

ÉTUDES DE DROIT EUROPÉEN ET INTERNATIONAL

**MÉLANGES EN HOMMAGE À
MICHEL WAELBROECK**

La rédaction de l'ouvrage a été coordonnée par Marianne DONY
avec la collaboration d'Aline DE WALSCHÉ

=====
EXTRAIT
=====

**BRUYLANT
BRUXELLES**

1 9 9 9

PLURALISME POLITICO-SOCIAL
ET PROCESSUS DECISIONNEL
AU SEIN DES INSTITUTIONS
COMMUNAUTAIRES

PAR

ARACELI MANGAS MARTÍN

I. — Introduction

Le propos général de ces réflexions est d'analyser le contexte et la finalité des axes principaux des traités communautaires afin d'identifier l'ensemble des caractères qui leur donnent une *identité pluraliste et tolérante* du point de vue politico-social. Les traités ne présentent pas toujours avec transparence les principes qui inspirent l'intégration. Certes, après plus de quarante ans d'intégration, la doctrine, la jurisprudence et les institutions elles-mêmes dans leurs actes et dans leurs déclarations ont fait référence aux principes qui inspirent le système communautaire.

Dans le but de rechercher ce qui est idée et ce qui est réalité dans la chaîne philosophico-politique des traités actuellement en vigueur, nous nous proposons d'analyser :

- 1° La philosophie ou l'inspiration explicite ou sous-jacente de l'intégration par rapport à ses instruments, à leur contenu et à sa finalité même.
- 2° L'existence ou non d'une inspiration pluraliste du processus de prise de décision.

II. — La « philosophie » de l'intégration

I. — LE CARACTÈRE POLITIQUE DE L'INTÉGRATION

L'Union européenne est une idée de synthèse qui correspond à une conception commune, globale et cohérente du processus

d'intégration progressive des peuples et des États. Les trois Communautés européennes se présentent sous la forme d'un processus unitaire d'intégration politique par des instruments économiques.

Le fait que les trois Communautés européennes se servent d'instruments économiques pour entreprendre l'intégration ne doit pas occulter le fait que l'intégration économique européenne a été et est un phénomène politique, au sein duquel le côté économique n'est qu'un moyen. Il se trouve qu'il était beaucoup plus difficile ou même impossible d'entreprendre exclusivement et directement l'intégration des éléments politiques. Les fédéralistes étaient conscients de ce que la voie économique était lente mais praticable, et que la voie des intérêts économiques rendrait l'union européenne plus acceptable. Toutefois, les trois Communautés sont indissolublement liées par des institutions communes, elles sont régies par des principes juridiques communs également et trouvent leur inspiration dans un horizon final d'union politique chaque fois plus étroite entre les peuples des États membres.

D'autre part, les Communautés européennes, qui n'ont jamais été uniquement un marché commun, ont toujours subordonné l'entrée et la permanence en leur sein à des conditions politiques : démocratie pluraliste et respect des droits de l'homme. Conditions « superflues » pour une organisation économique. L'inspiration politique du processus était évidente et, de la sorte, avait stimulé un nouvel esprit de coopération et de solidarité.

La paix et le bien-être sont les axes du processus. D'un point de vue historico-sociologique et politique, les traités sont imprégnés d'une conception philosophique : le souci de préserver des valeurs communes essentielles qui doivent orienter l'horizon social international. Ces valeurs qui inspirent et qui sont partagées consistent à encourager et à garantir des relations pacifiques et justes entre les peuples européens.

2. - LA PROGRESSIVITÉ :

UNE CONSTRUCTION OUVERTE AU DÉBAT PLURALISTE

Il est certain que le système de l'intégration n'est pas un système fermé ou préconçu, il est au contraire ouvert, très

évolutif, fruit d'un débat continu des forces politiques, économiques et sociales ; en outre, cette perméabilité aux intérêts politiques et sociaux est très probablement la conséquence du fait que la réalité sociale européenne est encore très loin de présenter une parfaite cohésion et une pleine solidarité.

Il existe beaucoup de sensibilités ou de perceptions très diverses face aux problèmes et aux solutions, ce qui découle de la richesse de la diversité des peuples des États membres. Cette ouverture à une pluralité de conceptions philosophiques, politiques et sociales est une caractéristique du processus européen : il ne prend pas partie pour une conception unique et sectaire. Tout est ouvert au débat à partir d'un certain seuil de démocratie et de respect des droits de l'homme.

La progressivité du plan a toujours essayé de ne pas forcer le processus d'intégration en garantissant pas à pas l'élaboration des traités et, en particulier, du traité de la Communauté européenne.

La complexité d'un processus d'intégration partielle des souverainetés et la volonté d'avancer pas à pas a conduit à presque une quinzaine de réformes. Cette tactique fondée sur des *changements partiels, limités et constatés* a donné des résultats positifs du point de vue d'une construction à laquelle beaucoup d'artisans ont participé : plusieurs générations avec des mentalités et des préoccupations philosophiques et éthiques très différentes.

Il faut également reconnaître que chaque réforme a été le fruit de la pression de milieux favorables à l'Europe face à les fortes résistances aux changements constitutionnels opposées par certains États membres. Les opinions publiques nationales se sont fait entendre aux moments les plus importants de l'élaboration des traités, de façon décisive lors de celle des traités fondateurs, mais aussi lors des dernières réformes qui ont donné lieu à un débat public parfois dramatique (Danemark, France, 1992). Les différents courants d'opinion ayant des perceptions très diverses quant à la façon de mener l'intégration, ont trouvé un espace pour le débat public lors de chaque réforme des traités. La construction européenne n'a jamais été linéaire ou inflexible, mais souple et accueillante face à la sensibilité changeante de nos sociétés.

3. — LE CARACTÈRE PARTICIPATIF : LE PRINCIPE DÉMOCRATIQUE

Toutes les réformes ont tourné autour du processus de prise de décision. Toutes les réformes ont cherché à rendre la prise de décision plus facile et à y associer de plus en plus le Parlement européen en instaurant un équilibre compliqué entre les deux objectifs. Si l'on passait en revue une à une les réformes qui se sont produites, l'on distinguerait clairement ce fil conducteur. La décision de doter les Communautés européennes d'une institution parlementaire corrobore l'inspiration politique du processus entrepris dans les années cinquante. Le choix du principe démocratique a été dû à la croyance, fermement partagée et conservée par l'opinion publique européenne, que l'intégration européenne doit trouver son fondement politique dans une « *union sans cesse plus étroite entre les peuples européens* » (Préambule du traité CE) qui fasse devenir réalité, par la participation des citoyens à la vie politique des CE, l'établissement d'« *une communauté plus large et plus profonde entre des peuples qui ont longtemps été opposés par des divisions sanglantes* ».

La participation des peuples des États membres au Parlement européen fait des Communautés européennes et de l'Union européenne dans son ensemble une organisation fondée sur la démocratie représentative et sur le pluralisme politique et, indirectement, elle est une condition de démocratie interne pour ses États membres. L'attachement de l'UE au pluralisme politique a été consacré par l'article 138 A du traité CE, introduit par le traité de Maastricht ; cet article reconnaît en effet que « *les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteurs d'intégration* », car « *ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union* ».

Comme la Cour de justice l'a déclaré dans les arrêts *Maizena* et *Roquette* (isoglucoses) « *la consultation [...] est le moyen qui permet au Parlement de participer effectivement au processus législatif de la Communauté. Cette compétence représente un élément essentiel de l'équilibre institutionnel voulu par le traité. Elle est le reflet, bien que limité, au niveau de la communauté, d'un principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples par-*

icipent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative » (1).

4. — HOMOGENÉITÉ ET DIVERSITÉ DES CULTURES

Tous les projets d'intégration ont eu un fondement commun, une raison d'être : l'identité culturelle européenne commune. Dans le passé, l'Europe n'a jamais été ni une entité économique ni une entité politique. Toutefois, de par sa grande diversité et l'originalité de ses modes de vie et des sentiments des peuples européens, l'Europe a toujours été une entité culturelle plurale, et surtout, de la culture européenne séculaire se détache une attitude particulière par rapport à l'être humain et ses valeurs qui est différente de celle d'autres peuples et d'autres civilisations. Depuis la plus ancienne philosophie grecque jusqu'aux penseurs les plus contemporains, l'humanisme est un caractère distinctif de la culture plurale européenne. Cependant il ne s'est jamais agi d'une conception monolithique, ni non plus universalisable et imperméable à l'évolution de la pensée humaine.

Les analystes s'accordent à dire qu'une identité collective peut être construite à partir de cultures différentes, et qu'en Europe cette diversité constitue un élément d'équilibre. (2) En outre, l'Europe communautaire partage un héritage culturel, une pensée politique relativement homogène, des racines juridiques communes, des traditions humanistes qui ont résisté à toutes les révolutions et les scissions idéologiques, enfin, il y a une réelle communauté de culture, de principes politiques et sociaux qui attestent la volonté et la réalité d'un sentiment d'engagement collectif envers l'être humain et sa dignité.

(1) CJCE, arrêts du 29.10.1980, *Roquette et frères/Conseil*, 138/79, point 33, et *Maizena/Conseil*, 139/79, point 34 ; les mêmes arguments ont été repris postérieurement, voir, entre autres, les arrêts des 2.3.1994, *Parlement européen/Conseil*, C-316/91 ; 1.6.1994, *Parlement européen/Conseil*, C-388/92 ; 5.10.1994, *Allemagne/Conseil*, C-280/93 ; 30.3.1995, *Parlement européen/Conseil*, C-65/93 ; 5.7.1995, *Parlement européen/Conseil*, C-21/94... et plusieurs d'autres.

(2) C.A. STEPHANU, « Identité et citoyenneté européennes », *Revue du Marché Commun*, 1991, n° 343, p. 31.

5. — LE RESPECT DES DROITS DE L'HOMME

Il se peut que l'exemple même du partage d'une conception commune de ce que doit être aujourd'hui la vie en société soit le fait que tous les États membres sont Parties à la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales adoptée à Rome en 1950.

L'article F.2 du traité de Maastricht, tel qu'il a été signé, prévoit l'engagement de l'UE en ce qui concerne le respect des droits de l'homme, cette disposition codifie le patrimoine communautaire. En effet, cet engagement avait déjà été pris, presque dans les termes qui figurent dans cette disposition, par la Cour de justice dans l'arrêt *Nold* du 14 mai 1974, et il a été réitéré et appliqué dans de nombreuses affaires postérieures. Comme on le sait, cette protection juridictionnelle, garantie par la CJCE, sous peine de nullité de l'acte communautaire, s'est vue renforcée par la Déclaration commune du Parlement, du Conseil et de la Commission du 5 avril 1977 (3) dans laquelle les trois institutions s'engagent à respecter les droits fondamentaux dans l'exercice de leurs compétences respectives. En ce qui concerne l'engagement avec la démocratie et le respect de la dignité humaine le traité d'Amsterdam fait des progrès sensibles ; la nouvelle rédaction du premier paragraphe de l'article F est convaincant : « *L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communes aux Etats membres* ». Le traité d'Amsterdam ajoute un article sur les mesures à prendre en cas de violation par un Etat membre des principes sur lesquels est fondée l'Union.

Ainsi, le traité de l'Union consacre solennellement les « patrons » normatifs que la Cour exigeait depuis 1974 : pour être conforme au droit, tout acte communautaire doit respecter les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes des États membres en tant que principes généraux du droit communautaire.

(3) JOCE C 103 du 27.4.1977.

Il est évident que l'attachement des CE aux droits fondamentaux a un caractère juridique obligatoire, c'est-à-dire que la Cour de justice est compétente pour décider si les organes communautaires ont respecté les droits fondamentaux et pour annuler, le cas échéant, l'acte en question. Les actes des piliers intergouvernementaux doivent aussi respecter les droits de l'homme (articles J.1.2 et K.2.1 du traité de Maastricht) mais la Cour de justice n'a pas de compétence, jusqu'à présent (4), pour contrôler la légalité de tels actes (article L).

Il convient néanmoins de souligner la différence qui existe entre l'obligation des institutions communautaires de respecter les droits de l'homme dans les actes qu'ils adoptent et l'absence de compétence des institutions pour adopter des actes juridiques en matière de droits de l'homme.

Tandis qu'elle a réaffirmé à de nombreuses reprises l'obligation de respecter les *standards* constitutionnels et internationaux, la Cour de justice a affirmé de façon catégorique (et avec une motivation médiocre) l'absence de compétence des Communautés européennes pour être partie à la Convention européenne des droits de l'homme ou pour réglementer de façon interne les droits de l'homme (5). Comme le soulignait la CJCE, seule une profonde modification des traités lors de la CIG'96 pourrait permettre à l'UE d'adopter de façon directe et autonome un système général de sauvegarde des droits de l'homme. Mais ce qui est important dans cet avis c'est qu'il confirme l'obligation, élément de la légalité de l'acte, de respect par toute norme communautaire du principe général de respect de la dignité de l'être humain tel que cela résulte de nos systèmes constitutionnels et internationaux de sauvegarde des droits de l'homme.

III. — L'existence ou non d'une inspiration pluraliste dans le processus de prise de décision

Il est vrai que les traités sont muets en ce qui concerne une stratégie politique ou une philosophie de la décision. Il ne pou-

(4) Voir l'art. L b) du Traité d'Amsterdam sur la justiciabilité du Titre VI du TUE.

(5) Avis 2/94 de la CJCE du 28.3.1996 sur l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

vait en être autrement. Le pluralisme devrait être la ligne directrice des institutions en matière de respect des croyances et des positions politico-philosophiques, sans qu'il y ait à s'inspirer d'une idéologie politique, philosophique, culturel ou religieuse unique et universaliste.

Mais par quels canaux de nature institutionnelle ou autre, comme les groupes d'intérêt et de pression, emprunter pour donner une dimension éthique ou religieuse à une décision ?

L'un des aspects qui se distingue le plus dans le processus de la prise de décision communautaire, face aux processus d'autres organisations internationales, est constitué par la participation institutionnelle des peuples au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions. Se détachent aussi les activités des *lobbies* ou groupes de pression et d'intérêt, très peu actifs auprès d'autres organisations internationales. En effet, la construction politique communautaire attire de nombreux participants : les États membres mais aussi les peuples de l'Europe. Cet appel des trois traités à la participation des peuples s'explique par le fait que ces traités institutionnalisent des droits souverains appartenant à ces peuples (6). Il en résulte d'autre part que dans le système institutionnel communautaire – à la différence de ce qui se passe avec les organisations internationales classiques (7) – certaines institutions et certains organes ont été destinés à garantir la présence de ces peuples dans la conduite de ce processus.

C'est pourquoi nous examinons le processus de prise de décision du point de vue de son ouverture plurale à la société européenne et de la capacité de faire pénétrer dans la technocratie communautaire les préoccupations politiques, éthiques, religieuses, sociales, etc.

(6) Arrêt de la CJCE du 5.2.1963, *Van Gend en Loos*, 26/62.

(7) En effet, dans les organisations internationales classiques ou de coopération, les organes sont marqués par la présence des États et par la représentation d'intérêts des États (à l'exception des organes juridictionnels internationaux et des secrétariats généraux ou de la composition tripartite particulière de l'OIT).

I. – LA PERMÉABILITÉ DE LA COMMISSION À DES INTÉRÊTS ET À DES INQUIÉTUDES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET INTERGOUVERNEMENTALES

Le processus de prise de décision commence par la proposition de la Commission. La proposition de réglementation n'est possible que si les traités ont prévu la compétence de la Communauté pour réglementer la matière en question : sans compétence attribuée en faveur de l'UE il n'y a pas de norme communautaire.

La Commission est une institution qui pas toujours s'enferme pas dans une « tour d'ivoire » lors de la préparation et mise au point des propositions de réglementation. Elle se laisse atteindre par la société européenne organisée. En effet, malgré son indépendance, la Commission n'esquive pas précisément les administrations nationales ni les intérêts économiques et sociaux. Il est fréquent qu'elle convoque des experts appartenant aux administrations nationales et des experts non fonctionnaires, et qu'elle se montre perméable à leurs suggestions. Il ne faut pas non plus oublier que les services de la Commission sont constitués de fonctionnaires des 15 nationalités, qui ont des sensibilités politico-sociales, des croyances et des conduites religieuses et éthiques plures. Même s'il se trouve dans la technocratie même, ce filtre n'est pas négligeable.

§ 1^{er}. – *L'influence des groupes socio-économiques*

En vue d'élaborer une proposition ou de profiler l'orientation d'un secteur, la Commission entre en contact avec les milieux sociaux, économiques et professionnels concernés. Ces rencontres revêtent différentes formes qui vont du parrainage financier de colloques à des réunions convoquées et organisées par la Commission ou suggérées par les milieux socio-économiques, ou qui consistent en la convocation d'appels d'offres pour l'élaboration d'études techniques sur un secteur ou une question concrète, etc. (8).

(8) Il est vrai que si l'on faisait une étude exhaustive des groupes qui ont accès à la Commission et des centres de recherche bénéficiant de son soutien personnel ou financier pour ouvrir un débat, ainsi que des études techniques attribuées, la conclusion pourrait être décevante en raison du caractère limité de son spectre : groupes d'intérêt liés à cinq ou six pays, presque tous à caractère économique et dans une moindre mesure, social ;

La facilité d'accès dont disposent certains groupes aux services de la Commission chargés d'élaborer (ou de modifier) une proposition, est un stimulant pour les associations socio-économiques nationales et transnationales et pour les « *lobbistes autorisés* » en général : le moment le plus adéquat et le plus efficace pour influencer une certaine orientation de la réglementation est l'étape initiale de l'élaboration ; alors qu'elle est à peine projetée, ils tentent de faire parvenir leurs idées ou ils suscitent même l'intérêt des services de la Commission ; ils ont une deuxième opportunité s'ils réussissent à convaincre la Commission au sujet de la modification de la proposition avant que la position commune ne soit adoptée par le Conseil.

Plus ils attendent avant d'exercer une influence sur un projet, plus celui-ci sera élaboré et imperméable à leurs intérêts. La même voie de pression sur la Commission est formellement ouverte aux groupes dont la raison d'être est constituée par les croyances éthiques ou religieuses.

Ces groupes d'intérêt se sont organisés à l'échelle communautaire et ils jouissent d'une grande force qu'ils déploient devant les institutions communautaires et, en particulier, devant la Commission, et dans une moindre mesure devant le CES et ils mettent également en avant leurs intérêts auprès des gouvernements nationaux par l'intermédiaire de leurs associations nationales : si besoin est, ils mobilisent leurs membres contre les gouvernements nationaux ou contre les institutions elles-mêmes, lorsque les priorités gouvernementales cessent de coïncider avec leurs objectifs transnationaux.

D'autre part, la Commission sait que si sa future proposition jouit d'un degré d'acceptation dans ces milieux elle aura plus de poids au moment de la délibération au sein du Conseil, et elle est consciente aussi que ces forces sociales font pression sur leurs gouvernements pour qu'ils adoptent une proposition de la Commission qui, avant son élaboration, a tenu compte de leurs problèmes.

les centres universitaires qui accueillent leurs colloques ou où les hauts responsables viennent débattre de leurs idées sont les centres proches de Bruxelles, et les groupes d'études bénéficiaires ont en général leur siège à Bruxelles ou dans les capitales de trois grands États membres. Cela constitue le thermomètre, très partiel et centraliste grâce auquel la Commission prend la température de la société européenne.

2. — L'INFLUENCE DES ADMINISTRATIONS NATIONALES ET DES EXPERTS INDÉPENDANTS

Souvent, tandis que les services de la Commission élaborent des études, ou bien à la fin d'une réflexion d'ensemble sur la future proposition, la Commission à travers ses services entre en contact avec les administrations nationales et convoque les experts qu'elles ont proposés. Il s'agit parfois d'experts indépendants nommés par la Commission.

Ces rencontres avec les experts nationaux sont très utiles pour la Commission. Elle obtient des renseignements plus précis, elle prend connaissance avec plus de détails de la réglementation et de la pratique administrative de chaque État sur la matière en question. La Commission en elle-même ne serait pas en mesure d'aborder de façon détaillée les besoins et les problèmes de chaque État ou d'une région déterminée, ainsi que les différences de traditions ou de conceptions.

La Commission est consciente du fait que la future décision peut avoir des répercussions sur beaucoup d'autres aspects de la sphère politique, économique, sociale, culturelle et éthique des États et que, pour tenir compte de cet enchevêtrement de rapports, elle a besoin de la coopération active des administrations nationales. La Commission reconnaît que, grâce à ces consultations, une information complète est garantie et elle n'est pas nécessairement liée par les conclusions obtenues. De plus, la Commission a ainsi l'opportunité de s'imprégner de perceptions différentes des problèmes et des sensibilités face aux solutions, et d'apprécier les éventuelles difficultés qui peuvent être initialement rencontrées dans un État, ainsi que le degré d'acceptation ou les réticences qui peuvent surgir.

Ils agissent en qualité d'experts nationaux et fréquemment (sauf dans les comités de la « comitologie » dans les domaines des compétences déléguées par le Conseil) ils donnent leurs opinions en toute indépendance et sans être liés par des instructions.

Pour synthétiser, dans cette phase d'élaboration de la proposition, la Commission entreprend de concilier une méthode fonctionnelle d'analyse rationnelle et technique dans l'approche des objectifs communs et une pression transnationale

influente et sélective, ce qui confirme l'ouverture pluraliste de la conception de la politique législative communautaire.

2. — LA PERMÉABILITÉ D'AUTRES INSTITUTIONS

Au sein du Parlement européen, avant d'entrer dans l'examen spécifique de la proposition, mais après en avoir vérifié le fondement juridique, la commission parlementaire compétente doit procéder à l'examen de la proposition conformément au principe de subsidiarité, au respect des droits fondamentaux et à ses répercussions financières. C'est pourquoi, la commission parlementaire compétente doit comparer le régime des droits et obligations de la proposition avec les patrons de réglementation résultant des constitutions des États membres et avec la Convention européenne des droits de l'homme. Si la commission parlementaire compétente estime que la proposition viole des droits fondamentaux, elle demande à la Commission européenne d'introduire les modifications nécessaires dans sa proposition.

Naturellement, tant dans la phase de commission parlementaire comme dans la phase de réunion plénière, les *lobbies* ont facilement accès aux députés et à leurs groupes politiques. Il s'agit là d'un autre grand moment de perméabilité du processus communautaire. Par ailleurs, les commissions parlementaires peuvent convoquer des experts nationaux en vue de connaître leurs opinions et elles organisent parfois des réunions ouvertes pour confronter leurs idées avec celles des experts. D'autre part, la composition multinationale et multipartite, outre la diversité des formations professionnelles, des croyances religieuses et des positions personnelles des députés européens, permet au Parlement européen de tenir compte de la dimension religieuse, éthique, écologique, politique, etc. d'une décision communautaire.

En outre, les traités reconnaissent que l'un des objectifs d'ordre politique général des Communautés est de garantir le progrès économique et social et l'amélioration des conditions de vie et de travail de leurs peuples.

C'est par cela que le Comité économique et social s'inscrit dans un système d'organisation démocratique qui recherche le soutien et le succès d'une politique lors de la confrontation ins-

titutionnalisée préalable, publique et transparente des milieux et des finalités poursuivies. Il ne fait pas de doute que la démocratie ne réside pas exclusivement dans les Parlements. La participation des peuples à travers les organisations socio-économiques et la réunion de leurs opinions dans un organe spécifique sont un autre symbole de la démocratie sociale moderne.

Toutefois, cette manière d'associer les milieux économiques et sociaux à la prise de décisions ne remplace pas et n'écarte pas d'autres manières plus opaques de mettre en avant un intérêt socio-économique ou une préoccupation religieuse ou éthique auprès de l'institution qui conçoit ou décide de l'adoption des normes (les groupes de pression ou *lobbies* s'introduisent trop facilement dans les « couloirs » de la si perméable Commission.)

Finalement, la méthode de travail au sein du Conseil, y compris son infrastructure, n'échappe pas au système de négociation, fluide, souple, mais négociation continue entre les gouvernements. Cette méthode fondée sur la négociation active et permanente, permet de confronter les idées, les intérêts et les perceptions éthiques, idéologiques et sociales, etc. Au bout du compte, les gouvernements nationaux sont le résultat de la volonté populaire majoritaire et ils représentent de larges couches de la population des États membres. Tant les hauts fonctionnaires qui participent aux comités et aux groupes de travail du Conseil, tel que le Coreper, ou au Conseil lui-même, représentent des tendances majoritaires dans leurs pays respectifs et sont sensibles aux courants d'opinion qui peuvent appuyer ou rejeter les propositions en discussion : en outre les membres du Conseil peuvent appartenir à différents partis, et bien entendu à des confessions religieuses diverses, ce qui donne lieu à une intéressante confrontation d'opinions dont le résultat final est le vote majoritaire.

Par ailleurs, les gouvernements nationaux délibèrent préalablement et échangent en leur sein des points de vue très différents qui plus tard les amèneront à adopter une position au Conseil.

Dans cette phase interne au cours de laquelle la position nationale est élaborée, les groupes concernés qui sont favo-

rables ou opposés à une proposition de réglementation ont l'opportunité de faire connaître leurs opinions et le gouvernement national a l'opportunité de les examiner, et, le cas échéant, de les faire siennes.

En conclusion, les traités communautaires sont d'inspiration plurale et ne préjugent pas d'une conception unique de l'être humain et de la société, et le processus d'adoption de normes dérivées garantit formellement le débat d'idées et la confrontation générale des conceptions politico-sociales et des intérêts publiques et privés. C'est seulement après que la démocratie fait entendre sa voix majoritaire. Nous pouvons ne pas être d'accord avec la voix de la majorité, mais la démocratie mérite notre respect.