Document généré le 15 juil. 2025 17:51

Revue Gouvernance
Governance Review

La normativité entre proximité democratique et efficacité politique : la question de la subsidiarité dans le droit de l'union européenne
The Normative - Caught Between Democratic Proximity and Political Effectiveness - Subsidiarity in European Union Law

Julien Barroche

Volume 5, numéro 2, 2008

URI : https://id.erudit.org/iderudit/1039102ar
DOI : https://doi.org/10.7202/1039102ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Centre d'études en gouvernance de l'Université d'Ottawa

ISSN

1912-0362 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Barroche, J. (2008). La normativité entre proximité democratique et efficacité politique : la question de la subsidiarité dans le droit de l'union européenne. *Revue Gouvernance / Governance Review*, *5*(2). https://doi.org/10.7202/1039102ar

Résumé de l'article

Enfin, dans le dernier article, intitulé « La normativité entre proximité démocratique et efficacité politique - la question de la subsidiarité dans le droit de l'Union européenne », Julien Barroche (Institut d'études politiques de Paris) se penche sur les facteurs explicatifs derrière l'apparition de la notion de subsidiarité en Europe, ainsi que sur le sens politique et les effets pratiques qui en découlent. À cette fin, l'analyse retient comme points d'ancrage trois grands éléments : la distribution des pouvoirs dans les démocraties contemporaines (tensions centre-périphérie); la polymorphie et l'élasticité conceptuelle; et, enfin, le réinvestissement du principe dans le contexte sociopolitique plus large d'une remise en cause de la légitimité du modèle étatique traditionnel.

Tous droits réservés © Faculté des sciences sociales, Université d'Ottawa, 2008

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

revue gouvernance

La normativité entre proximité democratique et efficacité politique : la question de la subsidiarité dans le droit de l'union européenne

Vol.5, No. 2, novembre 2008, Page 51

Julien Barroche

Pourquoi le principe de subsidiarité a-t-il fait son apparition dans les traités européens? Quel sens politique et quels effets pratiques faut-il lui attribuer? Trois constats généraux d'ordre contextuel peuvent d'emblée être dégagés afin de préciser les termes de notre interrogation[1] .

1. La question de la distribution des pouvoirs dans les démocraties contemporaines se heurte à peu près partout aux mêmes enjeux : enchevêtrement des compétences des différents niveaux de responsabilité, revendication d'une plus grande participation des bénéficiaires des politiques publiques à la définition de celles-ci, appel généralisé à un rapprochement entre décision et citoyen. Toutes ces thématiques semblent converger vers un même mot d'ordre, celui de la proximité, en ce qu'il apparaît, à tort ou à raison, comme une condition *sine qua non* de l'épanouissement démocratique. Le problème est que, dans ce mot d'ordre, le lien entre proximité et démocratie est pensé sur le mode d'une évidence très peu scientifique, à grand renfort de références tocquevilliennes sur la commune comme lieu d'apprentissage de la démocratie, ou rousseauistes sur la nécessaire exiguïté des Etats démocratiques. Cette équation d'égalité ne doit pas être reçue comme telle dès l'instant où la démocratie épouse les formes de la représentation politique, qui implique la distance – inhérente à toute médiation institutionnelle. En quoi la proximité serait-elle nécessairement un gage de démocratie? Tout se passe, en définitive, comme si, pour ressourcer la démocratie, il fallait passer par les vertus régénératives du *local* – supposé vierge de toutes violences politiques – et miser sur sa capacité à rénover la politique. Mais ne s'agirait-il pas là d'une erreur de diagnostic? Car la démocratie représentative est toujours en crise. C'est précisément pour rendre supportable cette crise, pour résorber le déficit démocratique qui en résulte toujours, que la proximité s'érige périodiquement comme un recours. D'où les transformations à l'œuvre dans la plupart des Etats du monde occidental, qu'elles prennent la forme de la décentralisation, de la dévolution, de l'autonomie régionale, de la fédéralisation.

Le principe de subsidiarité, tel qu'il figure à l'article 5 du *traité de Maastricht*[2] , exprime bien cette idée : l'Union européenne dispose d'une compétence subsidiaire par rapport aux Etats membres, à savoir que son intervention n'est requise que si « les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante et peuvent […] être mieux réalisés au niveau communautaire ». Mais le principe révèle en même temps une tension et une contradiction : tension entre efficacité politique et proximité démocratique ; contradiction entre efficacité relative (« suffisante ») et efficacité maximale (« mieux »). La subsidiarité donne-t-elle la priorité à l'efficacité centralisatrice ou à la proximité? Par où l'on perçoit bien l'ambiguïté fondamentale qu'il y a à promouvoir un rapprochement décision/citoyen avec des arguments qui peuvent tout à fait justifier un mouvement inverse. L'examen des pratiques concrètes de répartition du pouvoir font d'ailleurs ressortir les phénomènes de centralisation qui s'opèrent en

marge d'une rhétorique vantant les mérites de la proximité. L'analyse se concentrera ici sur le cas de l'Union européenne.

2. Le principe de subsidiarité est une notion polymorphe, un concept-valise, un principe à double tranchant. Il se rapproche tantôt de la suppléance (substitution), tantôt du secours (renfort), tantôt du concours. Son inscription dans le droit communautaire ne va donc pas sans poser certains problèmes d'interprétation. La subsidiarité est-elle un principe centralisateur (dimension intégrative) ou, au contraire, décentralisateur (dimension dévolutive)? La politique des Etats constitue-t-elle la politique principale et celle de l'Union la politique résiduelle, ou bien est-ce l'inverse? Tous les Etats n'ont d'ailleurs pas la même conception de ce qui est subsidiaire; certains peuvent développer une subsidiarité interne et infraétatique (fédéralisme décentralisateur) se révélant en concurrence directe avec la subsidiarité externe et supraétatique (fédéralisme centralisateur). Dans le cas européen, si l'on examine de près le contexte d'élaboration du *traité de Maastricht*, il apparaît clairement que le contenu de la subsidiarité n'est pas tant juridique que politique : signifier aux « eurosceptiques » que la Commission n'entend pas s'immiscer sans motifs dans les affaires internes des Etats, tout en préservant – là réside le paradoxe – les conditions de possibilité d'un éventuel fédéralisme européen. Il est d'une certaine manière le lieu d'un compromis formulé par Jacques Delors, alors président de la Commission européenne, destiné à concilier les attentes des Länder allemands soucieux de ne pas être dépossédés par le niveau fédéral et la volonté britannique de préserver les prérogatives des Etats[3] . Sans définition juridique véritablement assurée, la subsidiarité avait pour tâche, en 1992, de répondre aux craintes des Etats et des régions face à l'interventionnisme de la Commission, jugé excessif depuis l'entrée en vigueur de *l'Acte unique européen*. Aussi la subsidiarité communautaire, pour être comprise, gagne-t-elle à être réinsérée dans son contexte d'élaboration conceptuelle au cœur d'un compromis politique sur la forme juridique de l'Union.

3. Le réinvestissement du principe intervient dans une atmosphère de redéfinition des fonctions de l'Etat et, plus généralement, dans le cadre d'une remise en cause de la légitimité du modèle étatique traditionnel, de l'approche *souverainiste* et *décisionniste* du pouvoir. Sur fond de nouvelle gouvernance (certains définissent d'ailleurs la subsidiarité comme gouvernance de proximité), les cadres territoriaux de l'exercice du pouvoir politique se déplacent et modifient les modes d'agir du gouvernement. Cette reconfiguration conceptuelle et pratique est essentielle pour comprendre l'exhumation du principe de subsidiarité – vocable d'origine catholique apparu pour la première fois en latin dans une encyclique pontificale de 1931, alors que l'Eglise catholique pointait significativement les excès mussoliniens dans l'exercice de la souveraineté étatique[4] . Significativement, au sens où, dès l'origine, l'opposition est claire entre souveraineté et subsidiarité. Considérée aujourd'hui, la perspective *subsidiariste* permet de cerner en quoi et comment la souveraineté se recompose au contact des exigences démocratiques. En affirmant la souveraineté et la dignité de chaque niveau de compétences, la subsidiarité fait figure de principe cardinal pour l'éthique démocratique ; un principe qui recompose les formes du pouvoir (la séparation des pouvoirs notamment), les modalités de la représentation politique et, donc, la partition Etat/société civile. Au rebours d'une quelconque autonomisation du politique – matrice philosophique qui fonde précisément la souveraineté – la subsidiarité prétend réencastrer le politique dans le social et le local. Il reste que le principe *communautaire*de subsidiarité a un sens plus institutionnel et territorial (rapports des différents niveaux de la puissance publique entre eux) que fonctionnel (rapports de la puissance publique et de la société civile); ce qui emporte des conséquences très importantes pour notre interrogation et autorise à identifier une subsidiarité spécifiquement européenne dont il faudra s'attacher à dessiner les contours et à soulever les enjeux.

Il apparaît que la polysémie du mot et sa force intimidante tendent à décourager tout effort de définition, tout figement d'un sens particulier. L'intérêt n'est pas ici d'entrer dans une querelle sémantique et définitionnelle, d'autant que la signification d'une expression linguistique n'est donnée ni dans l'essence des choses ni dans l'observation de la réalité, mais dans l'usage qui en

est fait par les différents acteurs sociaux. Il est de déterminer ce qui fait véritablement sens dans cette confusion lexicale. Le brouillage n'explique-t-il pas la prolifération même du vocable dans le discours des institutions et des acteurs de l'Union européenne? N'explique-t-il pas aussi, et de manière contradictoire, son utilité très relative? A savoir que s'il s'agissait à travers le mot subsidiarité de promouvoir un concept nouveau et donc une valeur ajoutée notionnelle, force est de constater son échec. N'y avait-il pas, d'ailleurs, quelque paradoxe à vouloir résorber le déficit démocratique européen en invoquant un mot pour le moins sibyllin. C'est que la signification de la subsidiarité n'est pas à rechercher dans l'essence propre d'un concept[5] . Mais dans les enjeux qu'elle soulève, les questions qu'elle pose. Nous en avons retenu deux principales : la question des modalités pratiques du partage des compétences au sein de l'Union européenne (**I.**) et celle, qui découle directement de la première, du rapport entretenu entre niveau de décision et niveau d'exécution, invitant à s'interroger ici sur les exigences souvent contradictoires de la proximité et de l'efficacité (**II.**). Il ne s'agit pas de postuler *a priori* une opposition irréductible entre efficacité et proximité, mais de voir comment les deux pôles travaillent la subsidiarité de l'intérieur. En première approximation, celle-ci peut se définir comme une règle de proximité : tout ce qu'un individu, seul ou en groupe, peut accomplir par lui-même ne doit pas être transféré à l'échelon supérieur. Pourtant, cette simple proposition, dans son apparente limpidité, n'épuise pas le sens du mot subsidiarité. Surtout, la manière dont le principe a été inscrit dans le droit communautaire fait intervenir un critère d'efficacité, qui reconfigure la portée même de la subsidiarité. D'où une tension entre la matrice originelle, plutôt naturaliste, et le terrain utilitariste sur lequel elle a subrepticement glissé. Comment s'opère précisément ce glissement?

I. Un enchevêtrement de compétences partagées : Souveraineté et subsidiarité

1.1. En 1990-1991, lors des discussions de la conférence intergouvernementale préparant la rédaction du *traité de Maastricht*, deux grandes conceptions de la distribution des compétences entre niveaux communautaire et national s'affrontaient : l'une favorable à l'insertion d'un article général régulant le système de répartition des attributions de chaque échelon (logique de subsidiarité); l'autre prônant l'établissement de listes détaillées de compétences (logique de répartition). C'est la première conception qui a été retenue, dans la mesure où il était manifestement difficile de dresser des listes définitives de compétences nationales et communautaires à l'image de la pratique traditionnelle des Etats fédéraux. Pour gérer un système complexe de compétences partagées (qu'elles soient concurrentes ou parallèles), tel qu'il est à l'œuvre au sein de la Communauté européenne, on a préféré élaborer un principe dont la fonction devait être, plus modestement, de réguler l'exercice des compétences. La subsidiarité survient comme un recours ; car le fonctionnement institutionnel de l'Europe rend impossible la mise en œuvre des formules classiques et hiérarchiques d'organisation des compétences. D'un côté, le principe de souveraineté (tel qu'il a pu être formulé par Jean Bodin) suppose l'omnicompétence exclusive du souverain et le caractère indivisible de la puissance publique[6] . De l'autre, avec la subsidiarité, place doit être faite à un partage des compétences fonctionnant sur le mode de la perméabilité, non sur celui, traditionnel, de la spécialité des attributions ; en somme, à une approche globale à l'intérieur de laquelle les compétences deviennent potentiellement communes en tout ou partie à la Communauté et aux Etats, et non plus exclusives à l'une ou à l'autre. Il reste que, dans cette nouvelle ère des compétences partagées, l'absence d'un schéma clair de répartition des prérogatives entre l'Union européenne et les Etats membres, parce qu'il serait politiquement irréalisable, constitue un obstacle majeur à la lisibilité institutionnelle de l'ensemble.

1.2. Comprendre plus avant la signification juridique donnée à la subsidiarité dans le dispositif maastrichtien suppose de bien distinguer les trois alinéas de l'article 5 – c'est-à-dire les principe d'attribution des compétences, de subsidiarité et de proportionnalité – qui autorise à parler

d'une subsidiarité *lato sensu* (ensemble de l'article 5 travaillé par une contradiction interne entre logique de répartition et logique de subsidiarité)[7] et d'une subsidiarité *stricto sensu* (article 5-2 qui s'applique aux seules compétences partagées mais dont on ne sait pas réellement si elle privilégie l'efficacité ou la proximité). Précisons ici que le principe, tel qu'il est formulé dans le traité, ne s'applique pas aux échelons infraétatiques, mais uniquement à la relation Etat/Communauté.

Le principe d'attribution (article 5-1), tout d'abord, répond à la question *qui?* En déterminant les compétences communautaires, il remplit une fonction distributive et concourt à la définition de l'équilibre institutionnel dans son ensemble. D'une certaine manière, il rappelle en toute logique que, selon le droit international, l'Union européenne est un sujet juridique dérivé et non originaire, en ce qu'elle n'a pas la compétence de la compétence – c'est-à-dire qu'elle ne peut agir que si une compétence lui a été expressément confiée par un traité (principe de spécialité). Aussi, la compétence de l'Union n'est pas une compétence de principe mais une exception à la compétence des Etats. C'est en ce sens qu'elle peut être dite subsidiaire. Le principe de subsidiarité (article 5-2), ensuite, répond à la question de la modalité (*comment?*) de l'exercice des compétences une fois celles-ci distribuées. Elle ne concerne pas l'attribution de compétences à proprement parler; elle vient seulement en conditionner l'exercice, en posant la question de la nécessité de l'action communautaire. On peut alors parler d'un principe régulateur, d'une règle dynamique ou encore d'un mécanisme d'ajustement. Enfin, provenant directement de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, le principe de proportionnalité (article 5-3) concerne, comme le principe de subsidiarité, les modalités d'usage, de mise en œuvre et d'exercice des compétences mais il s'attache plus exactement à définir l'intensité adéquate de l'action envisagée, non sa nécessité[8] .

1.3. Au total, la subsidiarité est avant tout d'un principe de limitation des prérogatives de l'Union au profit des Etats membres qui conservent leur compétence de droit commun. Autrement dit, le principe de subsidiarité définit la charge de la preuve au sens où les institutions communautaires doivent prouver la nécessité d'agir au niveau européen[9] . Les Etats disposent d'une présomption de compétence ; c'est à la Communauté qu'il incombe de démontrer le caractère indispensable de son intervention. On retrouve ici la définition de la subsidiarité par Oswald von Nell-Breuning, Jésuite allemand, à qui est attribuée la première formulation du principe, et par Hans Stadler, juriste suisse, à savoir qu'elle équivaut à une règle de proximité, à une présomption de compétence en faveur de la plus « petite » entité[10] . Dans ce même esprit, H. Stadler, en particulier, a systématisé une définition rigoureuse de la subsidiarité à partir du texte de l'encyclique *Quadragesimo anno*, en identifiant trois niveaux distincts. 1°, les *sujets* du principe de subsidiarité qui indiquent une tension entre le tout de la communauté politique et les parties (les individus et les corps intermédiaires). A ce premier niveau, la subsidiarité attribue en principe la priorité à la plus petite entité, mais elle insiste aussi sur la nécessité du bien commun (conception organique de la société). 2°, les *objets* du principe de subsidiarité qui font apparaître une tension potentiellement antinomique entre efficacité et proximité. Mais, précise-t-il, le critère discriminant n'est pas tant l'optimisation (critère de l'efficacité maximale) que la proximité (compétence du niveau inférieur). 3°, le *message* du principe de subsidiarité, pris dans une équilibration toujours changeante, entre suffisance et efficacité, qui pose en définitive la question non pas de savoir si tel niveau accomplira au mieux une tâche donnée, mais de savoir si la plus petite entité (bénéficiant d'une présomption réfragable de compétence) s'en occupe de façon suffisante.

Il convient pourtant de ne pas s'arrêter à ce premier niveau de lecture ; car le principe de subsidiarité se révèle aussi comme un puissant outil de légitimation des interventions communautaires. Plus qu'une règle de proximité, la subsidiarité ne serait-elle pas, en définitive, un principe tendant à dissocier décision ou formation de la norme et mise en œuvre, à l'instar du système européen des directives. On peut en effet considérer que la technique de la directive s'inspire de l'esprit même du principe de subsidiarité, dans la mesure où elle fixe les résultats à

atteindre, en laissant aux Etats le choix des moyens et des formes à mettre en œuvre. Certains n'ont-ils d'ailleurs pas voulu voir dans la subsidiarité un principe fondateur de la philosophie qui préside à la construction européenne depuis les traités constitutifs[11] ?

II. Une disjonction entre échelons de décision et de gestion : Efficacité et proximité

Pour définir les critères de la nécessité d'une action communautaire, un double test doit être pratiqué : un premier test dit de l'efficacité comparative (entre les actions nationales et celles de la Communauté) et un second évaluant la valeur ajoutée communautaire (par rapport aux réglementations nationales existantes)[12] . Premièrement, il s'agit de déterminer si les moyens disponibles à l'échelon national sont suffisants (question de l'efficacité); deuxièmement, il s'agit de savoir si l'échelon communautaire est capable de parvenir à une meilleure réalisation de l'objectif (question de l'efficience). On saisit ici que l'article 5 contient une contradiction interne entre deux notions : l'efficacité et la nécessité; contradiction qui souligne l'indétermination fondamentale de l'idée même de suffisance.

2.1. Qu'est-ce, au juste, qu'une action suffisante au sens de l'article 5? Par exemple, l'inaptitude ou l'insuffisance d'un seul Etat peut-elle justifier une action de la Communauté ou, au contraire, l'aptitude d'un ou plusieurs Etats suffit-elle à empêcher la Communauté d'agir? Le critère discriminant est-il celui de la défaillance de la base ou celui de la capacité supérieure du sommet? L'ambiguïté fondamentale vient ici de ce que le qualificatif « suffisant » renvoie à un critère d'efficacité relative, pendant que « le mieux » renvoie à un critère d'efficacité maximale. Le premier implique essentiellement une logique décentralisatrice car le niveau inférieur accomplit tout ce qu'il peut accomplir de manière suffisante. Le second, au contraire, implique une logique centralisatrice autorisant le niveau supérieur à s'approprier tout ce qu'il estime en mesure de faire mieux que les échelons inférieurs. C'est que la subsidiarité européenne n'insiste qu'avec ambiguïté sur la nécessaire proximité de la prise de décision. Si, dans l'équilibre prévu par les instances communautaires, entre critère d'efficacité et critère de dimension, l'autorité la plus proche de l'individu est théoriquement légitimée à agir (toute autorité plus lointaine ne pouvant intervenir que si elle démontre une efficacité supérieure), on perçoit cependant en quoi proximité et efficacité peuvent entrer en conflit : on ne sait si la proximité est prioritaire dans l'absolu ou si elle intervient seulement quand il y a concurrence entre l'efficacité égale de deux niveaux (pour les départager). Bien plus, on peut s'interroger sur le point de savoir si la subsidiarité encourage une mise en œuvre plus proche des décisions, ou plus généralement une élaboration plus proche des décisions. En d'autres termes, la subsidiarité prend-elle son sens au niveau de l'exécution (auquel cas elle devient plus ou moins synonyme de proportionnalité) ou bien au niveau de la conception?

2.2. Dans la pratique, on observe que le principe de subsidiarité agit comme un simple instrument de décentralisation de l'exécution, en ce qu'il concerne le moment de gestion, non celui de la décision. Car l'administration communautaire est chargée de la conception et seulement à titre exceptionnel de l'exécution[13] . Elle repose sur un principe d'administration indirecte assez comparable à la tradition du fédéralisme suisse ou du fédéralisme allemand[14] . Bien plus, cette règle juridique en apparence formelle et organique a aussi un fondement matériel, qui tend à distinguer entre matières importantes et matières secondaires. L'encyclique *Quadragesimo anno* ne parlait-elle pas des « affaires de moindre importance »? D'où, une contradiction entre l'entité dite subsidiaire sur le plan organique (l'Union européenne) et les matières dans lesquelles elle intervient, qui sont rien moins que secondaires. Le même constat pourrait d'ailleurs valoir pour les processus de décentralisation dans les différents pays européens, notamment en France. La subsidiarité s'apparente alors à une reformulation du vieil adage romain *de minimis non curat praetor*, thématisant à nouveaux frais la distinction tocquevillienne entre gouvernement politique centralisé et gestion administrative décentralisée.

2.3. Pourtant, strictement entendue, la subsidiarité ne se limite pas à la simple exécution de ce que le niveau supérieur a décidé, mais considère l'attribution originaire de compétences complètes (conception et exécution) à des niveaux différents. Car, insistons-y, dans la décentralisation, le pouvoir local n'est jamais titulaire que de la part d'autorité que le pouvoir central veut bien lui concéder : il ne représente qu'une délégation de ce pouvoir central. Avec la subsidiarité, c'est le mouvement inverse : le niveau local ne délègue aux échelons supérieurs que les responsabilités et les tâches dont il ne peut se charger lui-même, il ne fait remonter au-dessus de lui que les compétences qu'il ne peut assumer, tandis qu'il résout par ses propres moyens tous les problèmes qu'il peut effectivement résoudre, en assumant lui-même les conséquences de ses décisions et de ses choix. Par où l'on comprend que subsidiarité et fédéralisme ne se superposent pas de façon évidente. Ils se rejoignent seulement quand le niveau inférieur est compétent dès le stade de l'initiative et de la conception d'une action.

Au total, on peut comprendre l'échec de la subsidiarité, morte en quelque sorte dès sa naissance juridique du fait à la fois des objectifs contradictoires qui lui ont été assignés et des critères peu opérationnels qui ont été retenus pour sa mise en œuvre[15] . D'une part, le principe de subsidiarité était censé réguler les compétences concurrentes, déterminer le juste niveau de pouvoir, rapprocher l'Union des citoyens, diminuer l'excès de réglementation européenne et protéger la souveraineté des Etats. D'autre part, il devait s'appliquer sur la base de l'inaptitude et de l'insuffisance des Etats, de l'aptitude comparative et de l'efficacité comparative; autant de critères qui, s'ils sont appliqués un à un, changent à chaque fois les contours du principe.

***

Le principe européen de subsidiarité possède un caractère très peu opératoire. En effet, on a voulu attribuer des implications pratiques et techniques à ce qui est d'abord un concept philosophique – lui-même difficile à stabiliser. Cependant, si la subsidiarité n'a pas d'opérationnalité juridique, elle n'en éclaire pas moins d'un jour très suggestif le projet européen. Ce qui importe en définitive dans la subsidiarité communautaire, c'est moins son effectivité ou sa justiciabilité que sa signification symbolique et son horizon métaphorique. Trois enseignements principaux à cet égard, qui conduisent à résumer et à reformuler l'apport des développements précédant.

1. Dans le souci généralisé de rapprocher le pouvoir de décision du citoyen, une ligne de partage se fait jour, qui distingue entre, d'un côté, la prise de décision elle-même et, de l'autre, sa mise en œuvre. Partage qui en un certain sens contredit l'objectif de participation démocratique qui anime ce mouvement; partage qui ne se résume pourtant pas à la distribution classique des rôles entre le gouvernement politique et la gestion administrative. Il exprime plutôt un dilemme, souvent occulté, entre proximité démocratique et efficacité politique, dont le vocable subsidiarité, tel qu'il a été exhumé par les acteurs de l'Union européenne, traduit peut-être mieux que toute autre notion. Au-delà des interrogations que suscite cette subsidiarité européenne, elle cristallise dans son mot d'ordre un certain brouillage de la hiérarchie, à tout le moins une occultation de la question du détenteur du dernier mot, c'est-à-dire du détenteur du pouvoir de décision en dernier ressort. Si l'atteinte portée à la souveraineté ne vaut pas tant au niveau du principe juridico-politique qu'au niveau de ses conditions d'exercice concrètes, l'inéluctable confusion des deux plans amène à redéfinir les contours de la souveraineté en termes d'effectivité et d'opérationnalité. Sans se réfugier dans une définition essentialiste du principe de souveraineté, il est possible, avec Hannah Arendt, de parler ici d'une « fonctionnalisation » du concept, symptôme d'un rapport strictement utilitariste à la souveraineté[16] . C'est ainsi que la subsidiarité *communautaire* tend à faire de la répartition des compétences une question purement technique (bilan coûts/avantages entre proximité et efficacité), qui oublie la dimension éminemment politique et symbolique de la hiérarchie des niveaux de gouvernement, en misant en quelque sorte sur une autorégulation naturelle des différents échelons en concurrence. Or, la distribution des compétences est une question

politique, en rien une question technique. Son indétermination dans le système communautaire est à l'image de l'indéfinition du projet européen lui-même.

2. La subsidiarité dans son acception territoriale pose la question du rapport des différents niveaux de décision au sein de la puissance publique elle-même. Mais que propose-t-elle précisément? La tentation est forte ici de répondre par une alternative binaire. Ou bien subsidiarité de la périphérie par rapport au centre, ou bien subsidiarité du centre par rapport à la périphérie. A vrai dire, ni l'un ni l'autre des termes de l'équation ne correspond au schéma *subsidiariste*. Ni présomption de compétence de la première par rapport au second, ni simple décentralisation par voie de délégation de compétences de l'un vers l'autre. En effet, la subsidiarité relève d'un autre ordre dans lequel la notion de hiérarchie implose littéralement au profit d'une intériorité mutuelle, d'une immanence réciproque, qui écarte définitivement toute question d'antériorité, de priorité ou de précédence. Car le centre est présent dans la périphérie de même que la périphérie est présente dans le centre, à savoir, en l'occurrence, que les Etats membres sont présents dans l'Union européenne et que l'Union européenne est présente dans les Etats membres. Or, s'il n'y a pas d'extériorité entre le centre et la périphérie, il n'y a pas de hiérarchie possible (c'est-à-dire pas de distinction entre un supérieur et un inférieur, entre un haut et un bas). La sortie du modèle classique des rapports entre centre et périphérie permet de tenir ensemble les deux pôles de la dialectique dans un équilibre toujours fluctuant[17] . Il explique en grande partie la situation dans laquelle se trouve l'Etat moderne aujourd'hui, singulièrement dans l'Union européenne. La redéfinition de son périmètre et de ses missions ne s'effectue pas sur le mode traditionnel de la verticalité mais bel et bien sur celui de l'horizontalité démocratique – autre manière de désigner la proximité. Ce qui vient heurter sa logique profonde rappelée par l'étymologie latine du mot : tenir debout. Que deviennent, alors, les notions de centre et de périphérie à l'intérieur de la puissance publique quand l'Etat se trouve dépourvu de toute transcendance, quand la société se pense comme autoconsistante, antérieure ontologiquement et chronologiquement?

3. Philosophiquement, la subsidiarité fait référence à un modèle de société dans lequel les capacités de chaque personne et de chaque instance sont conçues comme naturelles et à l'intérieur duquel, donc, l'attribution des compétences ne fait pas débat. Rien de tel dans le fonctionnement institutionnel de l'Union, ou pas encore. Dans la conception catholique, le fondement du principe de subsidiarité est le caractère prioritaire des droits et des capacités des personnes sur les structures de pouvoir, sur les institutions organisatrices de la vie en société, donc le caractère second des institutions publiques. En passant de la subsidiarité catholique à la subsidiarité européenne, on glisse inévitablement d'une logique naturaliste vers une logique utilitariste, dans la mesure où ce qui fonde cette dernière est un argument d'efficacité et de maîtrise de l'action publique. *In fine*, s'il fallait trouver un dénominateur commun au principe de subsidiarité selon la doctrine sociale de l'Eglise et au principe de subsidiarité selon les instances européennes, on serait amené à dire que, dans les deux cas, il s'agit de protéger l'homme et ses droits d'une emprise qui voudrait réduire ses capacités constitutives à participer à la vie publique. Dans l'ordre juridique européen, il n'apparaît pas seulement comme le moyen de garantir la souveraineté des Etats; il veut surtout garantir le renforcement de leur action en procurant un avantage pour les citoyens : une part de la souveraineté d'un Etat ne peut être abandonnée à une institution supérieure sans qu'ait été évalué si cet abandon porte ou non préjudice aux droits et aux devoirs fondamentaux des citoyens.

Julien Barroche, l'Institut d'études politiques de Paris.

Références

Barber, Nicholas W. 2005. « The Limited Modesty of Subsidiarity. » *European Law Journal*, mai, 11 (3), p. 308-325.

Bermann, George A. 1994. « Taking Subsidiarity seriously: Federalism in the European Community and the United States. » *Columbia Law Review*, mars, 94 (2), p. 331-456.

Bribosia, Hervé. 1998. « De la subsidiarité à la coopération renforcée. » *Le Traité d'Amsterdam : espoirs et déceptions* / coord. par Yves Lejeune. Bruxelles : Bruylant, p. 23-92 (Institut d'études européennes de l'Université catholique de Louvain).

Bribosia, Hervé. « Subsidiarité et répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres dans la constitution européenne. » *Revue du droit de l'Union européenne*, 1, p. 25-64.

Cass, Deborah Z. 1992. « The Word that saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community. » *Common Market Law Review*, décembre, 29 (6), p. 1107-1136.

Constantinesco, Vlad. 1991. « Le principe de subsidiarité : un passage obligé vers l'Union européenne ? » *L'Europe et le droit. Mélanges en hommage à Jean Boulouis*. Paris : Dalloz, p. 35-45.

Constantinesco, Vlad. 1992. « Who's Afraid of Subsidiarity? » *Yearbook of European Law*. Oxford: Clarendon Press, 11, p. 33-55.

Constantinesco, Vlad. 2005. « Les compétences et le principe de subsidiarité. » *Revue trimestrielle de droit européen*, avril-juin, 41 (2), p. 305-317.

Dehousse, Renaud. 1992. « La subsidiarité et ses limites. » *Annuaire européen*. Dordrecht, Boston, London : Martinus Nijhoff, 40, p. 27-46.

Delors, Jacques. 1992. « Le principe de subsidiarité. » *Le Nouveau concert européen*. Paris : Odile Jacob, p. 163-176 (Politique).

Delperee, Francis (dir.). 2002. *Le Principe de subsidiarité*. Bruxelles : Bruylant, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 538 p. (Bibliothèque de la faculté de droit de l'Université catholique de Louvain).

Döring, Lars. 2004. *Fundament für Europa. Subsidiarität, Föderalismus, Regionalismus*. Münster: Lit, 293 S. (Zur Zukunft Europas).

Estella de Noriega, Antonio. 2002. *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique*. Oxford: Oxford University Press, 210 p. (Oxford Studies in European Law).

Gaudin, Hélène. 2003. « La répartition des compétences Communauté/Etats membres. Un Janus constitutionnel. » *L'Esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*. Paris : Dalloz, p. 629-647.

Kersbergen (van), Kees et Verbeek, Bertjan. 1994. « The Politics of Subsidiarity in the European Union. » *Journal of Common Market Studies*, juin, 32 (2), p. 215-236.

Kersbergen (van), Kees et Verbeek, Bertjan. 2004. « Subsidiarity as a Principle of Governance in the European Union. » *Comparative European Politics*, aout, 2, p. 142-162.

Lenaerts, Koen et Ypersele (van), Patrick. 1994. « Le principe de subsidiarité et son contexte : étude de l'article 3 B du traité CE. » *Cahiers de droit européen*, 30 (1-2), p. 3-83.

MacCormick, Neil. 1999. *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. Oxford: Oxford University Press, 210 p.

Nicolaidis, Kalypso et Howse, Robert (dirs.). 2001. *The Federal Vision. Legitimacy and Level of Governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 537 p.

Rideau, Joël. 2002. *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1098 p.

Schere, Jean. 1998 (1). « Le principe de subsidiarité et la construction européenne », *Pouvoirs locaux*, septembre, 38, p. 116-126.

Schere, Jean. 1998 (2). « Le principe de subsidiarité et la construction européenne », *Pouvoirs locaux*, décembre, 39, p. 129-133.

Subsidiarité : défi du changement. Actes du colloque Jacques Delors. La subsidiarité, principe directeur des futures responsabilités en matière de politiques communautaires? Bruxelles : Institut européen d'administration publique, 1991, 171 p.

Toth, Akos G. 1992. « The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty. » *Common Market Law Review*, décembre, 29 (6), p. 1079-1105.

Verdussen, Marc (dir.). 2000. *L'Europe et la subsidiarité*. Bruxelles : Bruylant, 283 p. (Centre d'études constitutionnelles et administratives).

1 Cet exposé reprend et développe des hypothèses explorées dans un travail de thèse en cours sur la question de la subsidiarité (Institut d'études politiques de Paris, histoire et théorie du politique). On y analyse notamment les tensions – qui travaillent le mot lui-même – entre le sens *communautaire* du principe et son inscription dans la pensée catholique, dans la doctrine sociale de l'Eglise essentiellement.

2 Rappelons que l'expression principe de subsidiarité a fait son apparition dans le répertoire juridique de l'Union européenne par touches successives, en trois étapes principales. 1°, la locution principe de subsidiarité apparaît dans le projet de *traité d'Union européenne* mis au point en 1984 par le Parlement européen (à l'initiative du militant fédéraliste italien Altiero Spinelli). 2°, Jacques Delors va ensuite s'en saisir et le faire entrer dans *l'Acte unique européen* (1986) puis dans *la Charte européenne des travailleurs* (1989). 3°, c'est le *traité de Maastricht* en 1992 qui l'élève véritablement au rang de règle positive destinée à régir la répartition des compétences partagées entre les Etats membres et la Communauté. Il est formulé comme suit : « Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. » (article 5-2).

3 Cf. D.Z. Cass. « The Word that saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community. » *Common Market Law Review*, décembre 1992, 29 (6), p. 1107-1136.

4 *Quadragesimo anno, Acta Apostolicae Sedis*, XXIII, p. 203. La traduction française de 1931 parle de supplétivité (fonction supplétive de toute collectivité) et non de subsidiarité : « Que l'autorité publique abandonne donc aux groupements de rang inférieur le soin des affaires de moindre importance où se disperserait à l'excès son effort; elle pourra dès lors assurer plus librement, plus puissamment, plus efficacement les fonctions qui n'appartiennent qu'à elle, parce qu'elle seule peut les remplir : diriger, surveiller, stimuler, contenir, selon que le comportent les circonstances ou l'exige la nécessité. Que les gouvernements en soient donc bien persuadés : plus parfaitement sera réalisé l'ordre hiérarchique des divers groupements selon le *principe de la fonction supplétive de toute collectivité*, plus grandes seront l'autorité

et la puissance sociale, plus heureux et plus prospère l'état des affaires publiques. » (c'est moi qui souligne).

5 Cf. l'étude de référence de Chantal Millon-Delsol sur le principe de subsidiarité (C. Millon-Delsol. *L'Etat subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'Etat : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*. Paris : Presses universitaires de France, 1992). Dans une perspective philosophique, l'auteur semble postuler une totale cohérence de l'idée de subsidiarité qu'elle reconstitue en passant en revue une série d'auteurs classiques (Aristote, Thomas d'Aquin, Althusius, Locke, Hegel, Tocqueville).

6 Cf. O. Beaud. *La Puissance de l'Etat*. Paris : Presses universitaires de France, 1994. Comme le fait remarquer Michel Troper, la réponse à la question de la divisibilité de la souveraineté dépend du sens prêté au mot lui-même. Et le juriste de distinguer, dans la lignée d'un Carré de Malberg, entre la *Souveränität* (la souveraineté comme caractère suprême de la puissance étatique), la *Staatsgewalt* (la souveraineté comme l'ensemble des pouvoirs compris dans la puissance d'Etat), la *Herrschaft* (la souveraineté comme puissance de l'organe souverain) et la qualité de l'être au nom duquel l'organe suprême exerce son pouvoir, à savoir le peuple souverain dans les démocraties représentatives (la souveraineté comme principe d'imputation). La *Souveränität*, en tant que caractère suprême de l'Etat, est indivisible, mais la souveraineté au sens de l'ensemble des pouvoirs compris dans la puissance d'Etat est tout à fait partageable (M. Troper. *La Théorie du droit, le droit, l'Etat*. Paris : Presses universitaires de France, 2001, p. 283-298, ch. XVIII. Le titulaire de la souveraineté).

7 « La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférés et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. » (article 5-1). « L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité. » (article 5-3).

8 Précisons que, contrairement au principe de subsidiarité, le principe de proportionnalité ne s'applique pas seulement au domaine des compétences partagées, mais aussi à celui des compétences exclusives de l'Union. (Le *traité de Maastricht* distingue en effet les compétences exclusives de la Communauté des compétences partagées entre l'Union et ses Etats membres – bipartition à laquelle est venue s'ajouter la catégorie des compétences réservées aux Etats). Selon le texte du *traité de Maastricht*, le principe de subsidiarité s'applique aux domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de la Communauté. Cette formulation revient à définir par la négative le domaine matériel d'application du principe.

9 Cf. R. Dehousse. « La subsidiarité et ses limites. » *Annuaire européen*, 1992, 40, p. 27-46.

10 H. Stadler. *Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus*. Freiburg: Universitätsbuchhandlung, 1951 ; O. Von Nell-Breuning. *Baugesetze des Gesellschaft: Solidarität und Subsidiarität*. Freiburg: Herder, 1990.

11 Jacques Delors ne s'y était pas trompé lorsqu'il proposait, dans le contexte de la définition du principe de subsidiarité, de remplacer la directive par une loi européenne adoptée à la fois par le Conseil et le Parlement européen et de simplifier ainsi la législation communautaire à travers une nouvelle hiérarchie des normes. (J. Delors. *Subsidiarité : défi du changement*. Bruxelles : Institut européen d'administration publique, 1991, p. 7-19). Cf., notamment, A. Duff. « Towards a Definition of Subsidiarity. » *Subsidiarity within the European Community* / dir. par A. Duff. London: Federal Trust for Educational and Research, 1993, p. 9.

12 Dans sa communication du 27 octobre 1992, la Commission propose d'effectuer un test d'efficacité comparative entre l'action des Etats et celle de la Communauté, suivi d'un test de proportionnalité. Jacques Delors a par ailleurs parlé de « valeur ajoutée communautaire » (*Europe document*, 26 septembre 1991, 5575).

13 Cf. J. Schere. « Le principe de subsidiarité et la construction européenne » (1). Pouvoirs locaux, septembre 1998, 38, p. 116-126; (2). Pouvoirs locaux, décembre 1998, 39, p. 129-133.

14 Cf. B. Dubey. « Administration indirecte et fédéralisme d'exécution en Europe ». *Cahiers de droit européen*, 2003, 1-2, p. 87-133.

15 Cf. H. Bribosia. « De la subsidiarité à la coopération renforcée. » *Le Traité d'Amsterdam : espoirs et déceptions* / coord. par Y. Lejeune. Bruxelles : Bruylant, 1998, p. 23-92; « Subsidiarité et répartition des compétences entre l'Union et ses Etats membres dans la constitution européenne. » *Revue du droit de l'Union européenne*, 2005, 1, p. 25-64.

16 En l'occurrence Hannah Arendt appliquait ce constat à la notion d'autorité (H. Arendt. « Qu'est-ce que l'autorité? » *La Crise de la culture* [1957], trad. fr. P. Lévy. Paris : Gallimard/Folio, 1989, p. 135. En parlant des sociologues, H. Arendt écrit : « Ils se soucient seulement des fonctions, et tout ce qui remplit la même fonction peut, dans cette perspective, recevoir le même nom. C'est comme si j'avais le droit de baptiser marteau le talon de ma chaussure parce que, comme la plupart des femmes, je m'en sers pour planter des clous dans le mur. »

17 Où l'on retrouve le paradigme périchorétique qui, pour la théologie trinitaire, renvoie à l'idée d'une présence des personnes divines l'une dans l'autre, de la même manière qu'en ecclésiologie l'Eglise universelle existe dans les Eglises locales et à partir d'elles (principe de l'*in quibus/ex quibus*). Avec ce principe, il est rappelé que l'Eglise locale est une Eglise à part entière mais qu'elle n'est pas toute l'Eglise. « Les Eglises particulières [sont] formées à l'image de l'Eglise universelle, elles en qui et à partir de qui existe l'Eglise catholique une et unique. » (*Lumen gentium*, 23-1, canon 368 du code de droit canonique).