

Le Principe de subsidiarité :
une introduction

1. Au début des années 1990, la Communauté européenne s'est retrouvée, notamment pour ses activités législatives, au point de convergence des critiques des médias et des experts en Droit constitutionnel. « Déferlement de lois », « excès de réglementations » et « déficit démocratique » étaient des slogans les plus couramment utilisés.

Lors des congrès de droit autant que dans les media allemands, on parlait beaucoup du risque de voir le système politique de la Communauté se transformer, d'un déficit dans la légitimité démocratique et de la perte de pouvoir des parlements nationaux : on allait jusqu'à parler d'une « révolution » froide. La Communauté était accusée de travailler à un dynamisme inhérent conduisant à étendre et outrepasser ses pouvoirs.

En fait, la montée des critiques à l'encontre de la « frénésie réglementaire » de la Communauté européenne résultait de ce que le principe de subsidiarité était fortement consacré dans le Traité de Maastricht sur l'Union européenne.

On croyait que le principe de subsidiarité était le remède efficace contre l'hypertrophie qui avait été diagnostiquée dans le processus législatif communautaire.

2. En tant que principe d'éthique sociale, la subsidiarité est une création de la doctrine sociale catholique. La grande Encyclique sociale *Quadragesimo anno* (1931) décrit "toute activité sociale" comme subsidiaire, par sa nature même.

Considérée dans son sens général de principe d'organisation d'une entité politique, la subsidiarité exige que chaque décision gouvernementale soit prise aussi près que possible des citoyens. La compétence pour l'adoption des décisions devrait donc être investie dans l'unité la plus proche du peuple, c'est-à-dire la paroisse, l'autorité locale, le comté, la circonscription électorale, la région, le gouvernement national, à moins qu'il n'existe des raisons de fait qui requièrent que la décision soit prise à l'échelon gouvernemental immédiatement supérieur.

3. À l'article 5(2) du Traité Etablissant la Communauté européenne (TCE) tel qu'amendé en 1992, le principe de subsidiarité est décrit dans les termes suivants :

« 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 États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. »

4. Le préambule du Traité sur l'Union européenne définit le principe de subsidiarité avec une portée bien plus large, comme étant le principe directeur qui exige que les décisions de l'Union soient prises au plus près possible de ses citoyens. L'article 2(2) du Traité sur l'Union européenne fait obligation à la Communauté de respecter le principe de subsidiarité dans l'accomplissement de tous ses objectifs.
5. Le principe de subsidiarité revêt une importance politique considérable au sein de l'Union européenne. La Communauté dispose de pouvoirs législatifs étendus. Etudes et évaluations montrent que jusqu'à 80 % des activités législatives nationales concernent aujourd'hui, de façon directe ou indirecte, la transposition de lois communautaires en droit national. Les pouvoirs de la Communauté ne sont pas catalogués, comme c'est le cas, par exemple, pour la Loi de Base allemande ; ils découlent principalement des objectifs et des tâches qui lui sont assignés en tant que Communauté. Toutefois, le Traité Etablissant une Constitution pour l'Europe, qui est au point mort pour l'instant en raison de la réponse négative aux referendums français et néerlandais, contient une liste des compétences de la Communauté.

Le système actuel étant ce qu'il est, il est très difficile de distinguer les pouvoirs de la Communauté de ceux des états membres.

De plus, il y a un sentiment largement partagé parmi les Etats membres que les institutions de l'Union, y compris la Cour de Justice des Communautés européennes, poursuivent, à dessein et subrepticement, une politique d'expansion des pouvoirs de la Communauté.

C'est dans ce contexte que l'on a attaché, notamment dans les Etats membres, de hautes attentes au principe de subsidiarité. D'un autre côté, cependant, quelques voix isolées se sont élevées pour mettre en garde contre une « balkanisation de la Communauté européenne » (*Pescatore*), c'est-à-dire, une déstabilisation et une « renationalisation ».

6. Le principe de subsidiarité tel que posé à l'article 5(2) TCE ne s'applique pas à l'octroi de pouvoirs mais simplement à l'exercice des pouvoirs communautaires existants lorsque la Communauté n'a pas la jouissance exclusive. Ce qui entre et ce qui n'entre pas dans la compétence exclusive de la Communauté n'est pas exprimé expressément mais découle de la nature et des objectifs des tâches qui lui sont assignées.

Le principe de subsidiarité s'adresse à toutes les institutions de la Communauté, dans le cadre de leurs tâches et autorités respectives. Il s'applique à toutes forme d'actions et de mesures prises par ces institutions.

7. Quand le Traité d'Amsterdam (du 2 octobre 1997) a été adopté, le principe de subsidiarité a été défini de façon plus précise dans un « Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ».

Ce protocole énonce que le principe de subsidiarité n'est pas destiné à remettre en question les pouvoirs conférés à la Communauté. Ce protocole exige que l'acquis communautaire soit maintenu dans son intégralité. Il déclare que l'Union continue à

se procurer les moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et mettre en œuvre ses politiques. La primauté du droit communautaire est maintenue.

8. Le principe de subsidiarité, selon l'article 5(2) TCE, est plus qu'une simple disposition d'un programme : c'est une disposition légale, et est donc en principe sujet à révision judiciaire. Cependant, les concepts juridiques qu'elle contient sont vagues (l'action « ne peut pas être réalisée de manière suffisante » par les Etats membres et peut être « mieux réalisée par la Communauté ») ce qui laisse une marge discrétionnaire. L'article 5(2) TCE fait obligation d'évaluer l'efficacité de l'action à entreprendre. Par principe, cela n'est pas un rôle qui incombe à la Cour mais à l'institution communautaire compétente.

La Cour de Justice des Communautés européennes laisse donc un (vaste) pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agit d'apprécier les faits de la situation et de définir l'action appropriée. On limite la révision juridictionnelle à la question de savoir si les limites du champ discrétionnaire ont été dépassées de façon manifeste. L'utilisation juridictionnelle du principe de subsidiarité est ainsi étroitement délimitée.

Cependant, les institutions de la Communauté doivent motiver leur décision d'adopter un instrument juridique plutôt qu'un autre dans le cadre du principe de subsidiarité. Ces motifs constituent la base d'un réexamen juridictionnel et peuvent également en être le sujet.

9. En conclusion, nous pouvons dire avec certitude que le principe de subsidiarité limite la Communauté dans l'exercice de ses pouvoirs lorsque ceux-ci ne lui sont pas conférés de manière exclusive, à n'entreprendre des actions que si celles des Etats membres ne peuvent suffire pour atteindre le but donné et que seulement si un tel but peut être mieux atteint par elle. Le principe de subsidiarité a force de loi et n'a pas seulement une fonction d'appel.

Son importance première, cependant, est politique. Il vise à inciter la Communauté à limiter volontairement ses propres pouvoirs.

Alors que le principe est sujet à un réexamen juridictionnel, ce dernier est limité aux violations manifestes.