

Le principe de subsidiarité et la liberté de l'enseignement

La mention de que l'on a appelé par la suite le « principe de subsidiarité » est apparue à la fin du XIX^{ème} siècle dans les encycliques développant plus particulièrement la pensée sociale et politique de l'Eglise catholique du pape Léon XIII¹. L'approfondissement de la notion s'est poursuivi jusqu'à nos jours, chaque pape, jusqu'à Benoît XVI, ayant rédigé des « encycliques sociales ». L'idée de subsidiarité était ancienne, mais sa formulation moderne vient incontestablement de cet enseignement magistériel puisant à deux sources, d'une part la théologie révélée en tant que telle, c'est l'aspect proprement religieux, et d'autre part la philosophie, commune aux non-croyants et puisant ses racines dans la pensée gréco-latine.² C'est ce dernier aspect qui nous intéresse ici.

L'expression « principe de subsidiarité » est alors passée dans le langage courant et se retrouve dans beaucoup de documents juridiques, notamment dans les traités européens. L'analyse de cette notion montre cependant des glissements de sens qu'il faut relever afin de garder intacte son idée fondatrice. Nous verrons alors quel impact direct la juste compréhension de la subsidiarité peut avoir sur la liberté de l'enseignement.

Deux encycliques importantes pour la doctrine sociale de l'Eglise, parmi bien d'autres documents, mentionnent l'idée de subsidiarité, et en formulent le « principe » : *Quadragesimo anno* de Pie XI (1931) et *Pacem in terris* de Jean XXIII (1963).³

Dans le texte de Pie XI, nous relevons ce qui peut apparaître comme un détail : il ne mentionne pas un « principe de subsidiarité » en tant que tel, mais une réalité : la société est d'abord composée de personnes, et ce qui intervient (l'Etat, les autorités publiques, les administrations, etc.) ne le fait que pour **aider** ces dernières : *« Il est vrai sans doute, et l'histoire en fournit d'abondants témoignages, 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. 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 de 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 [subsidiium afferre]** les membres du corps social, et non pas de les détruire ni de les absorber.*

*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 supplétive de toute collectivité [hoc subsidiarii officii principio]**, plus grandes seront l'autorité et la puissance sociale, plus heureux et plus prospère l'état des affaires publiques ».*

¹ Notamment *Rerum Novarum*, du 15 mai 1891.

² Sur une analyse historique du concept voir CHANTAL DELSOL, *L'Etat subsidiaire*, Archives Karéline éditions, Paris, 2010.

³ Sur la doctrine sociale de l'Eglise et le principe de subsidiarité, voir les documents du Vatican, *Compendium de la doctrine sociale de l'Eglise*, notamment le ch. 8, § 5, (2004), et le *Lexique des termes ambigus et controversés sur la famille, la vie et les questions éthiques* (2005).

Le principe de subsidiarité prend ainsi corps, comme principe naissant de la réalité de la société. Celle-ci étant fondée sur l'agir libre et responsable des personnes, ce sont ces dernières qui réalisent le bien commun, c'est-à-dire le bien de tous et de chacun, comme les documents de la doctrine sociale de l'Eglise le rappellent en permanence. Cette réalisation du bien commun ne peut se faire sans l'agir responsable de chaque personne. L'Etat doit respecter cette réalité en aidant la liberté individuelle, en la soutenant, et non en prenant sa place. Il est à noter que ces textes ne donnent pas de détails quant à la mise en application concrète, mais laissent le soin aux responsables politiques d'en décider face à des circonstances nouvelles. Ainsi le principe de subsidiarité n'est pas un nouveau principe, mais il permet une meilleure compréhension de la manière dont les sociétés doivent s'adapter à leurs évolutions. Celles-ci demandent en permanence un discernement, que les principes communs de la philosophie morale et politique peuvent éclairer.

Jean XXIII (*Pacem in Terris*) en rappelant la nécessité de droits de l'homme bien compris, met aussi l'accent sur la réalité de la subsidiarité : «139 - Pas plus que le bien commun d'une nation en particulier, le bien commun universel ne peut être défini sans référence à la personne humaine. C'est pourquoi les pouvoirs publics de la communauté mondiale doivent se proposer comme objectif fondamental la reconnaissance, le respect, la défense et le développement des droits de la personne humaine. Ce qui peut être obtenu soit par son intervention directe, s'il y a lieu, soit en créant sur le plan mondial les conditions qui permettront aux gouvernements nationaux de mieux remplir leur mission.

Le principe de subsidiarité

140 - *A l'intérieur de chaque pays, les rapports des pouvoirs publics avec les citoyens, les familles et les corps intermédiaires doivent être régis et équilibrés par le principe de subsidiarité. »*

L'enseignement de l'Eglise sur presque cent cinquante ans reste d'une grande cohérence. La « subsidiarité », et le choix du mot latin est très important, désigne l'action de celui qui aide, qui ne fait pas « à la place de », mais qui « crée les conditions pour ». Il ne s'agit ni d'une conception étatique (dans laquelle l'Etat est la réalité première de la société), ni d'une conception libérale sans finalité morale du bien (dans laquelle l'Etat sert les intérêts des individus). Le mot latin *subsidiarius*⁴ exprime bien cette compétence instrumentale des autorités publiques quelles qu'elles soient.

Or un glissement de sens se trouve très clairement dans le « *Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992* », dit *Traité de Maastricht*, Article 3B : « *La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. 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. L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité. »*⁵

⁴ *subsidiarius, a, um (subsidium)*, qui forme la réserve / *subsidiarii, orum, m*, troupes de réserve.

subsidiarius, ari (subsidium), int, former la réserve.

subsidium, ii, n (subsido), 1. ligne de réserve (dans l'ordre de bataille) / réserve, troupes de réserve / 2. [d'où] soutien, renfort, secours, *integros subsidio adducere* : amener des troupes fraîches comme renfort / 3. [fig.] aide, appui, soutien, assistance / moyen de remédier, ressources, arme, *subsidia ad omnes casus comparare* : se ménager des moyens de parer à toute éventualité, des ressources pour toute éventualité / 4. lieu de refuge, asile.

FÉLIX GAFFIOT, *Dictionnaire abrégé Latin-Français illustré*.

⁵ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/fonctionnement/france-ue/qu-est-ce-que-principe-subsidiarite.html/>

Le principe de réalité (la réalité des personnes et de la société civile) s'est transformé en un principe juridique qui organise les compétences de la Communauté européenne **à partir d'elle-même**, de haut en bas pourrait-on dire. Il ne s'agit plus d'aider les personnes et groupements intermédiaires légitimes, mais de créer une superstructure juridique qui trouve par elle-même et en elle-même les limites de son pouvoir en définissant ses compétences. Autant dire qu'il n'y a plus de limites réelles. En effet, le principe des Etats démocratiques modernes est la prise de décisions par les parlements, à partir de l'idée d'une souveraineté **absolue** du peuple, qui peut en fait cacher la souveraineté absolue des structures censées le représenter. Ce qui se passe pour les Etats de type jacobin peut se reproduire avec l'Europe, si elle se construit comme une superstructure produisant des lois et règlements par son propre et seul pouvoir.

Cette transformation de sens est cohérente avec une certaine évolution du droit contemporain : ce n'est plus la nature des choses qui fonde l'action des autorités juridiques, mais la compétence que ces dernières s'attribuent de manière souveraine. Si le droit positif n'a pas d'autre fondement que lui-même, il détermine un principe de subsidiarité qui n'a plus rien à voir avec son origine philosophique. Déterminer le principe juridique de subsidiarité demande nécessairement la mention explicite du principe de réalité qui transcende la vie sociale : la dignité de la personne humaine et le respect de son autonomie de décision. Ce qui appelle un travail argumentatif certain. Sans ce fondement ultime, le risque est grand de définir un principe de subsidiarité vide de contenu objectif, autre que la seule « volonté générale » s'exprimant dans des structures juridiques de plus en plus contraignantes dans tous les domaines, pour forcer les agirs individuels à la respecter.

Articuler le principe réel de subsidiarité et son expression juridique n'est certes pas chose aisée dans le concret des institutions, mais en tout état de cause la seconde ne peut se substituer au premier, elle doit en être une conséquence.

On peut voir à présent l'influence directe d'une mauvaise conception du principe de subsidiarité sur l'enseignement supérieur libre. La liberté de recherche universitaire et la liberté d'organisation de l'enseignement doivent-elles être définies dans leur essence par les structures juridiques, ou reconnues à partir d'une réalité qu'elles ne déterminent pas et qui s'impose à elles ? Si c'est ce dernier point, alors l'autonomie et la liberté (d'association, de création, de constitution des équipes, des thèmes de recherche, etc.) doivent être garanties pour les établissements d'enseignement supérieur, notamment par son corollaire qui est de laisser l'enseignement libre se développer hors du champ exclusif des structures publiques et par le fait même avoir un statut privé.

L'Europe qui se construit actuellement est face à ces enjeux fondamentaux, car, au-delà des aspects strictement confessionnels, comme l'a souligné le pape Benoît XVI lors des JMJ de Madrid⁶, l'université « *a été et est encore appelée à être toujours la maison où se cherche la vérité propre de la personne humaine. [...] L'université incarne, donc, un idéal qui ne doit pas perdre sa vertu ni à cause d'idéologies fermées au dialogue rationnel, ni par servilité envers une logique utilitaire de simple marché, qui voit l'homme comme un simple consommateur.* »

Poser cela ne veut pas dire que la liberté d'enseignement n'a pas de limites et ne doit pas obéir à des règles morales et déontologiques dont les pouvoirs publics sont les garants. Mais être le garant ne veut pas dire imposer, gérer par le monopole des administrations publiques d'enseignement en se pensant comme la seule source du droit. Sur ce point, des pays comme l'Allemagne ou la Belgique peuvent montrer à la France des modalités pratiques qui respectent la subsidiarité réelle. Il reste à souhaiter que l'Europe ne se construise pas sur le modèle français, en ce domaine et en bien d'autres.

⁶ Rencontre avec de jeunes professeurs universitaires à l'Escorial, 20 août 2011.