sur les traditionnelles photos de famille réalisées lors de chaque Conseil européen : si l'habitude veut que les ministres des Affaires étrangères se placent en retrait par rapport aux chefs d'Etat et de gouvernement, ceux-ci figurant aux côtés du Président en exercice de l'Union européenne situé, lui, au premier rang, au centre, dans la réalité, le soin est laissé aux participants de respecter plus ou moins scrupuleusement cette répartition (20).

Dans les faits, la hiérarchie tacite des préséances souffre de nombreuses entorses. L'analyse d'un échantillon de dix-huit photos de famille prises entre juin 1993 et décembre 1998 confirme la part d'aléatoire dans la disposition des participants du sommet sur le cliché. Cela est d'abord inhérent à la variabilité du nombre de personnes figurant sur l'image : les ministres des Affaires étrangères des Etats-membres, acteurs à part entière des Conseils européens selon les traités, figurent sur certaines photos et pas sur d'autres ; des intervenants plus occasionnels comme des familles royales ou des invités

(17) Interview d'un fonctionnaire du protocole du Conseil de l'Union européenne, 3 février 1999.

(18) L'instance communautaire exerce en effet, sous la direction de la présidence, la responsabilité de la garde de la « zone rouge » abritant les salles de réunion, ses équipes de sécurité jouant notamment le rôle de « physionomistes » pour éviter des procédures embarrassantes de vérification des identités des membres des délégations. Elle assure également l'établissement des listes d'accréditation, la gestion et l'éventuelle destruction des documents classifiés, etc..

(19) Il est à noter que, depuis 2002, une réunion du Conseil européen par présidence se tient à Bruxelles et que, lorsque l'Union européenne comptera dix-huit membres, tous les sommets auront lieu dans la capitale belge. Cela contribue à renforcer l'influence du service du protocole du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, qui a ainsi davantage la maîtrise du cadre de l'événement, même si le maître d'œuvre de la rencontre et de son cérémonial demeure le pays exerçant la présidence.

(20) « *Il n'y a pas de règle stricte. Ils se mettent comme ils peuvent, enfin comme ils veulent, parce qu'ils arrivent en discutant avec quelqu'un, on ne va pas les séparer en leur disant : 'vous, vous êtes là, et l'autre là'* » : interview d'un fonctionnaire du protocole du Conseil de l'Union européenne, 3 février 1999.

de pays tiers, peuvent venir grossir les rangs. Sur la période étudiée, on passe ainsi d'un extrême de seize individus à Majorque en septembre 1995 à un autre de cinquante-neuf à Bruxelles en décembre 1997, la moyenne s'établissant à un peu plus de trente-trois. Les conditions de mise en scène s'en trouvent à chaque fois radicalement modifiées et l'ordre protocolaire d'autant plus facilement bousculé que la troupe à faire rentrer dans le champ est fournie.

Si les invités étrangers et les membres de familles royales occupent toujours les places d'honneur, les Présidents français et finlandais usent de leur préséance avec beaucoup de décontraction, en se situant toujours au premier rang, mais indifféremment à droite ou à gauche du Président en exercice du Conseil et parfois même en position excentrée. Globalement, les règles du protocole sont donc loin d'être appliquées à la lettre, même si leur esprit demeure.

Les « manquements » à l'étiquette ne sont pas toujours un simple signe du caractère informel de ces rencontres, mais un moyen concerté de s'adapter aux particularités de la vie politique interne des Etats-membres sans remettre en cause l'ensemble de l'édifice commun. A titre d'exemple, lors de la première cohabitation en France en 1986, un problème nouveau surgit suite à la volonté du Premier ministre Jacques Chirac de participer aux Conseils européens aux côtés du Président François Mitterrand ; les autres pays entérinèrent ce choix, au nom de la liberté de chaque Etat de se faire représenter comme il l'entend au niveau politique (21), mais à la condition qu'il n'entraîne pas la présence d'un Français supplémentaire autour de la table : le ministre des Affaires étrangères fut donc sacrifié et la coutume devint qu'il s'efface à chaque période de cohabitation (22). Cela n'est pas sans soulever une difficulté d'ordre juridique, puisque les traités stipulent que le Conseil européen est composé des chefs d'Etat et de gouvernement et des ministres des Affaires étrangères. L'acceptation par les autres Etats-membres de cette particularité française, créant un précédent qui entraîne d'autres pays, comme la Finlande, à suivre l'exemple, illustre la nécessité de la simplicité et de la flexibilité du rituel communautaire. Cette modestie protocolaire semble s'imposer comme une contrainte ; elle relève également néanmoins d'un choix stratégique.

(21) Ce principe prévaut depuis les origines au sein du Conseil des ministres. Au cours d'un Conseil « Affaires générales », par exemple, un pays peut déléguer son ministre de la Jeunesse en lieu et place de son ministre des Affaires étrangères.

(22) Lorsque la France ou la Finlande exerce la présidence de l'Union européenne, la présence de leur ministre des Affaires étrangères est néanmoins tolérée en sus de celle de leurs chefs d'Etat et de gouvernement. Par ailleurs, ces deux pays disposent en permanence de deux places au dîner de travail du premier jour du sommet contre une pour les autres Etats.

UN ORDRE POLITIQUE RATIONALISÉ  
PLUS QUE THÉÂTRALISÉ

***La sobriété cérémonielle de l'Union européenne : contrainte ou stratégie ?***

La sobriété est le principe cardinal revendiqué par les agents du protocole de toutes les institutions communautaires : l'objectif affiché est de réduire au maximum les procédures. La cérémonie de présentation des lettres de créance d'un nouvel ambassadeur auprès des communautés est à cet égard caractéristique d'une volonté de simplicité (23) qui contraste avec les fastes déployés en la même circonstance par certains Etats, ainsi que le souligne le chef du protocole de la Commission : « *c'est une cérémonie, j'ose à peine l'appeler cérémonie, simplifiée à l'extrême. Elle se passe dans le bureau du Président. Le Président est à la porte, il salue l'ambassadeur; les autres membres de la mission sont encore à l'extérieur; l'ambassadeur lui remet les lettres de créance; le Président lui dit 'Venez vous asseoir dans un fauteuil', chacun a une place fixe, enfin bon... Et on bavarde quinze minutes sur un dossier ou sur les relations bilatérales et le Président forme des vœux pour le nouvel ambassadeur. En Belgique ou en France, auprès du chef d'Etat, c'est tout à fait différent. En Belgique on sort l'escorte royale à cheval, alors vous avez quarante cavaliers en grande tenue avec un bonnet d'ours, sabre au clair, qui encadrent la voiture de l'ambassadeur... Aux Pays-Bas ou à Londres, on sort les carrosses » (24).*

Cette sobriété s'impose d'elle-même aux institutions européennes : d'abord, on l'a vu, parce qu'elle renvoie à un plus petit dénominateur commun, qui vise à concilier les différentes traditions et susceptibilités nationales; ensuite, parce que les acteurs communautaires n'ont qu'un registre symbolique relativement pauvre, ne disposant pas des ressources classiques en la matière que sont les honneurs militaires, les remises de décoration, etc. (25). Mais cette sobriété constitue aussi une stratégie de mise en scène à part entière. L'absence apparente de protocole est à cet égard aussi signifiant que le cérémonial le plus pompeux dans la mesure où, comme l'a montré Georges Balandier, tout système de pouvoir est un dispositif destiné à produire des effets (26). Le caractère permissif du cadre physique et relationnel d'un événement découle d'une organisation du spectacle politique qui fait du libre jeu des acteurs son principe structurant, dans le but de pro-

(23) Pour une description de cette procédure, cf. le « Vade-mecum à l'usage du corps diplomatique » de la Commission européenne, OPOCE, Luxembourg, 1999, section IV.14-15, pp. 284-285.

(24) Interview d'un fonctionnaire du protocole de la Commission, 5 mai 1999.

(25) Interview d'un fonctionnaire du protocole du Parlement européen, 29 avril 1999.

(26) Georges BALANDIER, *Le Pouvoir sur scènes*, Balland, Paris, 1992, p. 14.

mouvoir l'image de la convivialité et de la bonne entente entre les dirigeants (27).

La faiblesse du cérémonial européen ne marque donc pas une indifférence en la matière, mais plutôt un mode de mise en représentation visant à insister sur sa modernité et sa fonctionnalité. L'objectif implicite est de se démarquer du passé, des affrontements des orgueils nationaux (28) et des conflits de préséance pour afficher une nouvelle manière de faire de la politique. L'argument mis en avant de façon récurrente, c'est l'utilité.

Aux yeux des fonctionnaires qui en ont la charge, le protocole communautaire est avant tout un simple outil destiné à créer le contexte propice à la décision politique (29). Les impératifs de représentation cèdent le pas aux considérations pratiques, ainsi que l'exprime un agent du Conseil : « nous ne voulons pas avoir un protocole du XVIII<sup>e</sup> siècle. Nous estimons qu'il est beaucoup plus important que les gens arrivent de bonne humeur aux réunions pour faire avancer la construction européenne, que de se perdre dans de petits détails du type : est-ce qu'il faut avoir un trafic de motocyclettes autour des voitures ou des fanions... Nous n'avons pas de fanion par exemple... Pourquoi ? Mais pour des raisons de sécurité. C'est plus difficile de tirer sur un Premier ministre dans une voiture sans fanion que dans une voiture avec fanion » (30).

Dès lors qu'il s'agit avant tout de dégager un *modus vivendi* acceptable par tous, l'amour-propre est censé céder le pas à la raison : l'invocation du « bon sens » comme principe d'action fondamental est un *leitmotiv* dans le discours des chefs du protocole communautaire (31), suggérant que les solutions doivent s'imposer d'elles-mêmes avec la force de l'évidence. Ils définissent ainsi la mise en forme du cérémonial davantage comme une activité bureaucratique à caractère technique et uniformisant, que comme une

(27) Murray EDELMAN, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois Press, 1985, 221 p. : cf. en particulier le chapitre 5 « Political Setting as symbolism ».

(28) La référence au second conflit mondial et plus généralement à la guerre est récurrente dans le discours des fonctionnaires du protocole communautaire. Le protocole dans la diplomatie internationale, notamment à travers les honneurs militaires (qui consistent en une neutralisation symbolique des armes), visait à assurer la sécurité des envoyés diplomatiques. Le dépassement de ces « formalités » constitue pour nos interlocuteurs un signe de ce que le risque de conflit qu'elles étaient censées conjurer n'est plus de mise.

(29) « Si vous voulez, la définition du protocole, c'est tout ce qui permet de contribuer à la création d'une bonne atmosphère pour la réussite de la politique que vous souhaitez mener. Si vous recevez un chef d'Etat étranger, si vous le recevez mal, qu'il doit remplir un papier, les négociations que vous voulez mener commencent mal. Donc, le protocole est un instrument au service de la politique de l'institution. » : interview d'un fonctionnaire du protocole de la Commission, 5 mai 1999.

(30) Interview d'un fonctionnaire du protocole du Conseil de l'Union européenne, 3 février 1999.

(31) « Le protocole, c'est essentiellement une question de bon sens et de logique » : interview d'un fonctionnaire du protocole de la Commission, 5 mai 1999. « Le protocole n'est rien d'autre que le common sense. C'est très simple... Ce sont des solutions raisonnables et logiques pour résoudre certains problèmes et pour éviter que les gens se chamaillent. Il n'y a pas d'autre raison pour le protocole. » : interview d'un fonctionnaire du protocole du Conseil de l'Union européenne, 3 février 1999.

dimension politique traduisant des choix potentiellement générateurs de conflits (32).

### *Un protocole plus égalitaire que discriminant*

La sobriété revendiquée des usages protocolaires doit avant tout signifier l'absence de formalisme de relations devenues suffisamment fréquentes, légitimes et confiantes pour ne plus avoir besoin de s'entourer d'un appareil codifié. Dans ces conditions, la règle au plan interne en matière de préséance vise à niveler et non à hiérarchiser.

Cela passe d'abord par une concertation semestrielle entre les services du protocole nationaux pour harmoniser les pratiques d'accueil dans le cadre des relations bilatérales entre Etats-membres (33). A l'échelon communautaire proprement dit, cela se traduit surtout par le souci de minorer toutes les distinctions de statut : l'égalité entre Etats est érigée en dogme, même si quelques aménagements ont été apportés au principe d'indifférenciation entre grands et petits pays (34). Au niveau des dirigeants politiques de même, leur dignité de chef d'Etat ou de gouvernement n'influe guère sur les prérogatives dont ils jouissent (35), ce qui permet d'éviter que les différents régimes d'organisation des pouvoirs parmi les Etats-membres ne créent des asymétries problématiques.

L'absence de codification trop précise des formes et le principe d'égalité suscitent une attention accrue prêtée au comportement des acteurs, comportement d'autant plus significatif qu'il est peu encadré. Le dispositif protocolaire européen repose sur l'acquis communautaire en matière cérémonielle;

(32) Sur la définition du protocole comme pratique politique ou administrative, cf. François FORET, *L'Europe en représentations. Eléments pour une analyse de la politique symbolique de l'Union européenne*, doctorat de Science politique, Paris I, 2001, p. 174 sq.

(33) « Si moi je dis, en tant que protocole belge, que si un chef d'Etat vient en visite, je paie pour dix chambres d'hôtel, alors que les Allemands paient pour vingt, ça ne va pas. Comme chacun est en période de restriction budgétaire, on essaie d'harmoniser. Ou bien on fournit autant de voitures, mais pas plus, on dit que les délégations sont limitées à tant de personnes. Si vous en amenez plus, pas de problème, mais vous vous en occupez et vous payez leurs frais. Donc c'est un peu ce genre de choses que l'on essaie de coordonner au niveau des Quinze, mais là le protocole européen intervient beaucoup moins. » : interview d'un fonctionnaire du protocole de la Commission, 5 mai 1999.

(34) A titre d'exemple, le plan de table des réunions de travail comme l'agencement des drapeaux suit l'ordre alphabétique déterminant la rotation de la présidence; cet ordre alphabétique hiérarchise les pays selon la succession de leur nom dans leur propre langue : la Grèce (« Ellas ») précède ainsi l'Espagne (« Espania ») et suit l'Allemagne (« Deutschland »). Ce classement, initialement unique, a été dédoublé après l'élargissement de 1995 pour éviter que la présidence n'échoie plusieurs fois successivement à de petits Etats au risque d'affaiblir la cohésion interne et l'autorité internationale de l'Union. La rotation de la présidence est désormais dictée par le croisement d'un ordre alphabétique pour les grands pays et d'un autre pour les petits, ce qui constitue une adaptation plutôt qu'une remise en cause du principe d'égalité.

(35) Comme dit précédemment, lors des Conseils européens, les chefs d'Etat ne jouissent d'aucune préséance selon les textes. Leur statut n'influence pas l'agencement du plan de table ou la disposition des drapeaux. Il est convenu qu'ils se placent au centre de la photo de famille au premier rang, ce qui n'est pas toujours respecté. Ils peuvent, à la discrétion de la présidence, se voir réserver les dernières positions honorifiques dans l'ordre d'arrivée sur le site de la rencontre. Ils bénéficient enfin d'un bureau particulier en sus de l'espace dévolu à chaque délégation et d'une place réservée pour leur assistant personnel (cf. le « Memo on the organization ... » publié par Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, p. 6). Les quelques avantages concédés à leur personne restent donc mineurs et ne rejaillissent en rien sur leur rôle effectif.

il postule que la tradition de « diplomatie de l'intimité » héritée du cénacle chaleureux des « Pères fondateurs » est suffisamment prégnante pour faire adopter aux gouvernants nationaux les attitudes de commensalité souhaitées en pareilles circonstances.

Dans le cadre particulièrement médiatisé des sommets européens, le pari est que la liberté laissée aux participants confortera l'image de la famille européenne se réunissant périodiquement et affichant son unité au-delà des crises passagères. Le langage des corps parle alors autant que les mots et le moindre geste devient l'objet de commentaire dans la presse. A titre d'exemple (36), lors du Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999, l'attitude des interlocuteurs dans les échanges entre Tony Blair (37), Lionel Jospin et Jacques Chirac (38) résume à elle seule l'ampleur du différend franco-britannique sur la vache folle; de même, les manifestations de joie de l'austère Premier ministre finlandais expriment mieux que tous les discours le succès de sa présidence (39) et l'intensité des prestations de Bülent Ecevit traduit l'importance pour la Turquie de se voir enfin reconnue comme candidate à l'adhésion (40). Le spectacle politique communautaire semble alors retrouver la même épaisseur humaine qu'au niveau national.

Ce régime d'autorégulation des acteurs, qui fonctionne habituellement sans heurts majeurs et avec une certaine efficacité, ne signifie pas pour autant que le protocole soit désormais une matière obsolète au niveau communautaire. Il resurgit aussitôt qu'une crise grave survient qui met en cause les fondements de la « famille européenne » et l'appartenance d'un de ses membres; le retour à des formes codifiées est alors le moyen de restaurer ou de maintenir l'ordre politique communautaire dont les principes semblent menacés en replaçant les acteurs dans un cadre normé pour prévenir le conflit. Ce fut le cas par exemple lors du Sommet de Lisbonne en mars 2000, où les organisateurs portugais devaient gérer le conflit entre le chancelier autrichien Wolfgang Schüssel et ses quatorze partenaires communautaires après l'entrée dans son gouvernement du parti de Jorg Haider : les représentants français et belges refusant d'apparaître aux côtés de leur homologue autrichien pour la traditionnelle photo de famille, ce fut une simple « photo de groupe » qui fut réalisée, l'invité du moment en la personne du Président mexicain Ernesto Zedillo servant opportunément d'alibi. Par ailleurs, la présidence portugaise jugea nécessaire de déterminer au préalable la place

(36) Pour une analyse plus détaillée de la restitution, par la presse, de la proximité physique et du jeu corporel des gouvernants nationaux lors des sommets européens, cf. François Foret, *op. cit.*, p. 207 sq.

(37) *The Independent*, 11 décembre 1999 : « mais monsieur Blair, avec son air orageux et son langage corporel sans équivoque, n'était pas d'humeur au compromis. ».

(38) *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11 décembre 1999 : « l'expression qui se lisait sur le visage du Premier ministre britannique Tony Blair et du Président français Jacques Chirac laissait déjà présager du conflit à venir... ».

(39) *Financial Times*, 13 décembre 1999 : « à la fin du sommet, les larges sourires de Paavo Lipponen, le normalement austère Premier ministre finlandais, disaient la fierté du travail bien fait dans des circonstances loin d'être idéales ».

(40) *La Repubblica*, 12 décembre 1999.

de chacun pour éviter tout incident, le chancelier autrichien étant situé au deuxième rang à l'extrême droite, éloigné au maximum de ses opposants les plus irréductibles; mais cela ne suffit pas à convaincre le ministre des Affaires étrangères belge, qui boycotta la séance de pose en laissant à son Premier ministre le soin de représenter son pays (41). Le protocole n'est donc occulté que dans la mesure où l'ordre politique qu'il exprime n'est pas mis en question et il est toujours susceptible d'être réactivé quand cet ordre est menacé.

De la même manière, l'effacement voulu des préséances et l'égalisation des statuts ne signifient pas la disparition de tout phénomène de hiérarchie. Cela pose la question de la capacité des représentants européens à tirer leur épingle du jeu face à des acteurs nationaux mieux pourvus en ressources politiques.

#### UN ORDRE POLITIQUE SUBORDONNÉ

##### *Primauté du protocole national*

Le protocole, expression d'un ordre politique, constitue aussi historiquement un mode de mise en forme d'une territorialité. Son périmètre d'application fixe les limites de la zone que contrôle le pouvoir qui l'énonce. Le système de rangs qu'il établit entre les représentants politico-administratifs articule les différents niveaux territoriaux du centre aux périphéries (42).

On peut parler de l'existence d'une véritable sphère domestique communautaire en matière protocolaire, une sphère domestique qui tranche avec les normes diplomatiques des relations internationales. Le niveau supranational est érigé en prolongement du niveau national, où l'on ne s'embarrasse pas de façons superflues (43). De même, le Président de la Commission en voyage dans les États-membres est accueilli avec beaucoup moins de façons que lorsqu'il se déplace dans des pays tiers (44).

(41) *Le Monde*, 24 mars 2000 et *Libération*, 24 mars 2000.

(42) Sur le protocole comme qualification d'un niveau territorial, cf. Pierre MAZET, « Regard sur un rite d'institution : le protocole et la décentralisation », in Yves DELOYE/Claudine HAROCHE/Olivier IHL, *op. cit.*, pp. 341-352.

(43) « *C'est le Conseil qui reçoit le plus de ministres, ce sont les ministres des États-membres, ils sont chez eux. Donc ils entrent là comme n'importe qui. Il n'y a pas d'entrée VIP, leur voiture les dépose, et il n'y a personne qui les accueille sauf leur délégation* » : interview d'un fonctionnaire du protocole de la Commission, 5 mai 1999.

(44) « *En général, le Président est reçu comme étant un petit peu chez lui, comme un national, donc ça se passe de façon tout à fait simple. ... Si le Président de la Commission se rend à Bonn, à Paris ou à La Haye, on ne sort pas le tapis rouge et on ne fait pas la revue des troupes. Bon, c'est un État-membre, c'est le Président qui vient discuter... La relation est différente entre les États membres et la Commission et entre les États tiers et la Commission. On n'imagine pas une visite officielle ou une visite d'État à Paris, à Bonn ou à La Haye... Parce que dans les États membres on ne considère pas que c'est un chef d'État étranger qui vient en visite. Par contre s'il se rend en Malaisie ou en Égypte, je suppose que l'on nous proposera dans le cadre de la préparation du voyage une revue des troupes.* » : interview d'un fonctionnaire du protocole de la Commission, 5 mai 1999.

Mais cette sphère domestique communautaire reste structurée par la diversité des protocoles nationaux ; les institutions européennes demeurent subordonnées à la pratique de l'Etat souverain qui les accueille sur son sol : les invités qu'elles reçoivent à Bruxelles sont toujours tenus de passer d'abord par l'intermédiaire des autorités nationales belges (45). Cela se vérifie à plus forte raison dans le cadre des Conseils européens se tenant dans l'Etat-membre exerçant la présidence : les invités venant de pays tiers le sont au nom de l'Union européenne, mais sont accueillis par l'autorité nationale, sans pour autant que s'applique le cérémonial des relations bilatérales.

Les institutions européennes se plient aux règles du pays sur le territoire duquel elles sont implantées et les acteurs qui leur sont liés s'y conforment du même coup. En matière de pavement, par exemple, les missions diplomatiques accréditées auprès des Communautés et établies à Bruxelles arborent leur drapeau national sur l'immeuble de leur chancellerie selon les usages et dispositions de leur propre pays ; elles doivent aussi le hisser à l'occasion de la Journée de l'Europe le 9 mai, mais elles ont encore à paviser le 21 juillet, fête nationale de la Belgique et le 15 novembre, fête de la dynastie (46). Elles sont donc sujettes à respecter trois calendriers, celui de l'Etat qu'elles représentent, celui de l'entité communautaire et, enfin, celui de la puissance qui abrite cette dernière.

Cette secondarité du protocole communautaire par rapport aux protocoles nationaux fait que les représentants politiques et administratifs de l'Union européenne se voient réservés des statuts différents dans chaque Etat membre.

### *Diversité de la reconnaissance obtenue par les représentants communautaires*

Chaque contexte national fonctionne en la matière selon ses règles propres, découlant d'un texte juridique ou de la tradition. S'il est encore trop tôt à ce stade de notre recherche pour dégager des grandes régularités de la comparaison des pratiques des Etats-membres, quelques exemples peuvent être signalés, tant sur l'observation des préséances entre institutions européennes, que sur le statut réservé aux membres des institutions européennes par rapport à leurs homologues nationaux.

L'ordre élémentaire de préséance inter-institutionnel européen « Parlement européen-Conseil de l'Union européenne-Commission » n'est pas toujours respecté dans sa lettre stricte. La Grèce place ainsi son Commissaire

(45) « Le protocole n'agit que dans les bâtiments de la Commission. Si un chef d'Etat étranger vient en visite, même s'il vient uniquement à la Commission, il sera accueilli par les autorités belges car il arrive sur le territoire belge. Il n'arrive sur le territoire de la Commission que quand il entre dans un de nos bâtiments. » : interview d'un fonctionnaire du protocole de la Commission, 5 mai 1999.

(46) Commission européenne, « Vade-mecum à l'usage du corps diplomatique accrédité auprès des Communautés européennes », janvier 1999, pp. 291-292.

avant un vice-Président du Parlement européen, alors que ce dernier se situe, dans la liste utilisée par les protocoles des institutions européennes, sur le même rang qu'un vice-Président de la Commission mais cinq places devant un simple Commissaire.

La mise en équivalence des représentants de l'Union européenne et des représentants nationaux est également très variable. Députés nationaux et européens sont ainsi établis sur un pied d'égalité en Allemagne; les premiers précèdent immédiatement les seconds en Grèce; en France, les élus qui siègent au Palais-Bourbon figurent en onzième position alors que ceux qui officient à Strasbourg et Bruxelles n'arrivent qu'en vingt-troisième place.

Les Commissaires connaissent les mêmes aléas de fortune. La Belgique, contrairement à la France ou à l'Allemagne (47), accorde préséance aux représentants de la Commission sur ceux des Etats-membres quand ces derniers ne figurent pas au titre de membres du Conseil. Le Commissaire grec est quant à lui dans un cas particulier : il ne figure, dans son protocole national, qu'en dix-huitième position derrière les ambassadeurs étrangers, alors que ses collègues du collège prennent rang aux côtés des ministres nationaux. Cette relative disgrâce est expliquée par les diplomates de la Représentation permanente grecque à Bruxelles comme la résultante du peu d'empressement des autorités gouvernementales grecques à faire une place privilégiée à un acteur politique qui se poserait potentiellement en rival.

Le statut des dignitaires communautaires varie au sein d'un même espace national selon que l'on se situe au centre ou en périphérie. En France, à titre d'exemple, les députés européens figurent au vingt-troisième rang en cas d'événement officiel à Paris, derrière le préfet de police, le maire de Paris et le Président du Conseil régional d'Ile-de-France, loin derrière les parlementaires nationaux, qui pointent en onzième et douzième position. Mais les élus communautaires sont, de manière beaucoup plus flatteuse, situés au septième rang lors des cérémonies publiques dans les autres départements, apparaissant même au quatrième échelon des préséances à Wallis-et-Futuna, juste derrière les députés et sénateurs nationaux (48). L'affirmation symbolique de l'Europe trouve des conditions plus favorables dans les provinces que dans les capitales.

La seule tradition née de la pratique communautaire ne suffit donc pas – pas encore ? – à assurer aux représentants de l'Union européenne une reconnaissance égale et forte dans les Etats-membres. La non-codification et la flexibilité du cérémonial européen favorisent les acteurs les mieux dotés en ressources politiques, qui peuvent le mieux tirer avantage de ce régime dérégulé. Les dirigeants nationaux y trouvent un moyen de maintenir ou renforcer leur prédominance. Ce sont eux qui constituent les incarnations les plus

(47) Interview d'un fonctionnaire du protocole du Conseil de l'Union européenne, 20 septembre 2000.

(48) Décret n° 95-1037 du 21 septembre 1995, relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires.

parlantes de l'Europe, davantage que les membres de l'appareil communautaires, peu connus et mal identifiés (49).

### CONCLUSION

Depuis sa naissance, l'Union européenne s'est incontestablement affirmée comme ordre politique, sur le plan protocolaire comme sur les autres plans. Il suffit de se remémorer les contestations de De Gaulle contre les prétentions protocolaires de Walter Hallstein et de la Commission au milieu des années 1960 pour mesurer le chemin parcouru (50). Les institutions communautaires ont dégagé une pratique cérémonielle *ad hoc* fonctionnelle et évolutive, qui reflète leurs spécificités structurelles et les contraintes externes qui pèsent sur elles.

Dès lors, le protocole a-t-il pu jouer le même rôle de processus d'institutionnalisation que dans le contexte de la construction stato-nationale ? Si l'on reprend les facteurs énoncés par Olivier Ihl tels que présentés en introduction, le culte de l'informel et de la sobriété marquant le cérémonial communautaire a pu alimenter un imaginaire bureaucratique spécifique où les fonctionnaires européens ancrent leur identité et leur loyauté professionnelle. Ces pratiques renvoient en effet à une culture d'administration pionnière et d'avant-garde éclairée, se plaçant au-delà des conventions de la politique nationale et internationale (51). Le critère d'impersonnalisation de la fonction, constitutif de toute forme de domination rationnelle-légale, tend à être nuancé par le « laisser-faire » en matière protocolaire, qui redonne toute son importance au facteur individuel du détenteur du poste dans la plus ou moins grande valorisation de ladite fonction. Enfin, la fonction d'intégration, par le protocole, de toutes les composantes administratives dans un schéma institutionnel unique, dominé par un centre, est clairement battue en brèche par le polycentrisme de l'Union européenne et l'absence d'unité de ses pratiques cérémonielles. Sur le plan protocolaire, l'ordre politique communautaire s'est différencié des ordres politiques nationaux : il s'est institutionnalisé par la pratique, mais demeure subordonné et hétérogène, sans logique globale d'exposition.

Certes, comme dit précédemment, les temps ont changé, et avec eux, les fonctions et la nature du protocole. L'Union européenne ne peut cependant s'émanciper des impératifs de représentation qui furent ceux de tous les systèmes politiques qui l'ont précédée. L'incertitude, la fluidité et la secondarité de l'ordre communautaire ont été les paramètres inhérents à la méthode

(49) Cf. François FORET, *op. cit.*, p. 206 sq.; Andrew MORAVCSIK, « A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation », *International Organization*, vol. 2, n° 53, 1999.

(50) Helen DRAKE, *Jacques Delors. Perspectives on a European Leader*, Routledge, Londres, 2000, p. 76.

(51) Didier GEORGAKAKIS, « Les réalités d'un mythe. Figure de l'eurocrate et institutionnalisation de l'Europe politique », in Vincent DUBOIS/Delphine DULONG, *La Question technocratique*, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 1999, 253 p.

de l'engrenage, méthode qui trouve peut-être aujourd'hui ses limites devant le hiatus croissant entre l'exercice et l'imputation de la décision. Le protocole n'est qu'une dimension parmi d'autres de ce problème, qui se formule aussi à travers l'hypothèse d'une reconstitution simplificatrice du fait majoritaire au sein du Parlement européen (52), de l'élaboration d'une constitution européenne comme cadre cognitif et normatif fixe, permettant une meilleure appropriation par le citoyen des schèmes de responsabilité et des enjeux au niveau communautaire, ou des débats sur l'émergence d'un espace public européen, égalitaire et universel (53). Le protocole est toutefois une dimension particulièrement révélatrice de ce problème, du fait de sa vocation intrinsèque à produire des effets. Relativement efficace sur les acteurs du spectacle politique européen et sur son public clairsemé, il semble peu à même de faire sens sur une audience plus large, si tant est que le cas se présente. Il ne s'agit sans doute pas de prétendre restaurer une majesté du politique qui n'a – du point de vue dominant – plus lieu d'être sous ses formes anciennes, mais de marquer plus nettement où est le pouvoir et de quelle manière il est exercé, condition nécessaire de sa mise en responsabilité.

(52) Pour une discussion fournie de ce débat et notamment de la tension constante entre rationalisation et politisation au sein du Parlement européen, cf. Olivier COSTA, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2001, 507 p.

(53) Eric DACHEUX (dir.), *Construire l'Union européenne. L'espace public européen en question*, CNRS Editions, Paris, 2003, 204 p. ; Arnaud MERCIER (dir.), *Vers un espace public européen ?*, L'Harmattan, Paris, 2003, 214 p. ; J. WEISBEIN, *Construire la citoyenneté européenne. Les mobilisations associatives autour de l'intégration communautaire*, doctorat de Science politique, IEP de Paris, 2001, 739 p.