

## Étienne Davignon, L'Europe des citoyens (1979)

**Légende:** En 1979, Etienne Davignon, membre de la Commission des Communautés européennes, analyse la situation du citoyen en Europe et estime notamment que le citoyen européen bénéficie des avantages du droit communautaire par rapport au droit national.

**Source:** DAVIGNON, Etienne. L'Europe des citoyens. Bruxelles: Fonds européen de coopération, 1979.

**Copyright:** (c) Fonds Européen de Coopération, Bruxelles 1979

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/etienne\\_davignon\\_l\\_europe\\_des\\_citoyens\\_1979-fr-41f3e991-460d-4817-8c78-842536298e37.html](http://www.cvce.eu/obj/etienne_davignon_l_europe_des_citoyens_1979-fr-41f3e991-460d-4817-8c78-842536298e37.html)

**Date de dernière mise à jour:** 04/09/2012

## Étienne Davignon, *L'Europe des citoyens*

Je voudrais brièvement traiter d'une des composantes essentielles de l'Europe, c'est-à-dire ses citoyens, et savoir si oui ou non, depuis la fameuse déclaration de Robert Schuman de 1950, il s'est créé au niveau de la perception individuelle une situation différente de celle qui existait avant.

Je crois que c'est une question fondamentale, parce que cela nous oblige à nous souvenir que le projet de construction européenne est au départ et à l'arrivée un projet essentiellement politique.

Plus je vois l'évolution de l'Europe dans la situation actuelle, plus je trouve la querelle sur le point de savoir si l'Europe est économique ou politique, absurde et absolument dénuée de tout fondement parce que, fondamentalement, quel est l'objectif de la construction européenne si ce n'est d'influencer la situation des habitants de nos pays?

Et, si influencer la situation des personnes n'est pas mon activité politique fondamentale et la plus noble, alors je ne sais vraiment pas ce qu'est la politique.

Cela nous amène immédiatement à nous rappeler qu'au départ la question était politique dans le sens le plus dramatique du terme.

Rappelons-nous, à cet égard, ce que Robert Schuman disait en annonçant la création d'une Haute Autorité nouvelle pour s'occuper des deux questions les plus fondamentalement stratégiques de l'époque, c'est-à-dire l'acier et le charbon ; cette proposition doit jeter "les premières assises d'une fédération européenne indispensable à la préservation de la paix". Le mot fondamental était lâché: on voulait créer une société de sécurité et de paix, ce qui, en Europe, à l'époque, était tout à fait révolutionnaire, puisque nous sortions de 2000 ans de guerre civile.

Lorsque, quelques années plus tard, les mêmes pères-fondateurs décident de surmonter l'échec de la CED et de lancer la CEE, ils sont bien prudents et bien avisés d'indiquer, dans le préambule du Traité, qu'ils sont déterminés à établir "les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens".

Dans la mesure où l'on croit que ce sont des paroles en l'air, il suffit de constater que, lorsque trois Etats européens changent fondamentalement leurs régimes pour entrer dans celui de la démocratie parlementaire et pluraliste, leur première volonté est d'indiquer qu'ils veulent appartenir à cette Communauté européenne parce qu'ils sentent bien qu'elle vise à leur garantir une assise démocratique, c'est-à-dire, notamment, la libre expression de l'opinion des citoyens.

Lorsqu'on examine la situation, il convient d'éviter deux dangers:

Le premier est de regarder les choses avec l'oeil de celui qui a la foi et l'optimisme et de constater que nous avons fait bien des progrès. Il ne manquerait plus que cela, puisque, avant la CECA, il n'y avait rien. Tout ce que l'on a ajouté est, par conséquent, un élément de progrès.

Mais, il faut porter un jugement non pas dans l'abstrait, mais en déterminant si oui ou non les progrès réalisés sont conformes aux objectifs fixés.

Le second danger est de voir les événements avec l'oeil un peu aigri du pessimiste pour lequel les choses n'ont pas été exactement comme il le voulait.

Je dois dire que, de temps en temps, lorsque j'écoute la campagne électorale européenne, il m'est difficile d'oublier que ceux qui font des déclarations sur les carences de l'Europe étaient au pouvoir pendant que la Communauté se faisait avec les difficultés que l'on connaît.

Mais je ne voudrais pas tomber dans ce troisième excès qui est caractéristique de notre société occidentale. Il consiste à analyser avec un luxe de détails les causes de nos échecs passés et à perdre, de la sorte, l'énergie

indispensable pour faire des pas en avant.

Le citoyen existe-t-il, possède-t-il des droits qu'il n'aurait pas si la Communauté européenne n'existait pas ? C'est le premier élément constitutif de ce citoyen européen dont nous parlons.

Je crois que, lorsqu'on analyse brièvement la situation, on découvre que le citoyen européen dispose effectivement, dans des éléments essentiels, d'une protection supplémentaire que lui donne le droit communautaire par rapport au droit national.

Très brièvement, pour l'illustrer, je voudrais donner trois exemples :

Le premier, c'est qu'une grande partie des dispositions du Traité s'applique automatiquement dans la vie de tous les jours, sans qu'elle ne doive donner lieu à des décisions ou à des règlements du Conseil.

C'est ainsi que l'interdiction pour les Etats d'introduire des taxes qui auraient le même effet que les droits de douane est un droit qui est automatique: il ne nécessite pas de décision du Conseil. L'interdiction de discrimination en matière fiscale est un élément qui s'applique automatiquement en vertu de l'article 95 du Traité.

Ces dispositions créent au profit des particuliers des droits directs nonobstant toute intervention nationale.

Le deuxième exemple, c'est la primauté du droit communautaire sur le droit national, quelle que soit la nature ou la date d'entrée en vigueur des dispositions du droit national. C'était une des plus grandes querelles juridiques que nous connaissions à l'Université, à savoir si le droit international primait le droit national.

Il est intéressant de noter que dans cette période où tous les Etats attachent de plus en plus d'importance à la régionalisation, la Cour de Justice a indiqué, pour qu'il n'y ait aucune ambiguïté, qu'elle considérait comme seuls responsables les Etats peu importe les délégations qui existent à l'intérieur de ceux-ci. Cela confirme indéniablement la primauté du droit communautaire sur le droit national.

Enfin, il est important de savoir, et c'est mon troisième exemple, que ces droits donnent lieu à des recours spécifiques devant la Commission et la Cour de Justice, c'est-à-dire que le droit se traduit dans une action possible et il me semble que c'est un point important.

Il existe ici une querelle juridique: conviendrait-il d'entreprendre une novation juridique pour assurer un recours individuel devant la Cour contre tous les actes juridiques communautaires ou est-il préférable de développer ce qui existe actuellement en prenant en considération la jurisprudence de la Cour?

Je suis toujours en faveur des actions qui permettent d'indiquer bien clairement les objectifs que l'on poursuit et il est évident qu'une déclaration du Conseil faisant apparaître ce que sont les droits du citoyen par rapport à la Cour de Justice aurait le grand mérite de la clarté.

Il aurait aussi le grand inconvénient de donner à ceux qui sont plus hésitants sur le plan politique, un alibi pour bloquer ce développement jurisprudentiel de la Cour puisque, pendant que l'on discuterait ce problème général, il y aurait, d'une certaine manière, un statu quo.

Je me méfie un peu, dans les circonstances actuelles, de ces grands projets auxquels tout le monde donne son adhésion de principe, mais pour lesquels la mise en oeuvre pratique implique que l'on exige de la Communauté qu'elle ait répondu au préalable à toutes les questions, à tous les problèmes théoriques qui pourraient se poser de manière telle que l'on refuse d'aller dans une certaine direction avant d'être sûr qu'on y soit et, cela, avant d'avoir quitté son point de départ. La mobilité humaine est ainsi faite qu'il est difficile d'être dans deux endroits à la fois, ce qui veut dire que l'on reste sur place. Cela permet à M. Schmidt de dire: "Méfions-nous de la tentation des discours du dimanche, ce qui justifie l'immobilisme de notre action pendant la semaine".

Il y a un élément d'information qui manque fondamentalement dans la structure de l'appareil communautaire et les travaux que nous pourrions mener avec la Fondation européenne de la Culture nous permettraient certainement de commencer à remédier à cela.

J'aimerais bien savoir qui sait que l'article 173 du Traité permet à tout individu d'introduire un recours devant la Cour contre toute décision qui le concerne individuellement: vraisemblablement quelques fonctionnaires de la Commission qui trouvent qu'elle les traite mal et qui vont devant la Cour mais, en dehors de cela, qui est très caractéristique d'une dispute sociale plutôt que d'un grand avantage au niveau du droit communautaire, le citoyen ne le sait pas.

Je crois que, même au niveau juridique, on n'a pas encore bien perçu, dans tous les Etats, ce qu'est le recours préjudiciel, c'est-à-dire la possibilité, pour les juridictions nationales, de poser une question à la Cour de Justice pour déterminer sur quelles bases les décisions doivent être prises.

Enfin, qui sait que les articles 178 et 215 du Traité permettent à n'importe qui d'introduire devant la Cour une action en réparation d'un dommage causé en matière non contractuelle par une institution de la Communauté, même dans le cas où le dommage résulte d'un acte juridique qui n'est pas contestable ?

Il y a donc un effort d'information essentiel à faire au niveau de ce qu'est la réalité des droits du citoyen. Bien entendu, quand j'ai parlé de droits du citoyen, j'ai essayé de m'attacher non pas aux avantages subjectifs que l'on a en appartenant à la Communauté Européenne, mais aux droits qui sont garantis par des voies de recours.

Une seconde catégorie de droits sont ceux qui découlent de l'existence des politiques communes qui touchent aux quatre grandes libertés : liberté de circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux et qui ont effectivement donné lieu à un certain nombre d'actions qui constituent pour les individus des droits nouveaux par rapport à ce qui existait précédemment.

Un des avantages les plus connus de la libre circulation a eu comme conséquence que les travailleurs et leurs ayants droit ont bénéficié, dans le domaine des prestations de sécurité sociale, pour le calcul de leurs pensions, c'est-à-dire l'addition de toutes les périodes qui doivent être prises en considération par les différentes législations nationales, d'un avantage qui découle automatiquement de ce qu'a été leur liberté de travailler partout.

Il est certain que nous avons également fait des progrès au niveau des professions libérales en sanctionnant la possibilité pour les médecins, les dentistes, les vétérinaires ou les infirmières d'exercer leur profession librement dans tous les pays de la Communauté sans devoir subir des examens de vérification supplémentaires, pour autant qu'ils remplissent les conditions générales définies au niveau communautaire et qui ont, dans certains pays, pour conséquence la modification de la législation nationale en ce qui concerne l'exercice de ces différentes professions.

Enfin, la libre circulation des travailleurs a eu pour conséquence que leurs enfants aient le même droit d'accès à l'enseignement que ceux des nationaux d'un pays, qu'ils exercent une activité salariée ou non salariée, ceci afin que les conditions soient identiques pour tous les ressortissants de la Communauté.

Cela veut dire que tous ces droits qui, dans une structure fédérale, auraient probablement fait l'objet d'une déclaration de droits, dans le système communautaire, sont la résultante de la mise en place de ces politiques nouvelles.

Bien entendu, tout cela évolue avec le temps et, aujourd'hui, nous nous occupons des droits participatifs des travailleurs dans le contexte de la définition sur la législation des sociétés, des problèmes touchant aux consommateurs, entre autres la protection contre la publicité trompeuse, la responsabilité des produits, même sans faute, et ainsi de suite.

Enfin, il y a une catégorie qui est peut-être encore plus significative, c'est celle qui naît d'une politique plus

ponctuelle.

Le cas le plus connu aujourd'hui est celui de l'acier (hier, c'était le charbon).

Aujourd'hui, un travailleur qui perd son emploi dans la sidérurgie a automatiquement un droit sur la Communauté de toucher pour une certaine période de temps une allocation supplémentaire par rapport à celle que prévoit la législation sociale du pays d'origine.

Ce n'est pas une possibilité, c'est un droit, et il ne s'agit pas de savoir si les fonds budgétaires existent ou non : c'est une obligation en vertu même du Traité et des Conventions d'accorder cela. C'est donc ici la démonstration de l'existence de la solidarité communautaire au profit d'un citoyen de la Communauté, exactement comme la solidarité joue au plan national par rapport à des cas de ce genre.

Je pourrais donner des exemples identiques en ce qui concerne l'agriculture.

On peut dire que ces différents droits sont ponctuels et sectoriels et ne touchent pas fondamentalement à ce qui est le plus politique, c'est-à-dire au fait que nous sommes une démocratie parlementaire pluraliste.

Voyons, par conséquent, ce que la Communauté apporte en matière de protection des droits fondamentaux.

J'ai indiqué ce qu'était le passage du préambule du Traité de Rome qu'il faut, pour bien le comprendre, situer dans la période où il a été établi.

Quand on fait appel, dans ce préambule, aux Etats épris de liberté, cela visait très clairement une situation précise puisque nous étions en pleine guerre froide dans la période la plus nette de l'opposition entre deux parties de l'Europe, celle dans laquelle existait la liberté et celle où la liberté était en train de disparaître.

Je pense que les Gouvernements ont été conséquents avec cette approche. C'est ainsi que lorsqu'ils ont essayé de définir après la relance de la coopération politique européenne des idées à cet égard, ils ont, dans la Déclaration sur l'identité européenne, indiqué qu'ils entendaient sauvegarder les principes de la démocratie représentative, du règne de la loi, de la justice sociale et du respect des droits de l'homme, qui constituent les éléments fondamentaux de l'idée européenne. C'est donc un courant qui sous-tend l'action d'unification.

Une déclaration commune des différentes institutions européennes a permis aux Chefs d'Etat et de Gouvernements de souligner que le respect et le maintien de la démocratie représentative et des droits de l'homme dans chacun des Etats-Membres constituent des éléments essentiels de l'appartenance aux Communautés Européennes. On ne peut dire les choses plus clairement.

L'intention politique est claire, mais suffit-elle?

Le niveau de la protection juridique de ces droits fondamentaux est-il à la hauteur de ce consensus politique?

Je crois qu'il faut, encore une fois, se tourner vers la Cour, cette institution remarquable de la Communauté Européenne, et constater que, depuis deux arrêts de principe rendus en 1969 et 1970, le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux de droit dont la Cour de Justice doit assurer le respect. La Cour a, en outre, indiqué qu'elle ne saurait admettre des mesures incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus et garantis par les constitutions des Etats-Membres.

Il nous paraît qu'un progrès peut encore être réalisé. C'est la raison pour laquelle la Commission, innovant au début de cette année-ci, et visant à ouvrir sur ces questions fondamentales un débat avec le Parlement nouvellement élu, a adressé au mois de mai un mémorandum au Parlement, suggérant que la Communauté en tant que telle, comme institution juridique distincte de l'addition des Etats, adhère à la Convention Européenne des Droits de l'Homme et à toute l'organisation institutionnelle qui l'accompagne.

Je crois donc que si la Communauté pouvait prendre cette décision d'accepter que, pour des questions aussi importantes que la protection des droits fondamentaux, elle s'inscrit dans un système institutionnel plus large qui prévoit des règles et des garanties, ce serait une indication très nette de notre volonté d'avoir un système juridique conforme à ce respect des droits de l'homme et renforcerait l'image que la Communauté veut donner d'être une terre de liberté et de démocratie.

Bien entendu, sur le plan technique, de nombreuses difficultés se posent, parce que la Convention européenne de Strasbourg ne prévoit que l'adhésion des Etats et pas d'une Communauté et parce que c'est une convention de type classique, alors que nous voulons, au contraire, en y faisant adhérer la Communauté, aboutir à une situation tout à fait particulière.

Je ne doute pas que, malgré la difficulté de la tâche, l'enjeu de cette adhésion de la Communauté est tel que nous arriverons à surmonter les difficultés et à arriver à ce qui me paraît fondamental, c'est-à-dire d'apporter la preuve que l'Europe est l'affaire des citoyens.

L'unification européenne est une tâche qui ne sera jamais terminée.

La protection des droits fondamentaux n'est jamais terminée, mais, si nous n'apportons pas la preuve de la réalité du progrès assuré de jour en jour et si nous ne sortons pas l'Europe du caractère terne dans lequel elle se trouve parce qu'elle est de manière permanente confrontée avec l'épreuve du quotidien, ce qui est pour tout homme et toute opération l'épreuve la plus dure, alors, je crois que l'élan risque de prendre fin.

Je crois très simplement que lorsqu'on réfléchit à ce que veut dire la fin de l'élan vers l'unification, cela signifie que les dirigeants priveraient les citoyens de la Communauté de la possibilité d'avoir sur leur avenir une influence. C'est, en effet, cela l'enjeu de l'Europe.

Tout le monde se complaît à dire que les problèmes les plus essentiels ne sont plus saisissables exclusivement au niveau national, ce qui veut dire que la politique nationale ne peut pas apporter les réponses d'espoir et de sécurité dont les citoyens ont besoin. S'il est vrai qu'on ne peut plus agir dans certains cas au plan national et qu'on ne pourrait pas non plus le faire au plan européen, cela voudrait dire que, pour la première fois dans son histoire, l'Europe et ses Etats accepteraient que la fatalité est leur destin et non pas leur imagination, leur courage et leurs possibilités de créer une société nouvelle.

Face à un choix de ce genre, il me paraît clair que personne n'a le droit de désappointer l'espoir que les citoyens mettent dans un avenir meilleur, dès lors que celui-ci ne se situe efficacement qu'au niveau européen, et, placés devant un dilemme de ce genre, les Gouvernements ne peuvent donner qu'une réponse claire. Cette réponse sera d'autant plus claire que ceux qui, comme nous, en sont convaincus, ne leur laissent aucun doute sur ce que nous souhaitons qu'ils fassent.