

**LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ SOUS
L'ÉCLAIRAGE DE L'ENSEIGNEMENT
SOCIAL DE L'ÉGLISE :
LIMITATION OU EXTENSION DES COMPÉTENCES
DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE?**

PAR

Benoît LAPOINTE

Maître de Conférences invité à l'Université de Picardie Jules Verne

INTRODUCTION

La création d'organisations régionales est l'un des moyens qu'a choisis l'Europe occidentale, à la suite du dernier conflit mondial, pour affirmer son identité. Aussi a-t-elle créé tout un ensemble d'organisations dont le trait commun est qu'elles reposent sur la coopération intergouvernementale. A cet égard, la Communauté européenne fait exception, en ce qu'elle a été fondée sur une dynamique d'intégration partant du secteur économique et visant, par un phénomène de contagion d'un secteur à l'autre, à créer une fédération. Quoique d'intégration, le processus engagé à Rome en 1957 ne doit cependant pas faire oublier que les États membres de la Communauté européenne tiennent à ce que les institutions dépositaires des droits et obligations qu'ils ont transférés à la Communauté demeurent dans les limites de leurs attributions. En ce sens, une préoccupation a surgi au cours des dernières années. S'étant manifestée tant dans l'opinion publique que chez les gouvernements, elle repose sur l'idée que les institutions communautaires seraient devenues tentaculaires ; qu'il est, en conséquence, nécessaire d'agir pour non seulement mettre fin à cette dérive, mais encore de façon à permettre aux États membres de recouvrer les compétences que les institutions communautaires leur auraient subtilisées. La question de la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres est donc apparue comme un objet et un enjeu du débat communautaire.

Le traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, érige le principe de subsidiarité en norme fondamentale de l'Union qu'il institue¹. Le signification et la portée du principe peuvent cependant donner lieu à des prises de position divergentes. Ainsi, certains sont d'avis qu'il permettra un élargissement des compétences de la Communauté européenne, tandis que d'autres y voient un rempart protégeant les compétences des Etats membres et de leurs subdivisions politiques.

Une lecture attentive du nouvel article 3 B du traité instituant la Communauté européenne, qui définit le principe de subsidiarité, révèle que cette disposition fait coexister, d'une part le critère de la "*réalisation plus efficace*" avec celui de l'"*absolue nécessité*", d'autre part le critère de la "*meilleure réalisation*" avec celui des "*dimensions transfrontalières*", combinant ainsi à la fois critères restrictifs et extensifs². La confusion qui en résulte complique singulièrement l'examen de celui qui tente de cerner le sens et la portée du principe. La Cour de justice de Luxembourg pourrait éventuellement être amenée à partager cette perplexité - si le principe de subsidiarité est justiciable, ce qui est loin d'être sûr.

Placé devant de telles difficultés, l'interprète pourra être conduit à s'inspirer des solutions retenues dans les Etats fédéraux qui, dans une certaine mesure, ont érigé le principe de subsidiarité en critère de délimitation des compétences de l'Etat fédéral et des Etats membres. A cet égard, l'exemple le plus éloquent est sans contredit celui de la République fédérale d'Allemagne. Il appert toutefois que les rédacteurs de la Loi fondamentale allemande se sont fortement inspirés de l'enseignement social de l'Eglise³, de sorte que toute tentative crédible de cerner la signification et la portée du principe de subsidiarité passe obligatoirement par l'identification des tenants et aboutissants du concept dans le cadre qui l'a vu naître et se développer jusqu'à recevoir vocation à régir, au souhait de Jean XXIII, les rapports entre une éventuelle "*autorité publique de compétence universelle*" avec les gouvernements des Etats composant la société internationale.

La plupart des auteurs qui ont écrit sur le principe de subsidiarité dans l'ordre juridique européen, bien qu'ils insistent sur l'origine catholique du concept, ne citent néanmoins que le passage suivant de l'encyclique *Quadragesimo Anno* du Pape Pie XI, publiée le 15 mai 1931, croyant que le principe a ainsi trouvé là sa formulation définitive dans l'enseignement social de l'Eglise :

"[...] ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang

1. Voir le 2e alinéa des articles A et B des dispositions communes, ainsi que le nouvel article 3 B du traité instituant la Communauté européenne.

2. Emiliou (N.), 'Subsidiarity : An Effective Barrier Against 'the Enterprises of Ambition'?', (1992) 17, *European Law Review*, 383-407, à la p. 401.

3. *Id.*, p. 388.

plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes.

“L'objet naturel de toute intervention en matière sociale est d'aider les membres du corps social, et non pas de les détruire ni de les absorber.”⁴

Cet extrait de l'encyclique renferme certes l'énoncé de base du principe de subsidiarité dans l'enseignement social de l'Eglise. Toutefois, pour en appréhender le sens et la portée véritables, cet énoncé doit être mis en liaison avec d'autres passages du texte de l'encyclique, en plus de devoir être replacé dans le contexte historico-social dans lequel il a été formulé.

L'exercice ne doit cependant pas s'arrêter là. En effet, le principe de subsidiarité, tel que formulé dans *Quadragesimo Anno*, était déjà contenu en germe dans l'enseignement social du prédécesseur de Pie XI, Léon XIII, en particulier dans l'encyclique que ce dernier a fait paraître, le 15 mai 1891, sur la condition des ouvriers. Le principe, ultérieurement à son énonciation par Pie XI, a en outre fait l'objet de précisions et même d'extensions par les Souverains Pontifes qui ont suivi, complétant ainsi l'enseignement de Léon XIII⁵. En schématisant, on peut dire que le principe de subsidiarité dans l'enseignement social de l'Eglise s'est déployé en trois grandes phases : une période de gestation sous Léon XIII, d'affirmation sous Pie XI et d'extension sous Jean XXIII⁶.

La présente contribution se donne pour but d'apporter un peu de lumière dans le débat qui a cours sur la signification et la portée du principe de subsidiarité tel qu'introduit dans l'ordre juridique européen par le traité de Maastricht. Aussi n'entendons-nous aucunement procéder à une étude exhaustive du principe dans l'enseignement social de l'Eglise, mais uniquement nous concentrer sur les rapports entre l'Etat, d'une part, et l'individu ou les corps intermédiaires, d'autre part, afin de pouvoir déterminer si le principe tend soit à limiter soit à élargir les pouvoirs d'intervention de l'Etat dans la sphère économique et sociale. Néanmoins, l'étroite similitude que nous décelerons entre les termes employés par les Souverains Pontifes dans leur enseignement social et le libellé des dispositions du traité de Maastricht qui font référence au principe de subsidiarité, nous conduira, en conclusion, à formuler certaines observations quant au sens et à la portée du principe dans l'ordre juridique européen.

4. *Quadragesimo Anno*, § 86 et 87. Pour plus de commodité, nous référerons aux textes pontificaux selon la numérotation qui apparaît dans l'ouvrage suivant, qui réunit les documents les plus importants de l'enseignement social de l'Eglise, de Léon XIII à Jean-Paul II : Maugeness (D.) (dir.), *Le discours social de l'Eglise catholique*, coll. «Eglise et société», Paris, Le Centurion, 1985.

5. Calvez (J.-Y.) et Perrin (J.), *Eglise et société économique : L'enseignement social des Papes de Léon XIII à Pie XII (1878-1958)*, Etudes publiées sous la direction de la Faculté de théologie de S. J. de Lyon - Fourvière (40), Paris, Aubier / Montaigne, 1959, p. 410.

6. Il serait plus exact de dire que le principe de subsidiarité a connu, sous les pontificats plus récents de Paul VI et Jean-Paul II, une phase de consolidation de l'enseignement de leurs devanciers.

I - LE PRINCIPE EN GESTATION : LÉON XIII ET L'ENCYCLIQUE RERUM NOVARUM

Les origines premières du principe de subsidiarité remontent aux Pères et aux Docteurs de l'Eglise. Ceux-ci adhéraient à une conception de la société devant non pas détruire l'individu et les petits groupements, mais au contraire protéger leur autonomie⁷. Il faudra toutefois attendre le pontificat de Léon XIII pour que le principe commence à faire son apparition dans l'enseignement social de l'Eglise, mais de façon implicite seulement : une première fois dans l'encyclique *Immortale Dei*, du 1er novembre 1885, sur la constitution chrétienne des Etats⁸, mais surtout dans *Rerum Novarum*, du 15 mai 1891, sur la condition des ouvriers.

Avant d'aller plus loin, il est nécessaire de mentionner qu'une encyclique est une "[l]ettre du Souverain Pontife adressée à l'ensemble des évêques du monde (ou à une partie d'entre eux) et, par leur intermédiaire, au clergé, aux fidèles [...]"⁹. L'encyclique est un acte présumé appartenir au magistère ordinaire, à moins que le contraire ne résulte clairement du texte ; aussi son contenu est-il susceptible d'évolution, voire de changement. En ce sens, la lecture d'une encyclique, pour celui qui cherche à en découvrir le sens et la portée, doit obligatoirement tenir compte, entre autres éléments, du contexte global dans lequel elle a été écrite, des raisons qui l'ont motivée, des besoins auxquels elle entendait répondre, de même que des encycliques et autres manifestations du magistère ordinaire des Souverains Pontifes devanciers ou successeurs portant sur le même sujet¹⁰.

Léon XIII a écrit *Rerum Novarum* dans un contexte bien particulier. En cette fin du XIXe siècle, il était en effet difficile de ne pas être frappé par la détérioration considérable de la condition des ouvriers, conséquence funeste de la forte croissance de l'activité industrielle après 1815. La destruction du corporatisme d'Ancien Régime avait alors laissé les ouvriers sans protection devant un capitalisme auquel l'Etat-gendarme n'osait apporter pratiquement aucun frein, de sorte que la plupart d'entre eux ont fini par se retrouver dans une situation misérable.

7. Pour un exposé exhaustif sur cette question, voir : Mueller (F.-H.), "The Principle of Subsidiarity in the Christian Tradition", (1943) 4, *The American Catholic Sociological Review*, 144-157.

8. En ce sens, voir : Meagher (P.-K.), O'Brien (T.-C.) and Aherne (M.-C.) (eds.), *Encyclopedic Dictionary of Religion*, Volume 3 (O-Z), Washington (D.C.), The Sisters of St. Joseph of Philadelphia/Corpus Publications, 1979, p. 3409; *New Catholic Encyclopedia*, Volume XIII, New York, McGraw-Hill, 1967, p. 762-763.

9. *Theo, Nouvelle encyclopédie catholique*, Paris, Droguet-Ardant/Fayard, 1989, p. 1020.

10. Jacquemet (G.) (éd.), *Catholicisme : Hier - Aujourd'hui - Demain*, tome quatrième, Paris, Letouzey et Ané, 1956, p. 114-117; *Encyclopaedia Universalis*, Thesaurus - Index, Paris, Encyclopaedia Universalis, 1990, p. 1150 ; *New Catholic Encyclopedia*, *supra*, note 8, Volume V, p. 332-333 ; Rahner (K.) et Vorgrimler (H.), *Petit dictionnaire de théologie catholique*, Paris, Editions du Seuil, 1970, p. 157.

Jusqu'à ce jour, la réponse de l'Eglise au problème de la condition des ouvriers avait été exclusivement d'ordre caritatif, alors qu'au même moment, et ce depuis 1845, se construisait une doctrine marxiste fondée sur l'analyse des réalités économiques et sociales, et traduite dans un programme d'action devant déboucher sur un changement fondamental des structures en place.

Bien sûr, certains penseurs catholiques français (Lamennais, Lacordaire), italien (Ozanam) et surtout allemand (Ketteler), avaient engagé une réflexion sur l'analyse des causes et la recherche de solutions au plan institutionnel. De surcroît, après 1870, diverses tentatives avaient été faites, surtout en France, pour tenter de restaurer le dialogue entre travailleurs et industriels. En outre, vers 1884, un échange de vues avait pris forme entre les diverses tendances du catholicisme social allemand, français, belge et américain sur la façon de résoudre le problème ouvrier. Léon XIII suivait ces réflexions et débats, d'autant que mûrissait en lui l'idée d'une encyclique portant sur la condition des ouvriers¹¹.

Léon XIII, dans *Rerum Novarum*, se donnait pour objectif de tenter "de préciser avec justesse les droits et les devoirs qui règlent les relations des riches et des prolétaires, des capitalistes et des travailleurs"¹². Toutefois, l'approche interventionniste qu'il choisit de donner à son encyclique le conduit à dépasser la simple délimitation des droits et devoirs respectifs des ouvriers et de leurs employeurs. Aussi, jugeant qu'il était essentiel de venir en aide aux premiers par des mesures promptes et efficaces, Léon XIII reconnaît-il, d'une part la responsabilité de l'Eglise en matière sociale, d'autre part - et c'est là l'innovation majeure - celle de l'Etat, à qui il assigne un rôle socio-économique important¹³.

Puis, après avoir souligné que, "parmi les graves et nombreux devoirs des gouvernants qui veulent pourvoir comme il convient au bien public, celui qui domine tous les autres consiste à avoir soin également de toutes les classes de citoyens, en observant rigoureusement les lois de la justice dite distributive"¹⁴, et que "l'Etat doit favoriser tout ce qui, de près ou de loin, paraît de nature à améliorer leur sort [les ouvriers]"¹⁵, l'on croit voir une limite à l'intervention de l'Etat lorsque Léon XIII affirme qu'"[i]l est dans l'ordre [...] que ni l'individu ni la famille ne soient absorbés par l'Etat"¹⁶. Le Souverain Pontife s'empresse néanmoins d'ajouter qu'"il est juste que l'un et l'autre [l'individu et la famille] aient la faculté d'agir avec liberté aussi longtemps que cela n'atteint pas le bien général et ne fait tort à personne"¹⁷, suggérant là encore la possibilité d'une intervention légitime de l'Etat.

11. *Theo Nouvelle encyclopédie catholique*, supra, note 9, p. 457-460.

12. *Rerum Novarum*, § 1,3.

13. *Id.*, § 25,2, 26,1 et 26,2.

14. *Id.*, § 27,2.

15. *Id.*, § 27,5.

16. *Id.*, § 28.

17. *Ibid.*

Somme toute, le rôle nouveau conféré à l'Etat par Léon XIII n'apparaît pas balisé, du moins pas de façon explicite. Il ressort néanmoins des passages de l'encyclique que nous venons de citer qu'un motif général et un plus particulier justifient l'intervention de l'Etat, respectivement la promotion du bien commun et - en observant les principes de la justice distributive - l'aide aux plus démunis de la société. Léon XIII se devait, étant donné l'objet de son encyclique, de mettre l'accent sur ce motif particulier. Il ne s'agit néanmoins, dans l'esprit du Souverain Pontife, que d'une manifestation du motif plus général qui consiste à promouvoir le bien commun¹⁸.

Ce rôle nouveau assigné à l'Etat par Léon XIII, si étendu qu'il puisse paraître, fait cependant l'objet, au fur et à mesure du déroulement du texte de l'encyclique, de nuances et d'atténuations qui manifestent avec quelle prudence et quelles hésitations l'Eglise s'engageait dans cette voie¹⁹.

En dépit de ces bémols, la première prise de position officielle de l'Eglise sur la question sociale a grandement surpris les milieux catholiques de l'époque, car ceux-ci étaient majoritairement conservateurs et donc hostiles à toute intervention de l'Etat dans le domaine économique²⁰.

L'enseignement de Léon XIII sur l'intervention de l'Etat dans la sphère économique et sociale demandait donc à être précisé. C'est ce à quoi Pie XI s'est livré dans l'encyclique *Quadragesimo Anno*, sur la restauration de l'ordre social, publiée le 15 mai 1931.

II - L’AFFIRMATION DU PRINCIPE : PIE XI ET L’ENCYCLIQUE QUADRAGESIMO ANNO²¹

Quarante ans après *Rerum Novarum*, en pleine dépression économique mondiale, Pie XI sent qu'il est nécessaire, d'une part de rappeler l'importance de l'encyclique de son prédécesseur aux nombreux catholiques qui y sont restés insensibles, d'autre part de prolonger l'enseignement social de Léon XIII, de l'actualiser eu égard à l'évolution plus récente de la situation socio-économique²². A cet égard, il s'impose de situer l'enseignement de Pie XI par rapport à celui de Léon XIII en ce qui touche l'intervention de l'Etat.

Les idées de Léon XIII, nous venons de le souligner, ont paru révolutionnaires aux milieux catholiques de l'époque. Pie XI en est bien conscient et reconnaît le caractère inédit de l'enseignement social de son prédécesseur²³. Il

18. *Id.*, § 27,2 et 28.

19. *Encyclopaedia Universalis*, Thesaurus - Index, *supra*, note 10, p. 2969.

20. *Encyclopaedia Universalis*, Corpus 13, Paris, Encyclopaedia Universalis, 1990, p. 610 ; *Theo Nouvelle encyclopédie catholique*, *supra*, note 9, p. 459.

21. Cette partie s'appuiera, pour l'essentiel, sur l'étude de Calvez (J.-Y.) et Perrin (J.), citée, *supra*, à la note 5, principalement aux p. 165-167 et 410-420.

22. *Theo Nouvelle encyclopédie catholique*, *supra*, note 9, p. 857.

23. *Quadragesimo Anno*, § 15.

n'entend néanmoins aucunement récuser l'enseignement de son devancier. Aussi se plaît-il à souligner les améliorations à la condition des ouvriers qui, pour une large part, ont résulté de sa mise en application²⁴. En outre, résumant l'enseignement de Léon XIII quant au rôle des pouvoirs publics, Pie XI se fait fort de rappeler la mission nouvelle que son prédécesseur assignait aux autorités civiles²⁵.

Cependant, depuis la rédaction de *Rerum Novarum*, bien des choses ont changé. A cet égard, l'élément fondamental qui distingue les deux époques réside en ce que les doctrines étatistes - c'est-à-dire préconisant un contrôle poussé de l'Etat sur la société - ont commencé à être mises en application, dans leurs manifestations extrêmes en Union Soviétique, dans des formes plus édulcorées mais non moins pernicieuses dans d'autres pays, au premier rang desquels se trouve l'Italie²⁶. Par conséquent, sans renier l'enseignement de Léon XIII, Pie XI entend tout de même revenir sur la question du droit d'intervention de l'Etat, de manière à en préciser les limites.

On se souviendra que, dans *Rerum Novarum*, nulle limite apparente ne semblait avoir été fixée à l'intervention de l'Etat dès que celle-ci était jugée nécessaire à la promotion du bien commun ou à la protection des individus ou groupements particulièrement dépourvus. Il y avait donc lieu de préciser ce concept de nécessité de l'intervention étatique; cette précision, Pie XI l'apportera en introduisant le principe de subsidiarité.

Dans la pensée de Pie XI, l'Etat, de par sa nature même, ne doit s'acquitter que des tâches qui, en soi, ont trait au bien commun général et à la justice distributive. Toutefois, la vie économique n'entre pas, directement et de façon immédiate, dans ce cadre d'attribution, car elle a une finalité légitime autre qui lui est propre. Puisque la vie économique ne relève pas, *a priori*, de la sphère d'intervention des pouvoirs publics, si ces derniers agissent dans le but de se substituer aux structures en place dans ce domaine, ils se trouvent dès lors à usurper une activité légitimement et librement assumée par les individus et les corps intermédiaires spontanément constitués à cette fin.

C'est sur ce point que Pie XI sent le besoin d'insister. Certes reconnaît-il "que, par suite de l'évolution des conditions sociales, bien des choses que l'on demandait jadis à des associations de moindre envergure ne peuvent plus désormais être accomplies que par de puissantes collectivités"²⁷; donc que l'Etat, en raison de l'importance ou des dimensions d'une activité économique particulière, peut la prendre en charge au nom du bien commun. Toutefois, si Pie XI admet que cette nécessité objective peut justifier une intervention de l'Etat, c'est pour déplorer la disparition des corps intermédiaires qui, à son

24. *Id.*, § 29.

25. *Id.*, § 27.

26. Calvez (J.-Y. et Perrin (J.), *op. cit.*, *supra*, note 5, p. 411.

27. *Quadragesimo Anno*, § 86.

avis, seraient mieux en mesure de prendre le relais de l'individu²⁸. Aussi, après avoir fait le constat de cette situation déplorable, Pie XI juge-t-il nécessaire d'évoquer une règle fondamentale dans l'articulation des rapports qu'entretienement, spécialement dans la sphère économique, les différentes collectivités dont se compose la société, parmi lesquelles l'Etat occupe l'échelon le plus élevé : *"Il n'en reste pas moins indiscutable qu'on ne saurait ni changer ni ébranler ce principe si grave de philosophie sociale : de même qu'on ne peut enlever aux particuliers, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative et par leurs propres moyens, ainsi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes. L'objet naturel de toute intervention en matière sociale est d'aider les membres du corps social, et non pas de les détruire ni de les absorber."*²⁹

Telle est l'énonciation du principe de subsidiarité.

Quoique la formulation utilisée par Pie XI puisse laisser croire le contraire, le principe ne signifie aucunement que l'Etat doit intervenir le moins possible; accepter cette idée équivaldrait à revenir à la conception de l'Etat-gendarme. Plus justement, le principe implique que l'Etat ne doit intervenir que pour aider³⁰ les individus et les collectivités inférieures; en d'autres mots, uniquement lorsqu'il s'agit de promouvoir le bien commun et de réaliser la justice distributive. Mais lorsque l'Etat intervient pour ces deux motifs, rien ne doit échapper à sa compétence.

Envisagé de cette façon, le principe de subsidiarité ne saurait donc être vu comme impliquant la suppression de l'Etat, car il est justement impossible de transférer les fonctions qui lui sont propres à des collectivités moins universelles que lui. Penser autrement équivaldrait à rendre les collectivités inférieures subsidiaires par rapport à l'Etat, alors que la relation est à sens unique : l'Etat apporte son aide aux individus et aux autres collectivités, et non le contraire.

Pareillement, l'on ne saurait concevoir l'intervention de l'Etat suivant le principe de subsidiarité comme une tâche secondaire pour lui et, du même souffle, considérer l'Etat comme tel. Il faut plutôt reconnaître qu'en accomplissant cette fonction d'aide, de soutien, l'Etat s'acquitte d'une responsabilité qui lui est propre et, de surcroît, d'un intérêt nullement secondaire par rapport aux activités des groupements inférieurs.

28. *Id.*, § 85.

29. *Id.*, § 86 et 87.

30. C'est d'ailleurs ce à quoi l'étymologie du mot subsidiarité fait référence : Pontier (J.-M.), «La subsidiarité en droit administratif», [1986] *Revue du Droit Public* 1515-1537, à la p. 1516.

Entendu de cette manière, le principe de subsidiarité a donc trait à la relation de l'Etat avec les autres collectivités; il ne concerne aucunement le bien-fondé de l'Etat en tant que tel : *“Pie XI déclare formellement que la fonction propre de l'Etat est irremplaçable, tout en étant subsidiaire - et nullement d'un intérêt secondaire - par rapport aux activités des groupements sociaux inférieurs. L'Etat aide ceux-ci sans les détruire, encore moins est-il lui-même détruit ou supprimé du fait de leur existence et de leur fonctionnement. La tâche pratique de l'Etat est néanmoins facilitée, mais non pas sa fonction propre et essentielle amoindrie, quand les sociétés inférieures s'acquittent correctement de leur propre tâche et quand l'Etat n'a pas à exercer sa fonction subsidiaire sous le mode particulier qu'est la suppléance.”*³¹

Ainsi se comprend cette affirmation de Pie XI : *“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 gouvernants en soient donc bien persuadés : plus parfaitement sera réalisé l'ordre hiérarchique des divers groupements selon ce principe de la fonction de subsidiarité de toute collectivité, plus grandes seront l'autorité et la puissance sociale, plus heureux et plus prospère l'état des affaires publique.”*³²

Le principe de subsidiarité, tel qu'énoncé par Pie XI, s'il entraîne une limitation du droit d'intervention de l'Etat, se trouve également à délimiter de manière plus précise son devoir d'intervention au nom du bien commun et de la justice distributive. Comprise de cette façon, la limitation du droit d'intervention de l'Etat que pose le principe de subsidiarité se confond avec l'idée de promotion du bien commun et de réalisation de la justice distributive, fonction propre à l'Etat et tout à fait distincte de celles qu'assument les groupements inférieurs dans la vie économique et sociale.

Aussi faut-il se garder de confiner l'Etat dans une fonction de suppléance. Le principe de subsidiarité comprend, bien sûr, l'intervention de l'Etat lorsqu'il apporte son aide, son soutien aux individus et aux groupements inférieurs au nom du bien commun et de la justice distributive; mais il englobe aussi toutes les tâches que l'Etat doit, de soi, assumer pour garantir ces deux impératifs. Autrement, l'on se trouverait à limiter le fondement de l'intervention de l'Etat à la seule inefficacité des groupements qui lui sont inférieurs et qui ont besoin de son aide³³.

Le principe de subsidiarité, tel que formulé dans *Quadragesimo Anno*, ne confine donc pas l'Etat dans une fonction purement supplétive. La formula-

31. Calvez (J.-Y.) et Perrin (J.), *op. cit.*, *supra*, p. 415, note 5.

32. *Quadragesimo Anno*, § 88.

33. Calvez (J.-Y.) et Perrin (J.), *op. cit.*, *supra*, p. 416, note 5.

tion plutôt négative du passage de l'encyclique cité la plupart du temps dans les écrits traitant du principe de subsidiarité dans l'ordre juridique européen, peut cependant laisser croire le contraire³⁴. La conception véritable du rôle de l'Etat dans la pensée de Pie XI permet ainsi d'attribuer au principe de subsidiarité un côté positif non moins important, dont l'assise réside dans la fonction propre et irremplaçable de l'Etat, à savoir la promotion du bien commun et la réalisation de la justice distributive. Ces deux impératifs fondent également l'intervention de l'Etat dans sa fonction supplétive, de sorte que les notions de bien commun et de service de l'homme en viennent à se rejoindre et à se fondre.

Pie XII adoptera lui aussi cette idée positive du rôle de l'Etat³⁵, même s'il a pu, en raison de son inquiétude d'un certain envahissement de l'économie par l'Etat propre aux années d'entre-deux-guerres, exprimer à quelques reprises une conception négative, limitative, supplétive du rôle de l'Etat dans la sphère économique et sociale et, partant, du principe de subsidiarité.

Ainsi, aux yeux de Pie XII, la fonction propre de l'Etat sur le plan économique est de tout mettre en oeuvre pour que la production se déploie dans les meilleures conditions : *“Sa mission est de promouvoir, d'inciter, d'encourager d'une part, de contrôler, de surveiller, de garantir la justice distributive et, en conséquence, de corriger, d'autre part; mais cette double mission de l'Etat, subsidiaire par rapport à l'activité des sociétés inférieures, n'est jamais considérée par Pie XII comme accidentelle ou comme secondaire. Bien au contraire, promotion, coordination, contrôle, vigilance, vérification, tels sont les termes qui reviennent le plus souvent sous sa plume pour caractériser la fonction essentielle et irremplaçable de l'Etat - essentielle et irremplaçable même si les groupements inférieurs sont correctement organisés et remplissent leur mission propre.”*³⁶

L'Etat, selon Pie XII, a par conséquent un droit propre d'intervention dans la vie économique qui ne peut être relégué au rang de suppléance, même si cette dernière peut s'imposer en tant que modalité de son exercice. En contrepartie, ce droit d'intervention ne doit pas supprimer le droit des autres groupements, étant donné que ceux-ci ont une primauté naturelle dans l'organisation et le fonctionnement de la vie économique. Ainsi compris, le principe de subsidiarité instaure une harmonisation des droits des différents intervenants dans la sphère économique.

Pie XI ayant énoncé le principe de subsidiarité, en latence dans la pensée de Léon XIII, il est ensuite revenu à Pie XII d'en consolider l'aspect positif. Ce dernier étendra même le champ d'application du principe aux relations

34. *New Catholic Encyclopedia*, supra, note 8, Volume XIII, p. 762-763.

35. En ce sens, voir le § 15 du radio-message commémoratif du 50e anniversaire de *Rerum Novarum*, le 1er juin 1941.

36. Calvez (J.-Y.) et Perrin (J.), *op. cit.*, supra, note 5, p. 419.

hiérarchiques à l'intérieur de l'Eglise³⁷. L'extension la plus significative viendra toutefois de Jean XXIII.

III - L'EXTENSION DU PRINCIPE : JEAN XXIII ET LES ENCYCLIQUES *MATER ET MAGISTRA ET PACEM IN TERRIS*

A l'occasion du 70ème anniversaire de *Rerum Novarum* et du 30ème de *Quadragesimo Anno*, Jean XXIII fait paraître, le 15 mai 1961, l'encyclique *Mater et Magistra*. Suite à la Seconde Guerre mondiale, une évolution économique et sociale marquée avait eu lieu, entraînant l'apparition de nouveaux problèmes; il devenait dès lors nécessaire que l'Eglise actualise son enseignement social. En outre, les précisions apportées par Pie XII, dans ses divers messages, à l'enseignement social de l'Eglise, requéraient un document officiel de la part de celle-ci³⁸.

Contrairement à Pie XI, qui avait formulé le principe de subsidiarité dans *Quadragesimo Anno* de telle sorte qu'*a priori* on en retenait plus l'aspect négatif ou de suppléance, Jean XXIII met l'accent sur la signification positive du principe³⁹. Aussi rappelle-t-il le droit propre et le devoir de l'Etat d'intervenir dans la vie économique : *"Il faut en premier lieu poser que, dans le domaine économique, la priorité revient à l'initiative privée des individus, agissant soit isolément, soit associés de diverses manières, à la poursuite d'intérêts communs. Mais, pour les raisons déjà données par Nos Prédécesseurs, l'intervention du pouvoir civil est, elle aussi, nécessaire pour promouvoir un juste accroissement de la production, en vue du progrès social et au bénéfice de tous les citoyens. Cette intervention de l'Etat pour encourager, stimuler, coordonner, suppléer et intégrer s'appuie sur le principe de subsidiarité, formulé par Pie XI dans l'encyclique Quadragesimo Anno [...]."*⁴⁰

Jean XXIII ne se limite toutefois pas à un simple rappel de l'enseignement classique de l'Eglise sur cette question. Ainsi, le Souverain Pontife juge nécessaire que le champ d'application de l'intervention de l'Etat dans la sphère économique soit élargi, en raison surtout de l'évolution du savoir et des techniques économiques⁴¹. Mais, aux yeux de Jean XXIII, ce droit d'intervention

37. Komonchak (J.-A.), Collins (M.) and Lane (D.-A.) (eds.), *The New Dictionary of Theology*, Dublin, Gill and Macmillan, 1987, p. 986.

38. *Theo Nouvelle encyclopédie catholique*, *supra*, note 9, p. 856.

39. Calvez (J.-Y.), *Eglise et société économique : L'enseignement social de Jean XXIII*, Etudes publiées sous la direction de la Faculté de théologie S. J. de Lyon - Fourvière (55), Paris, Aubier / Montaigne, 1963, p. 68 ; *New Catholic Encyclopedia*, *supra*, note 8, Volume XIII, p. 762-763.

40. *Mater et Magistra*, § 51, 52 et 53.

41. *Id.*, § 54. De même, dans l'encyclique *Pacem in terris*, du 11 avril 1963, Jean XXIII confèrera un large champ d'application à l'intervention étatique. En ce sens, voir spécialement le § 64 de cette encyclique.

de l'Etat dans la vie économique, ainsi étendu, n'est cependant pas illimité; il ne saurait, en particulier, être exercé de manière à supprimer la liberté d'action naturelle des individus.⁴²

Jean XXIII réitérera cette limite ailleurs dans l'encyclique. Toutefois, celle-ci ne découle jamais d'un fondement autre que celui qui justifie l'intervention de l'Etat. Le même principe explique donc tant l'intervention nécessaire que sa limite⁴³. Ce principe, c'est le bien commun⁴⁴, défini généralement par Jean XXIII comme "*l'ensemble des conditions sociales permettant à la personne d'atteindre mieux et plus facilement son plein épanouissement.*"⁴⁵ Comme l'écrit Jean-Yves Calvez : "*[...] l'application du principe de subsidiarité chez Jean XXIII n'est pas tant affaire de délimitation de domaines, dont certains seraient interdits à l'action de l'Etat [...]; c'est plutôt affaire de modalité de l'intervention de l'Etat. Que l'Etat intervienne en aidant les hommes à s'aider eux-mêmes, c'est là le plus souvent l'essentiel.*"⁴⁶

En vérité, dans la conception de Jean XXIII, si l'intervention croissante de l'Etat comporte des dangers, il ne s'agit pas, pour les conjurer, de s'efforcer de tracer une ligne de démarcation au-delà de laquelle l'Etat devrait limiter son action. Il serait, en revanche, plus indiqué de voir à ce que les autorités civiles s'acquittent des tâches nouvelles qu'elles entreprennent en ayant une conscience accrue de leurs responsabilités et une meilleure compréhension du bien commun⁴⁷.

L'extension que reçoit le champ d'application du principe de subsidiarité dans *Mater et Magistra* ne dépasse tout de même pas le cadre des relations entre l'Etat, d'une part, et les individus ou les corps intermédiaires, d'autre part. Mais, deux ans plus tard, dans *Pacem in terris* - et c'est là une innovation majeure -, Jean XXIII étendra la portée du principe aux relations devant se nouer entre l'"*autorité publique de compétence universelle*" qu'il appelle de ses vœux et les Etats. C'est ainsi qu'après avoir souligné le phénomène de l'interdépendance croissante des Etats composant la société internationale et le fait que la promotion du bien commun universel implique la résolution de problèmes de dimension mondiale, Jean XXIII insiste pour que cette tâche relève d'une autorité universelle supranationale dotée des pouvoirs et des moyens d'action lui permettant d'agir efficacement⁴⁸. Les rapports de cette autorité mondiale avec les gouvernements des Etats composant la société internationale devront toutefois être gouvernés par le principe de subsidiarité⁴⁹.

42. *Mater et Magistra*, § 55. Deux ans plus tard, le Souverain Pontife reprendra textuellement ce passage, au § 65 de *Pacem in terris*.

43. Calvez (J.-Y.), *op. cit.*, *supra*, note 39, p. 67-68.

44. *Mater et Magistra*, § 20, 37, 54, 65, 104, 117, 133, 134 et 151.

45. *Id.*, § 65.

46. Calvez (J.-Y.), *op. cit.*, *supra*, note 39, p. 68.

47. *Id.*, p. 69-70. En ce sens : *Mater et Magistra*, § 118.

48. *Pacem in terris*, § 130-137.

49. *Id.*, § 140 et 141

Il s'agit, dans l'esprit de Jean XXIII, de créer non pas un unique Etat mondial mais simplement une organisation super-étatique ou supranationale pourvue des moyens d'action appropriés ; en d'autres termes, de conférer à l'Organisation des Nations Unies de véritables pouvoirs⁵⁰. Cette organisation ne devra toutefois pas se substituer à l'activité légitime des Etats membres, mais plutôt "*la favoriser, en protégeant leur sécurité et s'efforcer de créer les conditions générales de promotion du bien commun universel*"⁵¹.

CONCLUSION

Afin d'être en mesure de découvrir le sens et la portée véritables du principe de subsidiarité tel qu'introduit dans l'ordre juridique européen par le traité de Maastricht, il est essentiel de le replacer dans le cadre qui l'a vu naître et se développer, à savoir l'enseignement social de l'Eglise.

Déjà en germe dans la pensée de Léon XIII, ce principe régulateur de l'intervention de l'Etat dans la vie économique et sociale a progressivement été explicité par les Souverains Pontifes qui ont suivi, complétant, sans jamais la désavouer, la pensée de l'auteur de *Rerum Novarum*. Enoncé par Pie XI dans son encyclique *Quadragesimo Anno*, le principe a ultérieurement été consolidé, et sa portée étendue, d'abord par Pie XII, qui l'a appliqué aux relations hiérarchiques au sein de l'Eglise, ensuite par Jean XXIII, qui l'a même érigé en tant que précepte devant régir les rapports d'une éventuelle autorité publique de compétence universelle avec les gouvernements des Etats composant la société internationale.

L'examen du principe de subsidiarité dans ce contexte permet de voir qu'il a pour objet essentiel de régir les relations qui s'établissent entre l'Etat, d'une part, et les individus ou les corps intermédiaires, d'autre part, étant entendu que ces relations ne sont qu'une expression du rapport plus global société-individu⁵².

Le vocable "subsidiarité" ne saurait cependant être assimilé à "secondaire". Si l'Etat est subsidiaire par rapport à l'individu et aux corps intermédiaires, c'est d'abord dans son sens étymologique d'aide, d'appui, de soutien. Aussi est-ce dans cette acception que doit s'entendre l'une des deux formes que peut revêtir l'action de l'Etat en vertu du principe de subsidiarité. Ainsi, lorsque les individus ou les corps intermédiaires, en raison de circonstances historiques ou économiques particulières, ne peuvent plus déployer leurs activités légitimes dans la sphère économique, l'Etat doit leur accorder aide et soutien, non dans le but de s'accaparer de manière permanente l'exercice de

50. *Id.*, § 142-145. A cet égard, voir les annotations de Lalande (B.) sous ces différents numéros, dans l'édition de *Pacem in terris* publiée par la maison Fleurus (Paris, 1963), aux p. 188-190 (notes 47 et 48).

51. *Id.*, p. 187, note 46.

52. *Id.*, p. 140, note 17.

ces activités, mais seulement de façon temporaire, le temps requis pour permettre aux protagonistes de reprendre de façon autonome leurs occupations légitimes. L'Etat intervient alors pour s'acquitter d'une fonction de suppléance. Celle-ci doit cependant être remplie eu égard généralement au bien commun et, de façon plus particulière, à la justice distributive. Cet aspect du principe de subsidiarité est qualifié de négatif, limitatif ou restrictif.

D'autre part, l'Etat doit, seul et avec ses propres moyens, promouvoir le bien commun général et réaliser la justice distributive. C'est là son domaine propre et spécifique, pour lequel on ne saurait le remplacer. L'Etat intervient alors pour encourager, stimuler, coordonner, suppléer et intégrer. Il s'agit là du côté positif, extensif du principe de subsidiarité qui, selon certains, constitue son volet le plus important⁵³.

On le voit clairement, le concept de bien commun - et, dans une moindre mesure, celui de justice distributive - permet aux deux volets du principe de subsidiarité de se rejoindre et de se fondre : soit que l'Etat intervienne dans l'exercice de sa fonction supplétive, soit encore qu'il le fasse en vertu de son domaine propre, invariablement le bien commun justifiera cette intervention nécessaire et, en même temps, expliquera sa limite.

En vérité, une compréhension globale du principe de subsidiarité dans l'enseignement social de l'Eglise nécessiterait une étude approfondie de cette notion de bien commun, de même d'ailleurs que du concept de "corps intermédiaire". Qu'il nous suffise de dire ici que, par le biais du principe de subsidiarité, c'est la liberté de l'individu et, à travers lui, des corps intermédiaires, que l'Eglise vise à défendre et à promouvoir en permettant à l'Etat d'intervenir dans la vie économique et sociale. Quelle que soit l'action qu'ils décident d'entreprendre, les pouvoirs publics doivent toujours avoir à l'esprit que la raison d'être de l'Etat est de servir l'individu; qu'en conséquence, tout doit être mis en oeuvre pour que ce dernier puisse bénéficier de la plus ample liberté possible dans l'accomplissement de ses activités légitimes.

De l'avis de Jean XXIII, le principe de subsidiarité devrait gouverner les rapports d'une éventuelle autorité publique de compétence universelle avec les gouvernements des Etats composant la société internationale. Cette autorité supranationale n'a cependant pas encore vu le jour, et ne le verra peut-être jamais. L'idée de Jean XXIII est toutefois plus opportune dans un cadre régional⁵⁴. Ainsi, au niveau de l'Europe occidentale, un processus d'intégration économique a cours depuis plus de quarante ans. Les Pères fondateurs de la Communauté européenne concevaient néanmoins l'intégration économique

53. Calvez (J.-Y.) et Perrin (J.), *op. cit. supra*, note 5, p. 167 ; *Itinéraires*, juin 1962, numéro 64, p. 10 ; *New Catholic Encyclopedia*, *supra*, note 8, Volume XIII, p. 762-763.

54. Lalande (B.), dans ses annotations à l'édition Fleurus de *Pacem in terris*, écrit (note 17, p. 141) : "Il est évident qu'une telle doctrine [le principe de subsidiarité], déjà étendue par Pie XII à l'Eglise, du fait qu'elle est liée à la notion de société, doit être étendue à toute forme de gouvernement supra-national."

uniquement comme une étape permettant d'entreprendre, le moment venu, un processus d'unification politique⁵⁵.

Le traité sur l'Union européenne s'inscrit dans ce processus⁵⁶. Même si ce dernier vise, à terme, à créer une fédération, force est de reconnaître que le contenu plus proprement politique de l'Union européenne qu'institue le traité de Maastricht est sans réelle unité, éparpillé qu'il est au sein de trois piliers d'importance inégale, relevant plus, de surcroît, de la logique de la coopération intergouvernementale que de celle de l'intégration⁵⁷. Dans cette optique de fédéralisme en construction, il faut donc se garder de transposer des solutions applicables aux fédérations pleinement constituées⁵⁸.

C'est dans cette perspective que nous croyons approprié de recourir à l'éclairage de l'enseignement social de l'Eglise dans le but de se faire une idée plus précise du sens et de la portée du principe de subsidiarité tel qu'introduit dans l'ordre juridique européen par le traité de Maastricht. La cohabitation de critères antinomiques dans la disposition qui définit le principe - le nouvel article 3 B du traité instituant la Communauté européenne - invite d'ailleurs à l'utilisation de sources d'interprétation extérieures au traité. A cet égard, le recours à l'enseignement social de l'Eglise s'impose d'autant que, sous la plume de Jean XXIII, le principe de subsidiarité est érigé en précepte devant régir les rapports de l'autorité supranationale avec les gouvernements des Etats membres. Les aspects positifs et négatifs de ce principe régulateur de l'intervention de l'Etat, appliqués à l'Union européenne, permettront à la fois d'éviter les débordements inutiles et d'*optimiser la répartition des pouvoirs dans l'espace communautaire ainsi qu'à faciliter la réalisation de nouvelles tâches qui dépassent la capacité des Etats pris séparément*⁵⁹.

Dans la définition du principe de subsidiarité, au nouvel article 3 B du traité instituant la Communauté européenne, on peut nettement déceler l'influence qu'a exercée l'enseignement social de l'Eglise sur les rédacteurs de cet amendement au traité. Pareillement, dans les dispositions qui confèrent, outre l'Union économique et monétaire, de nouveaux champs d'intervention à la Communauté européenne - domaines de compétences partagées avec les Etats membres⁶⁰ -, une influence identique est aisément perceptible quand on y lit que la Communauté peut intervenir pour encourager, développer, favoriser, promouvoir, stimuler, appuyer, compléter, etc., l'action des Etats membres.

55. En ce sens, voir le préambule du traité instituant la Communauté européenne et celui du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier.

56. Traité sur l'Union européenne, préambule et article A des dispositions communes.

57. La Serre (F. de), "Le traité d'Union européenne", *Regards sur l'actualité*, avril 1992, numéro 180, p. 3-22, en particulier aux p. 21-22.

58. Sidjanski (D.), *L'avenir fédéraliste de l'Europe*, Paris, P.U.F., 1992, p. 303-304.

59. *Id.*, p. 304.

60. Education, formation professionnelle et jeunesse (articles 126 et 127 du traité instituant la Communauté européenne), culture (article 128), santé publique (article 129), protection des consommateurs (article 129 A), réseaux transeuropéens (articles 129 B - 129 D), industrie (article 130) et coopération au développement (articles 130 U - 130 Y).

Lorsque les instances décisionnelles communautaires décideront d'agir dans ces domaines, de même d'ailleurs que dans tous ceux à l'égard desquels leur compétence est partagée avec les Etats membres, elles devront avoir présent à l'esprit que, même si le principe qui autorise leur intervention - le principe de subsidiarité - a un volet qui permet de conférer, dans une certaine mesure, un dimension extensive à l'action envisagée, le bien commun, qui établit plus largement à la fois le fondement et la limite de cette action, requiert que l'intérêt des individus qui peuplent l'espace communautaire soit érigé en critère déterminant de leur décision. La même règle devra également présider à toute intervention dans les domaines qui relèvent plus généralement de l'Union européenne. Il s'agit là, croyons-nous, d'un sens que l'on peut légitimement donner à l'une des facettes du principe de subsidiarité tel qu'introduit dans l'ordre juridique européen par le traité de Maastricht, à savoir faire en sorte que les décisions soient prises le plus près possible des citoyens⁶¹.

61. Traité sur l'Union européenne, dispositions communes, article A, 2e alinéa.