

AVANT-PROPOS

PAR

FRANCIS DELPÉRÉE

CORRESPONDANT DE L'ACADÉMIE ROYALE DE BELGIQUE
ET DE L'INSTITUT DE FRANCE,
PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

Depuis trente-cinq ans, la Faculté de droit de Louvain organise, selon un rythme bisannuel, les Journées juridiques Jean Dabin.

Parmi les manifestations, réunions et colloques qui s'offrent à l'attention des théoriciens et des praticiens du droit, les Journées juridiques Jean Dabin présentent une originalité certaine. Elle tient au thème des travaux qui est retenu, tour à tour, par un département de la Faculté de droit.

Le thème cherche à être original. Même si les recherches entreprises peuvent s'appuyer sur celles qui ont déjà été réalisées tant ou sein d'un département que dans d'autres facultés belges et étrangères, elles doivent être l'occasion pour la communauté scientifique d'ouvrir de nouveaux chantiers.

Le thème veut être prospectif. Il ne s'agit pas d'assurer un recyclage sur des questions réglées par la Constitution, la loi ou les traités, ni de faire le point sur des évolutions récentes du système juridique. Il importe plutôt de préparer le travail de transformation du droit existant.

Le thème entend développer une démarche interdisciplinaire. Partant de questions particulières, il contribue à montrer l'unité fondrière de la discipline juridique – dans ses dimensions nationale, internationale et européenne – mais aussi à indiquer leur parenté avec des disciplines voisines.

Ce thème doit se prêter à des analyses comparatives. Sans ignorer l'ancrage national et régional du sujet, il mérite de susciter le concours d'équipes étrangères avec lesquelles la Faculté de droit est associée depuis de longues années.

C'est dans cet esprit que le Département de droit public a choisi, pour les Journées juridiques Jean Dabin des 16 et 17 novembre 2000, le thème de *La subsidiarité*.

L'Etat moderne est confronté au problème classique de Montesquieu : « Qui fait quoi ? ». Ou plutôt « Qui doit faire quoi ? ». Mais il ne peut ignorer aujourd'hui de nouvelles interrogations : « Comment s'y prendre ? Quelle méthode privilégier ? Et, surtout, dans quel ordre intervenir ? ». Le principe de subsidiarité s'efforce de répondre à ces questions. Il met l'accent sur les impératifs de proximité – au plus près, au mieux – et d'efficacité – au plus approprié, au mieux –. Il n'est pas dit que ces impératifs soient toujours conciliables.

Les applications qui peuvent être procurées au principe de subsidiarité sont innombrables.

Comment répartir, au sein de l'Etat, les responsabilités entre la collectivité générale et les collectivités locales ? L'autonomie locale peut-elle connaître un nouvel essor ? Peut-elle menacer la gestion de l'ensemble ? Comment instaurer, dans un Etat fédéral comme la Belgique, le partage des responsabilités qui reviennent à l'Etat, aux communautés et aux régions ? Faut-il instaurer des domaines de responsabilités communes ? Faut-il préserver le droit de l'Etat fédéral d'intervenir au nom de la sauvegarde de l'intérêt général ?

Comment distribuer, dans l'Etat de structure unitaire ou fédérale, les responsabilités entre les autorités législatives et exécutives ? En cas de carence du législateur, ne faut-il pas ménager l'intervention du pouvoir gouvernemental et de son administration aux fins d'assurer une gestion efficace des affaires publiques ?

Comment assurer, dans des domaines de la vie de l'Etat – comme ceux de l'économie, de la santé, de l'enseignement ou de l'aménagement du territoire... –, une répartition des interventions des personnes publiques et privées qui n'instaure pas entre elles une concurrence stérile mais ménage des complémentarités dans l'action ?

Comment aménager, dans la société européenne, une distribution des pouvoirs aussi cohérente et aussi efficace que possible entre l'Union et les Etats, qui ménage la perspective intégratrice tout en préservant les responsabilités qui reviennent aux Etats et à leurs composantes ?

Est-il besoin de dire qu'il n'y a pas de réponses toutes faites ? Mais il y a des priorités à déterminer. Il y a peut-être aussi des stratégies à définir. Il y a sans doute des règles juridiques à concevoir et à imposer.

Une réflexion, tout à la fois théorique et pratique, sur le principe de subsidiarité peut contribuer à apporter des réponses précises à ces questions fondamentales pour l'organisation et le fonctionnement de l'Etat moderne.

Comment faire progresser le débat sur la subsidiarité ? Comment lui donner, spécialement en Belgique, un réel ancrage scientifique ?

A l'occasion des Journées juridiques Jean Dabin, le département de droit public de l'Université catholique de Louvain a souhaité réunir sur ce thème des spécialistes de droit public, tant au niveau national qu'europpéen et international – mais ces niveaux ne sont-ils pas, par la force des choses, enchevêtrés ? –. Il a pris l'initiative de convier à cette réunion internationale des experts dans le domaine du droit privé, du droit pénal, du droit des affaires et du droit social – tant il semble évident que le principe de subsidiarité, s'il est mesuré à sa juste valeur, est appelé à recevoir des applications dans les différents domaines de la science et de la pratique juridiques –.

Des thèmes particuliers – la subsidiarité et la vie économique, la subsidiarité et la vie sociale, la subsidiarité et la justice répressive, la subsidiarité et la protection de l'environnement, la subsidiarité et les collectivités locales – retiennent, dans cette perspective, l'attention. Leur examen devrait permettre de mesurer comment le terme et l'idée de subsidiarité peuvent se diffuser et d'identifier les applications qu'ils peuvent recevoir.

La subsidiarité, c'est la ligne de conduite qui est suggérée ou imposée à une autorité publique et qui l'amène à n'exercer les fonctions ou les compétences qui lui sont attribuées qu'en second ordre, c'est-à-dire qu'après qu'il a été constaté qu'une autre autorité publique ou qu'une personne privée n'était pas en mesure de les remplir adéquatement ou ait renoncé à ce faire.

Ainsi circonscrite, la subsidiarité peut prendre trois formes.

La première est celle de la *subsidiarité territoriale*. Elle conduit une autorité publique à n'intervenir qu'en second ordre par rapport à une autre autorité publique, étant entendu que ses compétences sont territorialement plus larges que celles de l'autorité défaillante.

On dira, par exemple, en ce sens que l'Etat ou la province exerce des compétences subsidiaires en matière de police. Ils doivent les exercer s'il s'avère que les autorités locales ne sont pas en mesure de maîtriser les désordres qui seraient apparus sur le territoire communal.

La deuxième est celle de la *subsidiarité fonctionnelle*. Elle conduit une autorité publique à n'intervenir, dans une matière déterminée, qu'en second ordre par rapport à une autre autorité publique ou par rapport à une personne privée, si la carence de celles-ci est avérée. On dira, par exemple, en ce sens que l'Etat ou la région exerce des compétences subsidiaires en matière économique. Ils ne doivent les exercer que s'il s'avère que les initiatives privées en ce domaine ne sont pas suffisantes ou ne permettent pas d'atteindre les objectifs politiques préalablement définis.

Il y a place encore pour une *subsidiarité procédurale*. Elle conduit une autorité publique à n'intervenir qu'en second ordre par rapport à une autre autorité publique, s'il s'avère, par exemple, que la première est défaillante ou que la seconde offre plus de garanties au citoyen qui a recours à elle. On dira, par exemple, en ce sens, que l'assemblée générale du Conseil d'Etat exerce, en cas de détournement de pouvoir, des compétences subsidiaires. Elle ne les assume que si la chambre saisie n'a pu donner satisfaction au requérant en procédant à l'examen d'un autre cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir.

Sur chacun de ces thèmes, les Journées juridiques Jean Dabin font des suggestions concrètes aux fins d'assurer une meilleure articulation entre les collectivités politiques, les pouvoirs publics et les citoyens.