

La subsidiarité comme principe organisationnel d'une région administrative

Exemple de l'Île Rodrigues

Stéphanie ROHLFING-DIJOUX

*Professeure de droit
Université Paris Nanterre*

Résumé :

L'article commence par une définition générale du concept de subsidiarité, puis examine son application aux organisations administratives et politiques, ainsi qu'à l'Union européenne. L'importance du principe dans un État fédéral comme l'Allemagne est ensuite expliquée et comparée à son rôle dans un État central. La portée que le principe peut avoir dans l'organisation administrative d'une communauté dotée d'un certain degré d'autonomie, comme Rodrigues, est ensuite analysée.

Mots-clés :

Principe de subsidiarité – Rodrigues – Organisation administrative régionale.

Abstract:

The article begins with a broad definition of the concept of subsidiarity and then explains how it applies to administrative and political organizations and to the European Union. The importance of the principle in a federal state such as Germany is explained and compared with its role in a centralized state. The scope that the principle can have in the administrative organization of a region with a degree of autonomy, such as Rodrigues, is then analyzed.

Keywords:

Principle of subsidiarity – Rodrigues – Regional administrative organization.

Mode de citation :

Stéphanie ROHLFING-DIJOUX, « La subsidiarité comme principe organisationnel d'une région administrative. Exemple de l'Île Rodrigues », *R.J.O.I.*, 2025 (n° 35) – Actes du colloque organisé à l'occasion du 20^{ème} anniversaire de l'accession de Rodrigues au statut constitutionnel d'autonomie régionale (12-14 octobre 2022) – pp. 89-98.

Le principe de subsidiarité est un principe omniprésent, pas seulement dans nos ordres juridiques mais aussi dans l'organisation des États, des systèmes sociaux et l'économie. Dans cet article, après un essai de définition du principe, son application dans l'Union Européenne ainsi que dans des États fédéraux et centralisés sera exposée. Enfin, la dernière étape concerne l'application du principe aux régions autonomes comme Rodrigues.

I. Le principe de subsidiarité

Je voudrais proposer un bref rappel des principales caractéristiques du principe de subsidiarité, en commençant par son histoire, ses caractéristiques et surtout ses objectifs.

Mais avant tout, il est utile de revenir sur la définition du mot et du concept de subsidiarité. Le mot latin « subsidiarii » signifie « réserve ». Le préfixe « sub » signifie inférieur, de moindre importance. Au sens général, le mot « subsidiarité » est également défini dans les dictionnaires historiques (Niot 1606) comme un recours. Il désigne dans le domaine militaire une troupe de réserve dans l'ordre de bataille, d'où l'idée d'appui, de renfort, de secours, de soutien ou d'assistance dans un sens plus moderne¹.

La définition du mot « subsidiarité » dans le dictionnaire Larousse est la suivante : « *Principe de délégation verticale des pouvoirs, notamment dans les fédérations* »².

Selon les définitions que l'on trouve dans les dictionnaires plus spécialisés en aménagement du territoire et en géographie, il s'agit d'un « *principe selon lequel une institution s'abstient d'intervenir dans un domaine lorsqu'une autre institution de moindre compétence peut le faire* ». Autrement dit, si une autorité locale ou régionale n'est pas en mesure d'assumer une certaine tâche, et seulement dans ce cas, l'organe de niveau supérieur l'assumera³.

En revanche, l'application du principe de subsidiarité est aujourd'hui plus large. Ce concept multidimensionnel et interdisciplinaire se situe à l'intersection

¹ J.-J. BRIU, « Organisation lexicale des termes français et allemand liés au concept de subsidiarité », in S. ROHLFING-DIJOUX – K. PEGLOW, *La subsidiarité. Regards croisés franco-allemands sur un principe pluridisciplinaire*, Peter Lang, 2008, 256 pp., spéc. p. 1.

² <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/subsidiarité/75099> (dernière consultation le 7 mai 2023).

³ C. STUBBE, « Le principe de subsidiarité dans le cadre de la politique européenne du développement territorial – l'exemple franco-allemand », in S. ROHLFING-DIJOUX – K. PEGLOW, *La subsidiarité. Regards croisés franco-allemands sur un principe pluridisciplinaire*, op. cit., spéc. p. 2.

des sciences juridiques, politiques, économiques et sociales. Il s'agit d'un concept philosophique et éthique, mais aussi d'une simple modalité d'organisation efficace⁴.

Que signifie aujourd'hui le principe dans l'organisation politique ou administrative d'un État ou d'une région ?

Il exprime un concept politique et social selon lequel la responsabilité décisionnelle de l'action politique et administrative doit être attribuée à l'organe le mieux placé pour mettre en œuvre une mission de service public et apporter les réponses les plus adaptées aux questions et problèmes rencontrés par les usagers. Dans ce contexte, il s'agit avant tout d'une règle de priorité pour la répartition des compétences non seulement au sein des institutions publiques (État, collectivités locales *etc.* ...) mais qui stipule aussi le principe de priorité de l'intervention privée sur l'intervention publique⁵.

Le principe de subsidiarité, selon la doctrine sociale conçue par l'Église catholique, respecte la libre initiative de l'individu et des petites entités sociales telles que la famille, les associations, les communes, *etc.* Dans ce système, l'État et la société civile ont une fonction de « secours » envers les petites entités, dont ils doivent respecter l'autonomie⁶. Ce n'est que dans la mesure où les petites entités ne sont pas en mesure d'accomplir leurs tâches suffisamment ou mieux que l'État ou toute autre entité supérieure, que ces derniers peuvent intervenir et les aider. Dans un tel schéma, la subsidiarité oblige l'État à apporter son aide à la petite entité, mais elle établit également le principe de non-ingérence de l'État en tant que niveau supérieur.

A. Portée générale

Au-delà de l'importance de ce principe en droit administratif, sa portée générale est beaucoup plus large et se retrouve dans les principes d'autonomie politique et professionnelle. Il contribue, par exemple, à la reconnaissance de la diversité des peuples et des régions et apparaît comme un moyen de protéger les identités nationales et régionales.

Les tendances actuelles du développement, telles l'urbanisation et l'utilisation croissante des ressources naturelles de manière excessive, constituent une menace pour la planète et rendent absolument indispensable la mise en œuvre

⁴ H.-P. SCHWINTOWSKI, *Recht und Gerechtigkeit. Eine Einführung in Grundfragen des Rechts*, Springer 1996, 224 pp., spéc. p. 104.

⁵ B. ZIELINSKI, « Subsidiarité, catholicisme social et économie sociale », in S. ROHLFING-DIJOUX – K. PEGLOW, *La subsidiarité. Regards croisés franco-allemands sur un principe pluridisciplinaire*, *op. cit.*, spéc. p. 193.

⁶ *Idem*, spéc. p. 197.

de stratégies de développement spatial et territorial qui tiennent compte de cette préoccupation environnementale. Mais cette exigence d'une utilisation modérée et durable des ressources ne peut être résolue par le seul niveau national. Elle doit être traitée de manière spécifique à chaque territoire et tenir compte des particularités locales. Cette approche a été explicitement envisagée à l'article 5 du traité relatif à l'union européenne, mais le principe peut, bien sûr, être appliqué à d'autres régions du monde.

À titre d'exemple, la relation et la répartition des compétences entre le Gouvernement de l'Ile Maurice et les autorités locales de Rodrigues s'inspirent assez largement de ce principe de subsidiarité.

B. Les enjeux européens du principe de subsidiarité

Le principe a également trouvé une place importante dans la construction de l'Union européenne en tant que règle de répartition des compétences entre les États membres et les institutions européennes. Il a été introduit, suite à une forte demande des Länder allemands⁷, dans le traité de Maastricht en 1992 (art 3-B) et renforcé par le traité de Lisbonne en 2009. Les articles 5 et 12 du Traité de l'UE consacrent aujourd'hui ce principe comme l'un des principes fondamentaux de l'Union. Il s'agit aussi d'une répartition des rôles de chacun, l'Union fixe le cadre législatif et les États-membres le remplissent au cas par cas⁸. Il figure aux côtés de deux autres principes essentiels à la prise de décision européenne, les principes d'attribution et de proportionnalité.

En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.

En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union n'intervient uniquement que dans la seule mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de

⁷ <https://www.bayern.de/wp-content/uploads/2020/09/Inhaltliche-Anliegen-der-Laender-an-die-Deutsche-EU-Ratspraesidentschaft-2020.pdf> (dernière consultation 7 mai 2023).

⁸ H.-P. SCHWINTOWSKI, *Recht und Gerechtigkeit. Eine Einführung in Grundfragen des Rechts*, op. cit, spéc. p.104.

proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole.

Les parlements nationaux contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union (Article 12, point b), du traité UE) :

a) en étant informés par les institutions de l'Union et en recevant notification des projets d'actes législatifs de l'Union conformément au protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne ;

b) en veillant au respect du principe de subsidiarité conformément aux procédures prévues par le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

C. Le principe du fédéralisme et la subsidiarité

L'Allemagne, en tant qu'État fédéral, semble être un exemple typique de la réalisation du principe de subsidiarité. Mais ce n'est pas nécessairement le cas. Il existe une grande différence entre le principe de subsidiarité et celui du fédéralisme.

La décentralisation et le fédéralisme sont souvent considérés comme des expressions du principe de subsidiarité⁹. À première vue, un État fédéral est l'expression du principe de subsidiarité puisque la répartition des compétences s'établit entre plusieurs niveaux de pouvoir. Le fédéralisme et la répartition des tâches entre le Bund, les Länder et les collectivités locales en est un exemple, l'autre exemple clé étant la mise en œuvre de l'État-providence¹⁰. Mais le principe de subsidiarité n'est pas directement inscrit dans la Constitution allemande. Il n'est mentionné dans la Loi fondamentale qu'en ce qui concerne la participation de l'Allemagne à l'UE. Selon l'article 23 I de la Loi fondamentale, l'Allemagne ne peut participer à l'UE que si celle-ci respecte le principe de subsidiarité. Mais l'Allemagne elle-même ne fait pas de ce principe un principe constitutionnel, contrairement au fédéralisme¹¹.

En revanche, il existe certainement des similitudes entre le fédéralisme et la subsidiarité. Les deux principes traitent de la répartition des tâches, fonctions, compétences et domaines d'activité entre différents niveaux de la communauté nationale.

⁹ D. GRIMM, « Subsidiarität und Federalismus », in S. ROHLFING-DIJOUX – K. PEGLOW, *La subsidiarité. Regards croisés franco-allemands sur un principe pluridisciplinaire*, op. cit., spéc. p. 125.

¹⁰ B. ZIELINSKI, « Subsidiarité, catholicisme social et économie sociale », *ibid.*, spéc. p. 20.

¹¹ D. GRIMM, « Subsidiarität und Federalismus », *ibid.*

Le fédéralisme, la décentralisation et la subsidiarité ont en commun, la recherche d'un certain équilibre dans la répartition des tâches entre différents niveaux de pouvoir.

Cependant, au-delà de cette convergence, il existe des différences.

Le principe de subsidiarité est inhérent à l'État et à la société civile. Il s'étend aux individus, aux familles et aux associations. Il permet de déterminer ce que l'État doit leur céder et ne concerne que secondairement la répartition des hiérarchies institutionnelles. C'est une modalité de répartition des rôles, dictée par un souci d'efficacité. C'est parce que l'action menée et l'effet recherché seront plus facilement et mieux réalisés à un certain niveau qu'on attribue à celui-ci la compétence.

Le fédéralisme, quant à lui, est un principe d'organisation de l'État et qualifie de fédéral un État composé de plusieurs États. La préoccupation d'efficacité est sans doute présente mais ce qui caractérise avant tout le fédéralisme, c'est la détermination de la place et des limites de l'État fédéral comme de l'État fédéré.

D. Le principe de subsidiarité dans un État central

La subsidiarité n'est pas exclue dans un État centralisé car elle concerne non seulement la répartition des tâches au sein de l'État mais aussi entre l'État et la société. La France est un État unitaire. La subsidiarité en tant que principe général ou en tant que principe juridique a été longtemps étrangère au droit français. En France, on s'intéresse à la subsidiarité comme principe juridique depuis qu'elle a trouvé sa place dans le traité de Maastricht en 1992.

Puis, c'est la grande réforme de 2003, qui a redéfini les fondements constitutionnels de la décentralisation territoriale et inséré dans la Constitution française une subsidiarité substantielle, sinon nominale, mais comme principe de droit. Le nouvel article 72 dispose que « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre des décisions pour toutes les compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur niveau* ».

E. La subsidiarité territoriale

La subsidiarité territoriale est donc une nouveauté constitutionnelle qui fait une entrée remarquée en droit français et permet désormais des transferts de compétences aux collectivités territoriales. Elle permet que les territoires s'autonomisent de plus en plus. On peut dire que la subsidiarité territoriale correspond à la décentralisation. La décentralisation s'organise sous la forme d'un régime de droit qui permet la prise en charge des intérêts collectifs par des

individus eux-mêmes (associations, syndicats, fondations, délégations ...). Elle permet à la société civile d'agir dans la proximité.

II. L'application du principe dans le cadre de l'autonomie de Rodrigues

Le principe de subsidiarité est souvent appliqué dans les relations verticales entre divers entités étatiques pour la distribution des tâches, fonctions, compétences et des domaines d'activité à différents niveaux de la collectivité¹².

Ainsi, l'idée fondamentale de la subsidiarité comme règle de priorité d'action et de partage de compétences se trouve dans le *Rodrigues Regional Assembly Act* de 2001¹³.

Dans ses sections 26 et 27, on trouve une distinction entre les affaires du gouvernement et les affaires de l'assemblée régionale avec des responsabilités partagées. Même si le principe de subsidiarité n'est pas expressément mentionné dans le texte, la rédaction est une expression de ce principe.

Dans la version actuelle, le *Rodrigues Regional Assembly Act* dispose dans sa section 26 :

“(1) Without prejudice to the provisions of Chapter VI of the Constitution and notwithstanding anything to the contrary in any other law, the Regional Assembly shall, in relation to Rodrigues, be responsible for the formulation and implementation of policy in respect of the matters set out in the Fourth Schedule.

(2) For the better performance of its functions, the Regional Assembly may do all such acts and take all such steps, including, subject to the State Lands Act, the acquisition or disposal of any property or rights, as may be necessary for or which may be conducive to or incidental to the exercise of its powers and duties and, in particular, the Regional Assembly may -

(a) devise mechanisms to ensure the protection and security of property, buildings, or other assets under its control;

¹² D. GRIMM, « Subsidiarität und Federalismus », *ibid*.

¹³ <https://www.eisa.org/pdf/Mau2001RegionalAssembly.pdf> (dernière consultation le 7 mai 2023).

(b) enter into such contracts as it deems fit for the efficient discharge of its functions; and

(c) unless there is a particular objection from the Government, obtain from foreign and international donors any grant, aid or technical assistance”.

On peut en déduire que le Parlement National fixe le cadre de base des systèmes d'ordre et de résolution des conflits et que l'Assemblée Régionale les remplit en tenant compte des spécificités locales et régionales. C'est la seule façon d'obtenir une réglementation optimale, adaptée aux besoins de la région.

L'application du principe de subsidiarité à une région autonome comme Rodrigues signifie que les décisions doivent toujours être prises par la plus petite unité compétente. Cela garantit que les décisions sont prises au plus près des citoyens. Ceci est particulièrement important dans le cas de Rodrigues, étant donné que l'entité étatique supérieure (Maurice) est géographiquement très éloignée et a une structure démographique et géographique très différente. Les spécificités de Rodrigues pourraient être mieux prises en compte par le respect du principe de subsidiarité.

Les tâches doivent être résolues au niveau le plus bas possible, dans la mesure où il existe une petite unité suffisamment performante. L'unité étatique supérieure ne peut intervenir que si le niveau inférieur n'est pas en mesure d'accomplir la tâche ou si une solution globale et uniforme est nécessaire pour des raisons d'ordre supérieur. L'application du principe de subsidiarité n'interdit évidemment pas la coopération et la coordination entre le niveau régional et le niveau supérieur.

Les tâches les plus importantes issues de la compétence régionale et nommées parmi d'autres dans la section 26 du *Rodrigues Regional Assembly Act* concernent surtout le domaine d'environnement et d'agroalimentaire, domaines particulièrement importants pour les habitants, comme par ex. l'environnement, la pêche, production alimentaire, sylviculture, développement industriel, parcs marins, météorologie, quarantaines des animaux et plantes, urbanisme, tourisme, transports, ressources en eau.

Conclusion

Force est de constater que le principe de subsidiarité est un principe complexe dont la portée et l'étendue exactes sont difficiles à déterminer. S'il a ses mérites en tant que principe de répartition entre les différentes institutions et la

société civile dans divers domaines de la vie, il ne peut être considéré comme un principe de valeur constitutionnelle qui nécessite des fondements clairs et précis.

En ce qui concerne Rodrigues, il pourrait et devrait néanmoins être mentionné dans la législation avec plus de clarté. De cette manière, le principe pourrait contribuer à garantir un certain degré d'indépendance, sans qu'il soit nécessaire de se détacher complètement de l'État central.