

Le régime politique de l'Union européenne

3^e édition mise à jour et augmentée

Paul Magnette



SciencesPo.
Les Presses

*Le régime politique
de l'Union européenne*



SciencesPo.
Les Presses

*Le régime politique
de l'Union européenne*

Paul Magonette

3^e édition revue et corrigée



SciencesPo.
Les Presses

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po)

Le régime politique de l'Union européenne / Paul Magnette. – 3^e édition revue et corrigée. – Paris : Presses de Sciences Po, 2009.

ISBN 978-2-7246-1133-5

RAMEAU :

- Institutions européennes
- Union européenne : Prise de décision

DEWEY :

- 341.23 : Droit des organisations internationales – Organisations de l'Union européenne
- 321.1 : Formes des États

Public concerné : Tout public

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

© 2009. PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES

À Jean, Pauline et Victoire

SOMMAIRE

<i>Préface</i>	13
----------------	----

<i>Introduction</i>	17
Une fédération d'États	20
Un régime semi-parlementaire	25

Première partie **L'Union et ses États**

<i>Chapitre 1 /</i>	L'EUROPÉANISATION ET SES LIMITES	35
	Les compromis fondateurs	36
	Une rupture des équilibres fondateurs ?	44
	Les dynamiques de l'eupéanisation	51
<i>Chapitre 2 /</i>	UNE INTÉGRATION À INTENSITÉ VARIABLE	63
	Dans quelles sphères l'Union peut-elle agir ?	64
	Comment se font les politiques de l'Union ?	73
<i>Chapitre 3 /</i>	L'ÉQUILIBRE ENTRE LES NIVEAUX DE POUVOIR	87
	L'Union sous le contrôle des États	88
	Les États sous le contrôle de l'Union	100

Deuxième partie **Un régime politique acéphale**

<i>Chapitre 4 /</i>	LE « MODÈLE COMMUNAUTAIRE »	111
	L'omniprésence des gouvernements	114
	Le rôle médiateur de la Commission	129

<i>Chapitre 5 /</i>	LA PARLEMENTARISATION DU RÉGIME DE L'UNION	153
	La formation du consensus	
	dans une assemblée divisée	159
	Logiques de la codécision	169
	Une démocratie de consensus	177
<i>Chapitre 6 /</i>	LES POLITIQUES DES JUGES	181
	Pourquoi une Cour ?	181
	Les juges face aux politiques :	
	une prudente audace	184
	Les politiques face aux juges :	
	la servitude volontaire	195
	Le troisième âge de la Cour	201

Troisième partie

Une démocratie anonyme

<i>Chapitre 7 /</i>	UNE VIE POLITIQUE MORCELÉE	211
	La polyphonie des intérêts	214
	Des partis embryonnaires	226
	Des opinions peu structurées	235
<i>Chapitre 8 /</i>	VERS UNE DÉMOCRATIE TRANSNATIONALE ?	241
	Le tropisme parlementaire	246
	La « gouvernance démocratique »	251
	Dépasser le pluralisme	263
<i>Chapitre 9 /</i>	ÊTRE CITOYEN EUROPÉEN	269
	Le décloisonnement des citoyennetés nationales	274
	Vers une conscience civique commune ?	281

<i>Conclusion / L'UNION, SA NATURE, SA VALEUR</i>	291
L'État consolidé, la nation décrispée	294
Un pouvoir régulateur	297
Un régime hybride	299
Une puissance civile	301
La politique du compromis	304
 <i>Bibliographie</i>	 307
<i>Index des noms</i>	311

Préface

L'auteur d'un manuel consacré au régime politique de l'Union européenne est souvent une personne inquiète. C'est que l'Union, cet « objet politique non identifié » selon l'expression bien connue de Jacques Delors, est aussi un objet politique en constante évolution, contraignant les chercheurs et enseignants qui s'y consacrent à réévaluer constamment leur explication et interprétation, et à actualiser régulièrement leur(s) ouvrage(s). Les événements qui se sont écoulés depuis la deuxième édition parue en 2006 méritaient amplement une révision d'ensemble¹. Celle-ci reste pourtant fidèle, dans une large mesure, à l'architecture de la dernière édition.

C'est que, avec un certain recul, il m'apparaît que dans l'Union, comme dans la Sicile de Lampedusa, « il faut que quelque chose change pour que tout reste comme avant ». Et maintenant que, passé de l'autre côté du miroir, j'ai le privilège de prendre part aux réunions du Conseil des ministres, les principaux piliers du régime de l'Union me semblent plus stables qu'il peut y paraître de prime abord.

Il y a, dans l'Union européenne, un équilibre essentiel qui a remarquablement résisté à l'épreuve du temps et qui s'inscrit dans sa longue durée, selon l'excellente expression de Jean-Louis Quermonne². L'Union, pour le dire simplement, est fondée depuis les premiers jours sur une logique de décision consistant à produire du consensus, tout en réduisant progressivement les divergences entre les États membres, comme dans toute organisation

1. *Je tiens à remercier très chaleureusement Elisa Molino, assistante au Collège d'Europe de Bruges, et les Presses de Sciences Po, pour leur relecture très attentive de l'ouvrage et l'actualisation des données factuelles.*

2. *Jean-Louis Quermonne, L'Union européenne dans le temps long, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.*

internationale. Ce que l'Union a de singulier se réduit à quelques inventions institutionnelles, simples mais décisives : c'est d'abord la très grande intensité des réunions qui mettent en contact les dirigeants politiques nationaux, des chefs d'État jusqu'aux fonctionnaires en passant par les diplomates, dans les formations du Conseil et l'ample constellation que forment les réunions du Coreper (Comité des représentants permanents au Conseil des ministres) et de la comitologie (consultation de commissions et de comités permettant le processus décisionnel des institutions européennes) ; c'est ensuite, bien sûr, le rôle majeur que joue la Commission européenne, et son monopole de l'initiative, dans le rapprochement progressif des points de vue ; c'est encore la mécanique subtile du vote à la majorité qualifiée, qui rend dans les faits l'usage du veto, même là où l'unanimité est théoriquement de mise, pratiquement impossible ; et c'est enfin le riche ballet des discussions entre les acteurs de la société civile qui accompagnent ces négociations menées par les diplomates, les fonctionnaires et les hommes politiques.

Sans doute la seule véritable « rupture de régime » dans l'histoire de la construction européenne tient-elle à la décision, effective depuis 1979, de faire élire son Parlement au suffrage direct. Dans le chapitre que je consacre à la parlementarisation du régime politique de l'Union européenne (chapitre 5), je tente d'expliquer comment peut se produire ce paradoxe : une organisation internationale telle que l'Union, même quand elle protège et préserve les prérogatives de ses États membres avec un luxe de précautions procédurales inégalé, peut laisser un espace réel à l'expression parlementaire et à la confrontation des visions du monde. L'Union européenne ne sera jamais un régime parlementaire comme les autres, mais elle est bel et bien un régime parlementaire en voie de devenir, plus complexe et moins discipliné que ceux auxquels

nous sommes accoutumés, mais qui n'en est sans doute que plus passionnant.

Les réformes proposées par le traité de Lisbonne, et en particulier l'émergence d'une nouvelle forme d'exécutif avec la Présidence permanente du Conseil européen, transformeront-elles en profondeur le régime politique de l'Union ? Verra-t-on advenir, au fil du temps, une forme de présidentielisme européen ? Seul l'avenir le dira et les politistes, pas plus que les politiques, n'ayant pour vocation de le prédire, je me garderai bien de formuler un pronostic. En tant que praticien de l'Union européenne, je me permettrai juste de formuler une observation qui est sans doute plus politique que politologique : l'Union européenne, parce qu'elle est une union d'États, ne peut fonctionner que si elle parvient à construire des liens de compréhension et de confiance mutuelles entre ceux qui représentent les États membres dans ses instances. Sans doute un président permanent ne pourra-t-il, à l'instar d'un président de la Commission européenne, faire progresser l'Union que s'il s'imprègne de cette logique de responsabilité collégiale. Sans cela, les représentants des États européens, qu'ils siègent au Conseil, à la Commission ou dans la part émergée du pouvoir européen, ne pourront-ils pas expliquer à leurs opinions publiques nationales, les seules qui existent réellement aujourd'hui, que ce qui se décide à Bruxelles est aussi utile pour le Nord que pour le Sud, pour l'Ouest que l'Est, pour les grands que pour les petits États, pour les vieux et nouveaux États membres... Dans un régime politique tel que celui de l'Union, le *leadership*, comme la légitimité, ne peut qu'être collectif ; la politique en est sans doute moins grandiose et moins facilement lisible, mais elle n'en n'est pour autant ni moins noble ni moins efficace.

Paul Magnette

Introduction

La crise dans laquelle l'Europe se trouve plongée depuis les rejets du traité constitutionnel, aggravée par le non irlandais de juin 2008 sur le traité de Lisbonne, était prévisible. Depuis Maastricht, de nombreux signaux s'étaient accumulés qui indiquaient une perte de confiance des citoyens dans le projet européen : la baisse continue du « soutien à l'intégration européenne » mesurée par les sondages, la croissance des mouvements altermondialistes pointant l'Europe comme le cheval de Troie de la globalisation sauvage, les succès électoraux répétés des partis populistes et xénophobes dénonçant les complots de « Bruxelles », le rejet par voie référendaire du traité de Maastricht par les Danois, du traité de Nice par les Irlandais et de l'euro par les Suédois..., tout cela aurait dû nous mettre en garde.

Il est devenu trop simple, et politiquement peu utile, aujourd'hui, de dénoncer la persistance de réflexes nationalistes chaque fois que le projet européen apparaît rejeté. Même si de larges segments des opinions publiques demeurent hostiles à toute atteinte à la souveraineté nationale, une explication binaire de ce type ne convainc plus : désormais, ce sont souvent des Européens convaincus qui portent la critique contre le cours que prend l'intégration.

Dès lors, une autre thèse se fait jour : le refus de l'Europe serait, en fait, une « crise de sens ». Le péché originel du projet européen serait d'avoir cru possible d'ignorer l'histoire et de contourner le politique¹. La « révolution cosmopolitique silencieuse² » de l'après-guerre fut assez puissante pour éviter le

1. Cf. *Pierre Manent, La Raison des nations, Paris, Gallimard, 2006.*

2. *Selon l'expression de Marcel Gauchet, La Condition politique, Paris, Gallimard, 2005, p. 501.*

retour à l'esprit de vengeance nationale, mais trop faible pour fournir les bases morales et politiques d'un véritable projet européen. Dans ces conditions, les Pères fondateurs n'eurent d'autre choix que de faire les choses qu'ils croyaient nécessaires sans le dire. Puisque l'on ne pouvait former consciemment une nation européenne, il fallait y aller à petit pas, et sans trop le laisser paraître. La construction d'un grand marché par les fonctionnaires de la Commission jetterait les bases d'une société civile européenne. La formation d'une « Communauté de droit » par les juges de Luxembourg écrirait en filigrane une Constitution commune. Pris entre les contraintes d'un droit sans racines et d'une technocratie apatride, la politique, telle qu'elle s'est formée au sein des nations, serait en cours de dilution.

S'il est indéniable que l'intégration de l'Europe bouleverse la manière dont on a conçu la politique depuis des siècles, il est en revanche trop simpliste de voir dans l'Union un ferment de dilution des États et des nations qui la forment. Quand il rappelait que l'Europe était avant tout la chose des États et que la Commission et la Cour n'avaient de marge que celle que leur laissaient les gouvernements, le général de Gaulle était plus proche de la réalité – l'évolution du régime européen, depuis lors, ne lui a pas donné tort. L'Union européenne n'est pas un nouveau pouvoir, extérieur aux États, c'est un nouveau théâtre des confrontations politiques européennes ; ce n'est pas la substitution d'une gouvernance désincarnée à la politique, mais une nouvelle manière de faire de la politique entre États souverains. C'était aussi ce que disait de Gaulle quand, répondant en 1962 à un journaliste qui s'inquiétait de la dilution du politique dans l'Europe, il s'exclamait : « On fait de la politique quand on manie en commun les tarifs, quand on convertit les charbonnages, quand on fait en sorte que les salaires et les charges sociales soient les mêmes dans les six États, quand chaque

État permet aux travailleurs des cinq autres de venir s'installer chez lui (...). On fait de la politique quand on traite de l'association de la Grèce, ou des États africains, ou de la République malgache. (...) On en fait encore quand on considère les candidatures qui sont avancées par d'autres États au sujet de leur participation ou de leur association. On en fait toujours quand on est amené à envisager les demandes que les États-Unis annoncent en ce qui concerne leurs rapports économiques avec la Communauté³. »

Des États qui coordonnent leur action, poussés par des interdépendances économiques et militaires croissantes, voilà l'Europe. Sans doute faut-il se débarrasser plus brutalement d'une mythologie qui fut utile aux commencements, mais qui ne l'est plus. Non, l'Europe n'est pas issue d'un élan de réconciliation entre les peuples, guidés par des élites visionnaires et mus par le sens de leurs propres horreurs. Oui, il faut faire mentir Monnet : l'Europe coalesce plus des États qu'elle n'unit des hommes. S'il faut une « leçon de l'histoire » pour fonder le projet européen, c'est dans Munich qu'il faut la rechercher. Le sens historique et politique de l'Europe n'est pas le dépassement des nations, mais le dépassement d'un ordre international qui n'avait d'ordre que le nom. Créer des interdépendances économiques, placer l'État dans un écheveau de contraintes institutionnelles, désenclaver les citoyennetés nationales, ce ne sont pas des buts en soi, mais des moyens, destinés à rendre moins probable un nouveau Munich. L'Union n'a pas, n'a jamais eu, pour vocation de se substituer aux nations. Elle fut et demeure, au contraire, le cadre du sauvetage des nations meurtries⁴. La fameuse « méthode communautaire » n'avait qu'un but : mutualiser le

3. *Conférence de presse du 15 mai 1962.*

4. *Selon l'expression de Alan Milward, The European Rescue of the Nation State, Londres, Routledge, 1992.*

leadership, prévenir les tentations hégémoniques, rendre possible sinon certaine une négociation loyale entre États souverains.

Une fédération d'États

Ce projet, marqué par le souvenir des errements de l'entre-deux-guerres, a abouti à la création d'une nouvelle forme politique. Une union ou fédération d'États qui, sans abolir ni se subordonner les États membres, les place dans un tissu d'institutions, de normes et de principes qui les contraignent à exercer autrement leur pouvoir souverain. Il ne s'agit pas d'abolir la souveraineté de l'État, mais de faire en sorte que la coopération et l'arbitrage se substituent à l'arrogance et à l'agressivité.

Forgé à l'aube de la modernité, le concept de souveraineté a profondément pénétré les représentations modernes du politique, à tel point que l'on n'en mesure même plus la prégnance. Par essence, il traduit le désir d'autonomie collective que chérissaient les classiques, et dont Rousseau a donné la formulation la plus péremptoire : « J'aurais donc voulu que personne dans l'État n'eût pu se dire au-dessus de la loi, et que personne au-dehors n'en pût imposer que l'État fût obligé de reconnaître⁵. » Le langage de la souveraineté recouvrait deux ambitions : à l'intérieur de l'État, soumettre toute forme de pouvoir au règne de la loi ; à l'extérieur, n'accepter aucune forme de domination ou d'hégémonie.

De là découle la tournure fondamentalement dichotomique de la pensée contemporaine des relations internationales, tant parmi

5. Jean-Jacques Rousseau, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes (1755)*, Paris, Gallimard, 1985, p. 42.

les juristes et les politistes que dans les représentations ordinaires des dirigeants. Depuis le ^{xviii}^e siècle, les jurisconsultes répètent que deux formes seulement d'union entre États sont possibles. Soit la confédération, issue d'un traité international passé entre États souverains, où toutes les décisions sont adoptées à l'unanimité par les représentants des gouvernements ; soit l'État fédéral, fondé par une Constitution, où la loi votée par un parlement bicaméral s'applique directement aux citoyens. *Tertium non datur*. Entre ces deux concepts, il n'y a pas de tiers possible. Ou l'État s'associe à d'autres pour former un État commun dans lequel il se dissout, ou il conserve sa souveraineté mais n'établit que des formes lâches de coopération internationale. Tout ce qui n'entre pas dans l'une de ces deux catégories n'est qu'anomalie, forcément passagère. Une union hybride se dissoudra, à moins qu'elle ne connaisse une centralisation qui lui donnera, un jour ou l'autre, la forme d'un État. En termes politiques classiques, l'Union européenne est, à proprement parler, inconcevable.

Rien, pourtant, n'interdit de dépasser cette impasse intellectuelle. Rien n'empêche de briser le carcan que constitue la dichotomie classique. Créer un troisième terme permet de faire comprendre l'originalité de l'Union, irréductible aux précédents historiques. En exhumant le concept de fédération d'États, qui sonne comme un oxymore, le juriste Olivier Beaud a ouvert une telle *via media*. Son grand mérite est de rappeler que le fédéralisme ne se réduit pas à la formation d'un État fédéral⁶. Entendu au sens large, le fédéralisme définit les modes de relations entre entités politiques fondées sur la coopération pacifique, la délibération et l'arbitrage juridique.

6. Olivier Beaud, « La souveraineté de l'État, le pouvoir constituant et le traité de Maastricht », *Revue française de droit administratif*, 9 (1), 1993, p. 1045-1068.

Pour les « philosophes » du XVIII^e siècle, Rousseau et Kant en particulier, le fédéralisme constituait le prolongement logique de la formation de l'État. Dans le langage de l'époque, cela revenait à considérer que, comme les hommes de l'état de nature avaient assuré leur sûreté et leur liberté en établissant une puissance publique par le pacte social, les États devaient à leur tour adopter un « pacte fédéral » qui civiliserait leurs relations sans abolir leur souveraineté. Il s'agissait, non pas de dissoudre les États en un Léviathan européen, mais de substituer le droit et la coopération à la force. Le fédéralisme faisait partie intégrante du droit politique moderne : il devait être le corollaire de la formation de l'État. Rousseau, d'ailleurs, s'était promis de démontrer « comment on peut réunir la puissance extérieure d'un grand peuple avec la police aisée et le bon ordre d'un petit État⁷ » en établissant une confédération. Kant y revint, une génération plus tard, dans ses réflexions sur la *Paix perpétuelle*.

Mais c'est hors d'Europe, sur l'autre rive de l'Atlantique, que devait être finalement fondée la théorie du fédéralisme, cette « matière toute neuve, et où les principes sont encore à établir⁸ ». Peut-être cette circonstance historique explique-t-elle le long malentendu qui a entouré la doctrine fédérale en Europe. Dans la première moitié du XIX^e siècle, les Européens observent les États-Unis d'Amérique avec un mélange de fascination et de scepticisme : la jeune fédération prétend avoir résolu le dilemme de la souveraineté, mais elle est minée par les divisions. Tocqueville est bien seul à louer les vertus de cette forme nouvelle de séparation des pouvoirs. Après la guerre de Sécession, la contrainte que fait

7. Jean-Jacques Rousseau, *Le Contrat social*, dans *Œuvres politiques*, Paris, Gallimard, coll. « La Pléiade », 1964, p. 431.

8. Ibid.

peser le gouvernement fédéral sur les États s'est affirmée, juridiquement et politiquement. Les Européens pensent dès lors confirmer leur première impression : une fédération ne se maintient qu'en s'érigeant en État, au sein duquel les États historiques perdent leur autonomie. Loin d'avoir invalidé la dichotomie classique, l'expérience américaine en a fourni une puissante illustration. Elle a démontré que le fédéralisme est une modalité d'organisation de l'État, plutôt qu'un lien politique entre États.

Historiquement, l'Europe a emprunté une voie différente de celle qui a conduit à l'État fédéral aux États-Unis, en Allemagne ou en Suisse. Sans doute, dans les quatre cas, la formation d'un marché commun fut la première étape et nombre de caractéristiques constitutionnelles de ces quatre régimes présentent un incontestable air de famille. Les théoriciens contemporains tendent d'ailleurs à examiner l'expérience de l'Union européenne à l'aune de ces précédents historiques⁹. Mais les différences sont au moins aussi marquantes que les similitudes.

Ceci s'explique par le fait que l'Union s'est construite bien longtemps après que les États européens se furent constitués. Aux États-Unis, une décennie seulement sépare la déclaration d'indépendance des anciennes colonies et l'adoption de la Constitution fédérale ; les deux degrés de pouvoir sont donc pratiquement nés au même moment. Le fédéralisme américain traduit un enchevêtrement de deux niveaux de pouvoirs qui se sont formés ensemble. En Europe, en revanche, l'Union s'est constituée par le rapprochement graduel d'États pluriséculaires, qui avaient développé tout au

9. Voir notamment Jürgen Habermas, « *Why Europe Needs a Constitution* », *New Left Review*, 11, 2001, p. 5-26 et Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1999.

long des XIX^e et XX^e siècles une conscience nationale, un vaste appareil bureaucratique et un large ensemble de politiques publiques. Dans ces circonstances, l'équilibre entre les États et l'Union en Europe ne peut être comparable à celui qui régit un État fédéral. Sans doute est-il possible de tracer un *continuum* des formes politiques contemporaines : à un extrême figure l'État souverain autarcique, qui n'accepte aucune contrainte juridique ou politique supranationale ; à l'autre bout de la chaîne, on trouve l'État fédéral, qui a absorbé les entités qui lui ont donné naissance. L'Union européenne se trouve à mi-chemin : plus intégrée qu'une organisation internationale classique, tant dans l'étendue de ses coopérations que dans les contraintes juridiques et politiques qu'elle pose, mais garantissant à ses entités constitutives une autonomie plus vaste que celle dont jouissent les composantes d'un État fédéral.

Sans doute est-ce là que l'on peut trouver le « fait générateur » qui permet de comprendre la nature singulière de l'Union. Nulle question n'a suscité plus de débats au cours et au lendemain de la seconde guerre mondiale, puis lors des négociations fondatrices, que celle de la préservation des États dans l'Union ; et nulle ne revient avec plus de force lors des vagues d'adhésion successives. Les Britanniques, comme les Danois ou les Suédois, restent hantés par l'idée qu'ils ont, en entrant dans la Communauté, sacrifié une indépendance ancienne. Aujourd'hui, dans les pays d'Europe centrale et orientale qui viennent de rejoindre l'Union, la peur de l'Empire resurgit. Les dirigeants de ces pays ne cachent pas qu'ils craignent de voir diluée dans l'Union une souveraineté qu'ils viennent de recouvrer.

Le projet de traité constitutionnel européen signé à Rome en juin 2004 portait la marque de cette préoccupation, le traité de Lisbonne n'a fait que reconfirmer et consolider cette tendance. Si ses rédacteurs n'ont pas retenu l'expression « fédération d'États », ils ont pourtant rappelé, non sans quelque redondance, que l'Union était la

créature de ses États – non pas une entité créée *ex nihilo* – à qui elle devait ses compétences et ses moyens ; que l'identité des États devait être respectée ; et qu'ils conservaient le droit d'en sortir. Tout en acceptant les contraintes institutionnelles et juridiques qu'implique leur appartenance à l'Union, les États veillent à ne pas s'y défaire. Mieux : en rédigeant les traités qui les unissent, ils veillent à contenir les dynamiques de centralisation, à consolider les bases de leur indépendance. L'analyse du régime de l'Union, tel qu'il est défini par les traités successifs, confirme que tel est bien le « point de départ » : on ne peut qu'être frappé par le luxe de précautions qui entoure la définition des compétences de l'Union et les prérogatives de ses institutions, le soin mis à pondérer le poids des États en leur sein. Toutes les dispositions du traité de Lisbonne et son fonctionnement quotidien sont marqués par ce souci de préserver la souveraineté de ses membres.

Un régime semi-parlementaire

Les difficultés que l'on éprouve lorsque l'on s'efforce de conceptualiser l'Union européenne tiennent, pour partie au moins, à ce que l'on ne distingue pas assez la nature de la forme politique qu'elle constitue, et celle de son régime. De même qu'un État démocratique peut être parlementaire, présidentiel ou directorial, ou combiner des éléments de ces archétypes, une union d'États peut opter pour différents régimes. En théorie, une union de ce type peut être exclusivement ou principalement organisée autour de la coopération entre gouvernements. Mais on peut aussi concevoir que l'organisation des pouvoirs, en son sein, accorde la prééminence à une assemblée, ou mêle les deux logiques.

L'Union européenne est, de ce point de vue aussi, hybride. Historiquement, elle fut d'abord intergouvernementale. L'économie