

## INTRODUCTION

# LES SOLIDARITÉS EUROPÉENNES, ENTRE ENJEUX, TENSIONS ET RECONFIGURATIONS

PAR

RAMONA COMAN\*, LOUISE FROMONT\*\* ET ANNE WEYEMBERGH\*\*\*

### I. – INTRODUCTION

Transformer l'Europe pour mettre fin aux guerres meurtrières qui ont dévasté le continent et établir « une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens » (1) fut l'idéal politique majeur de nombreux intellectuels et hommes politiques à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Fondées sur un continent en ruines, les Communautés européennes furent conçues comme une première étape dans ce processus d'unification dont l'objectif était d'éliminer les barrières divisant l'Europe, d'améliorer « les conditions de vie et d'emploi [des] peuples » (2) et de réduire « l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisés » (3), comme stipulé par le Traité de Rome. Dès le départ, les Communautés se donnaient pour objectif l'approfondissement de la solidarité, tant entre les peuples d'Europe qu'entre les États.

En termes d'occurrences dans les traités, la solidarité a progressivement gagné en importance avec le processus de constitutionnalisation et finalement avec l'adoption du Traité de Lisbonne. Leitmotiv de l'intégration européenne, sa mise en place ou concrétisation ne se fait cependant pas sans difficulté. Si les diverses formes de solidarité n'ont pas manqué dans l'histoire du projet d'intégration européenne,

---

\* Professeur à l'ULB et présidente de l'Institut d'études européennes-ULB.

\*\* Aspirante du Fonds national de la recherche scientifique, rattachée au Centre Perelman de philosophie du droit et au Centre de droit européen de la Faculté de droit et de criminologie de l'ULB.

\*\*\* Professeur à l'ULB et présidente émérite de l'Institut d'études européennes-ULB.

(1) Considérant n° 1 du Traité de Rome, repris aujourd'hui à l'art. 1<sup>er</sup> TUE.

(2) Considérant n° 3 du Traité de Rome.

(3) Considérant n° 5 du Traité de Rome.

le passage des discours aux actes s'est parfois heurté à des obstacles juridiques, politiques et à de multiples résistances.

Ces dernières années, la crise des dettes souveraines (2010-2014), laquelle a engendré une crise sociale, ainsi que la « crise » des réfugiés (2015) ont suscité de nombreuses questions concernant les fondements de la solidarité dans l'Union européenne (UE). Ces moments critiques ont été révélateurs des interrogations sur la solidité et la crédibilité de la solidarité européenne. Alors que la solidarité est censée unir les peuples et les États, elle semble en réalité être une source de conflits et de tensions entre le Nord et le Sud, l'Est et l'Ouest, entre les contributeurs nets au budget de l'UE et les bénéficiaires des fonds européens, entre les « bons » et les « mauvais » élèves de la zone euro, entre les pays du centre et ceux de la périphérie, entre les partisans de l'austérité comme seule et unique réponse à la crise et les contestataires de la prééminence de l'économie sur les enjeux sociaux. Au moment où la crise de la zone euro laissait des traces profondes dans les pays les plus affectés, un nouveau dossier épineux divisait les élites politiques au niveau européen : la « crise » des réfugiés et des milliers de personnes ayant fui la guerre par les dangereuses routes de l'immigration pour arriver en Europe, au péril de leur vie. Une fois de plus, le besoin de solidarité s'est heurté à des obstacles politiques et juridiques et à des formes de résistance variées au sein des sociétés européennes. Dans de nombreux États membres, les élites politiques ont marqué leur opposition ferme aux propositions de la Commission européenne de mettre en place un système de relocalisation des réfugiés afin de venir en aide aux pays se situant en première ligne comme l'Italie et la Grèce et, dans une certaine mesure, la Hongrie (4). Si l'Italie et la Grèce ont tenté de « sauver l'honneur de l'Europe », comme le président de la Commission d'alors, Jean-Claude Juncker, l'a rappelé en 2017 dans son discours annuel sur l'état de l'Union prononcé au Parlement européen, en Hongrie et en Pologne, mais aussi en Roumanie et en République tchèque, la peur de « l'autre » a été instrumentalisée par les partis politiques au pouvoir. Incapable de trouver un compromis au niveau européen et devant l'opposition ferme de nombreux États membres, l'UE a finalement signé en 2015 un accord avec la Turquie. Ce dernier

---

(4) À ce sujet, voy. la contribution de Ramona Coman à cet ouvrage.

est autant contesté qu'invoqué comme un exemple des limites de la solidarité européenne (5).

Dans un tel contexte marqué, d'une part, par une place grandissante dans les traités et de l'autre, par une mise à l'épreuve des crises multiples, la solidarité européenne a fait l'objet d'un nombre croissant d'études et de questionnements (6). L'originalité de ce livre est d'examiner et de comprendre les résistances et les obstacles à la mise en œuvre des solidarités au sein des différentes politiques de l'UE. Peut-on véritablement parler d'une solidarité européenne ? Quels sont les fondements, entre autres juridiques et politiques, de la solidarité ? Quels types de solidarité sont à l'œuvre et envers qui ? Quelle est la nature juridique de ce concept ? S'agit-il d'un objectif de l'UE, d'une valeur ou d'un principe, ou les trois à la fois ? Quelles sont ses relations avec d'autres notions telles que le principe de coopération loyale ? La solidarité est-elle conditionnée par l'existence d'une identité commune ? Comment faire face au déficit de solidarité ? Le présent ouvrage a pour ambition de fournir une étude interdisciplinaire des implications et des enjeux actuels et futurs de la solidarité pour l'intégration européenne, et ce au travers de cas d'étude répartis en quatre axes : l'UE comme espace de liberté, de sécurité et de justice, l'UE comme espace de régulation économique et sociale, l'UE comme une communauté de normes et de valeurs, et l'UE dans le monde.

Afin d'introduire les contributions qui suivent, nous montrerons à quel point la solidarité, concept par nature interdisciplinaire et hétérogène (II), se trouve au cœur des registres de légitimation du projet européen (III). Nous apporterons, ensuite, quelques clarifications, essentielles pour la compréhension de l'ouvrage sur les fondements juridiques et constitutionnels de la solidarité (IV). Nous poursuivrons par une réflexion relative au statut de la solidarité dans l'ordre juridique de l'Union (V) et une discussion sur les enjeux et les tensions

(5) À cet égard, voy. la contribution de Seda Gurkan à cet ouvrage.

(6) Voy. parmi une abondante littérature : M. ROSS et Y. BORGMANN-PREBIL (dir.), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford, OUP, 2010 ; Ch. BOUTAYEB (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne : éléments constitutionnels et matériels*, Paris, Dalloz, 2011 ; S. STJERNO, « The Idea of Solidarity in Europe », *European Journal of Social Law*, 2011, pp. 156 et s. ; S. FERNANDES et E. RUBIO, « Solidarity within the Eurozone : how much, what for, for how long ? », *Notre Europe*, 2012, Policy Paper n° 51 ; A. SANGIOVANNI, « Solidarity in the European Union », *Oxford Journal of Legal Studies*, 2013, pp. 213 et s. ; A. BERRAMDANE et K. ABDREMANE (dir.), *Union européenne : Une Europe sociale et solidaire ?*, Paris, Mare & Martin, 2015 ; A. SUPPIOT (dir.), *La solidarité : enquête sur un principe juridique*, Collège de France, Paris, Odile Jacob, 2015 ; A. BIONDI, E. DAGLYTÉ et E. KÜÇÜK (éds), *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making*, Cheltenham, Elgar, 2018.

qu'elle génère (VI). Nous terminerons par une brève présentation de la structure de l'ouvrage (VII).

## II. – LA SOLIDARITÉ, UN CONCEPT INTERDISCIPLINAIRE ET HÉTÉROGÈNE

La notion de solidarité est issue du droit romain et renvoyait initialement à la situation, que le droit de la responsabilité moderne règle toujours, où une même obligation connaît une pluralité de créanciers (solidarité active) ou une pluralité de débiteurs (solidarité passive). C'est d'ailleurs cette notion de solidarité que consacra le Code civil napoléonien de 1804 (aux articles 1197 et s.). La langue latine ne recourait pas aux termes « solidarité » ou « solidaire » mais à plusieurs expressions dont celle d'*obligatio in solidum*. Ainsi, si l'idée de solidarité est ancienne – Aristote ayant par exemple évoqué cette notion dans ses écrits en se référant à l'amitié et au désir de vivre ensemble –, le mot « solidarité » ou *solidaritas* en latin apparaît dans la terminologie juridique tardivement, au XVIII<sup>e</sup> siècle, comme synonyme du terme « solidité » (7).

Au cours de ces deux derniers siècles, le concept de solidarité s'est progressivement imposé dans le vocabulaire politique, juridique et, bien évidemment, sociologique (8), puisqu'il en forme le cœur : « [c]'est peut-être le concept de la sociologie, car il définit l'intégration sociale et, par conséquent, la société. Faire la généalogie du concept revient en quelque sorte à faire l'histoire de la discipline elle-même » (9). À la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, l'idée de solidarité s'imposa, par exemple, dans le vocabulaire politique français sous le terme de « fraternité » et devint « parole politique » lors de la consécration des trois composantes de la devise de la République française – liberté, égalité, fraternité (10) ; composantes qui se retrouvent à l'article 1<sup>er</sup>

(7) Sur l'étymologie du terme « solidarité », voy. A. WIJFELS, « Des droits savants au droit public de l'Europe : modèles juridiques de solidarité », in *La Solidarité : enquête sur un principe juridique* (A. SUPPIOT dir.), Paris, Odile Jacob, 2015, pp. 47-68. Voy. égal. « Arrêt », *Rec. gén. des anc. lois fr.*, éd. Isambert, t. 20, p. 202.

(8) Sur l'histoire politique et juridique de la solidarité voy. not. : M.-C. BLAIS, *La solidarité. Histoire d'une idée*, Paris, Gallimard, 2007 ; S. STJERNO (dir.), *Solidarity in Europe : The History of an Idea*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

(9) P. MUSSO, « La solidarité : généalogie d'un concept sociologique », in *La Solidarité. Enquête sur un principe juridique* (A. SUPPIOT dir.), *op. cit.*, p. 93 ; S. PAUGAM (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, PUF, 2007.

(10) Voy. M. BORGETTO, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Paris, LGDJ, 1993 ; J. CHEVALLIER et al., *La solidarité : un sentiment républicain*, Paris, PUF, 1993.

de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (11). La solidarité est ainsi une notion pluridisciplinaire, mobilisée également en économie, en psychologie, en philosophie (12), voire même en biologie. Charles Darwin développa ainsi le concept d'« altruisme biologique » ou altruisme darwinien, qui traduit l'idée que l'entraide ou la solidarité entre les membres d'un groupe représente un avantage dans la concurrence que se livrent différents groupes<sup>5</sup>.

La solidarité n'est pas seulement un concept qui transcende les disciplines ; c'est également un concept hétérogène. D'ailleurs, le terme « solidarité » ne revêt pas nécessairement la même signification selon les langues et les cultures. Lors des travaux portant sur l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux de l'UE (13), le délégué britannique avertit les membres de la Convention que la notion de solidarité britannique (*solidarity*) n'avait pas le même sens que les notions continentales de *solidarité*, *Solidarität*, *solidaridad*, *solidaritet*, *solidarieta*, *solidariteit* ou *solidariedade* (14). En langue anglaise, *solidarity* renvoie à une *union* entre des individus qui partagent des responsabilités et des intérêts communs (15). La solidarité implique l'idée d'une communauté de sentiments, de responsabilité et d'intérêts. En langue française, la solidarité est « ce qui pousse les hommes à s'accorder une aide mutuelle » (16) ; c'est « le rapport existant entre des personnes qui, ayant une communauté d'intérêts, sont liées les unes aux autres » (17). En polonais, la solidarité définit « un sentiment de communauté et de coresponsabilité résultant de la convergence des points de vue et des aspirations » ; c'est aussi la « responsabilité collective et individuelle d'un groupe déterminé de personnes pour la totalité d'un engagement commun » (18). En

(11) L'art. 1<sup>er</sup> de la Déclaration universelle des droits de l'Homme énonce : « [t]ous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité ». Voy. égal. sur ce point, K. BAYERTZ, « Four Uses of Solidarity », in *Solidarity* (K. BAYERTZ éd.), Dordrecht/Boston/Londres, Kluwer Academic Publishers, 1999, p. 3.

(12) M. BOURICHE, *Les instruments de solidarité en droit international public*, Paris, Connaissances et savoirs, 2012, pp. 12 et s.

(13) *JO*, 30 mars 2010, C 83, p. 389.

(14) G. BRAIBANT, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Témoignage et commentaires*, Paris, Seuil, 2001, p. 40.

(15) *L'English Oxford Living Dictionaries* définit la solidarité de la manière suivante : « *Unity or agreement of feeling or action, especially among individuals with a common interest ; mutual support within a group* », disponible sur <https://en.oxforddictionaries.com/definition/solidarity>.

(16) Définition du Larousse, voy. <https://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/solidarit%c3%a9/92488>.

(17) *Le petit Robert de la langue française*, Paris, Le Robert, 2015, p. 2390.

(18) Nous traduisons. Voy. la définition de la solidarité par le *Słownik języka polskiego PWN*, disponible sur <https://sjp.pwn.pl/sjp/solidarnosc;2575796.html>.

roumain, *solidaritate* renvoie à ce qui détermine les gens à s'accorder aide mutuelle mais aussi, comme en anglais, à l'idée d'une union, basée sur des intérêts communs, des valeurs et des idées. Bien souvent, la solidarité implique à la fois un droit de recevoir et un devoir. Ce lien apparaît notamment dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 : d'une part, « l'individu a des devoirs envers la communauté dans laquelle seul le libre et plein développement de sa personnalité est possible » (19), de l'autre « toute personne, en tant que membre de la société [...] est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité » (20).

La notion de solidarité semble fuyante tant elle est susceptible de revêtir – selon les disciplines, les époques, les langues, les cultures... – des significations différentes, bien que voisines, et tant elle s'accompagne de nuances (21). Elle apparaît, à tout le moins, comme le lien qui unit les individus, « *the inner cement holding together a society* » selon Kurt Bayertz (22). Ce lien peut couvrir différentes dimensions : « le sens affectif de la compassion, le sens sacrificiel de l'abnégation, le sens synallagmatique de la mutualité, le sens coopératif de l'action collective, le sens objectif de l'interdépendance » (23). La solidarité se pense en opposition à l'individualisme, à l'atomisme ou à la fragmentation de la société. Elle intervient ainsi comme forme de légitimation pour introduire des mécanismes qui permettent d'empêcher les individus ou les États de mettre leurs intérêts au-dessus de ceux de la communauté.

Si les significations qui lui sont attribuées sont plurielles, avec des ancrages dans les cultures et histoires des pays d'Europe, son étude implique des grilles de lecture multidisciplinaires (24). Ce volume se propose d'examiner les contours que prend la solidarité au sein de l'UE, alors que ses États membres ne partagent pas nécessairement la même conception de la solidarité. Cet examen est mené à partir de différents domaines de l'Union, qui ont soulevé des questionnements quant à la solidité des liens entre les États et entre les peuples d'Europe.

(19) Art. 29, § 1<sup>er</sup>, Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948.

(20) Art. 22 Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948.

(21) Voy. M.-C. BLAIS, *La solidarité. Histoire d'une idée*, op. cit. ; S. AUDIER, *La pensée solidariste*, Paris, PUF, 2010.

(22) K. BAYERTZ, « Four Uses of Solidarity », op. cit., p. 9.

(23) A. SUPLOT, « Introduction », in *La Solidarité : enquête sur un principe juridique* (A. SUPLOT dir.), op. cit., p. 10, reprenant la classification de C. MALAMOUD, « En quête de l'idée de solidarité dans l'Inde ancienne », dans le même ouvrage, pp. 127-137.

(24) K. NICOLAIDIS et J. VIEHOFF, « The Choice for Sustainable Solidarity in Post-Crisis Europe », *Europe in Dialogue*, 2012/1, pp. 23 et s.

III. – LA SOLIDARITÉ AU CŒUR DES REGISTRES DE LÉGITIMATION  
DU PROJET EUROPÉEN

La solidarité se trouve à la base du projet européen et dans l'idée même de créer une « communauté » rassemblant les États membres. Dans son discours de l'Horloge, Robert Schuman, s'inspirant de Jean Monnet et de sa vision sectorielle de l'intégration européenne (25), annonçait : « L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait » (26). La solidarité, ingrédient nécessaire à la mise sur pied d'une construction politique au-delà de l'État nation, allait se réaliser sur le temps long. Le raisonnement est bien connu : afin de garantir la paix entre les États européens, les pères fondateurs ambitionnaient d'établir « une Fédération européenne » par la « fusion d'intérêts indispensable à l'établissement d'une communauté économique » (27). Cette idée fut reprise dans le préambule du Traité établissant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) : « L'Europe ne se construira que par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait, et par l'établissement de bases communes de développement économique » (28). À cet égard, la Cour de justice des communautés, puis de l'Union (CJUE), souligna que les dispositions du Traité de Rome relatives à la politique économique visaient à mettre en œuvre le principe de solidarité (29).

Légitimer un projet politique et économique aussi ambitieux n'a pas été sans difficulté (30). Dans les années 1950, le discours d'une Europe divisée par les conflits entre États ainsi que les souvenirs des deux guerres meurtrières semblaient être suffisants pour jeter les bases d'un ordre juridique d'un type nouveau, de nature à assurer la paix, la liberté et la prospérité sur le continent européen. La légitimation du processus d'intégration européenne revenait à justifier, sur le plan normatif, sa *raison d'être*.

(25) Voy. J. Monnet dans ses *Mémoires* : « La Communauté avait un objet limité aux solidarités inscrites dans les traités [...] ces solidarités en appelaient d'autres, et de proche en proche entraîneraient l'intégration, la plus large des activités humaines » (J. MONNET, *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976).

(26) Déclaration de R. SCHUMAN, Paris, 9 mai 1950.

(27) *Ibid.*

(28) Considérant n° 3 du préambule du Traité CECA.

(29) Voy. *infra* ; J.-V. LOUIS, « Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne », in *La solidarité dans l'Union européenne : éléments constitutionnels et matériels* (C. BOUTAYEB dir.), *op. cit.*, pp. 109 et 110.

(30) Voy. aussi Fr. FORET, *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*, Paris, Presses de SciencePo, 2008.

Erik Oddvar Eriksen et John Erik Fossum ont identifié trois registres de légitimation ou trois types de justification du projet européen, selon le degré d'acceptation d'un régime politique par ses citoyens (31) :

- L'Union comme solution aux problèmes (*problem solver*) ;
- L'Union comme une communauté de valeurs (*value-based community*) ;
- L'Union comme une communauté de droits (*rights-based community*).

La solidarité se trouve au centre de chacun de ces trois registres avec des statuts différents.

Le premier registre – l'Union européenne comme solution aux problèmes – repose sur un discours instrumental. La légitimité du projet découle de la capacité de l'UE à résoudre des problèmes nationaux ou globaux auxquels les États membres seuls ne peuvent pas faire face. Dans cette perspective, l'intégration européenne se présente comme la solution logique à la mondialisation (32). Ainsi, la solidarité a motivé la création du Fonds social européen dans les années 1950 pour venir en aide aux personnes en situation de sous-emploi et aux travailleurs de secteurs en restructuration économique. C'est également la solidarité qui a été invoquée dans les années 1970 pour réduire les écarts de développement entre les régions de l'Europe et qui a donné lieu à la politique régionale et à la politique de cohésion. La solidarité économique implique l'intervention des gouvernements et de l'UE plutôt que la simple réglementation. Cela implique également un engagement à lutter contre les inégalités économiques, y compris celles engendrées par les disparités régionales et le changement économique structurel (33).

Le deuxième registre – l'Union européenne comme communauté de valeurs – repose sur une dimension cognitive qui consiste à unir

(31) E. O. ERIKSEN et J. E. FOSSUM, « Europe in Search of Legitimacy : Strategies of Legitimation Assessed », *International Political Science Review*, 2004, vol. 25, n° 4, pp. 435-459.

(32) Fritz W. Scharpf a qualifié ce type de justification du processus d'intégration européenne de légitimation par les résultats ou *output legitimacy*, ce qui renvoie au fait que les États – acteurs rationnels qui cherchent à maximiser leurs bénéfices – et les citoyens recherchent des avantages immédiats de leur participation à l'UE. Voy. F. W. SCHARPF, *Governing in Europe. Effective and Democratic ?*, Oxford, OUP, 1999.

(33) S. LUCCARELLI et I. MANNERS, « Introduction : Values, Principles, Identity and European Union Foreign Policy », in *Values and principles in European Union Foreign Policy* (S. LUCCARELLI et I. MANNERS éds), Londres/New York, Routledge, 2006, p. 21.

les peuples d'Europe et à faciliter l'émergence d'un sentiment d'appartenance. Au sein de l'Union, ces valeurs communes sont énoncées à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE) (34) :

« L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes ».

Ces valeurs sont censées renforcer l'identité commune des européens et leur sentiment d'appartenance à l'UE en tant que communauté politique. Ainsi que le souligne Maurizio Ferrera, « une communauté présuppose l'existence d'un sentiment d'appartenance à cet ensemble et l'existence des liens de réciprocité et des besoins similaires » (35). Selon Ian Manners, les valeurs constitutives de l'UE et de son pouvoir normatif sont la paix durable, la liberté sociale, la démocratie consensuelle, les droits humains, l'État de droit supranational, l'égalité inclusive, la solidarité sociale, le développement durable et la bonne gouvernance (36). Elles constituent l'identité politique de l'UE et la solidarité en fait expressément partie. Ces valeurs, en tant que marqueur identitaire, sont dès lors promues par l'UE, y compris dans ses relations avec les pays tiers (37). Elles peuvent être à la fois « communes », « partagées » ou « universelles ». Leur substance est néanmoins donnée par leur ancrage européen :

*« The concept of normative power is an attempt to suggest that not only is the EU constructed on a normative basis, but importantly that this predisposes it to act in a normative way in world politics. It is built*

(34) Traité sur l'Union européenne, JO, 30 mars 2010, C 83, p. 13. La Charte des droits fondamentaux de l'Union, dans son deuxième considérant, retient une formulation légèrement différente : « l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité ; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'État de droit ».

(35) M. FERRERA, *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford, OUP, 2006, p. 2.

(36) I. MANNERS, « The Constitutive Nature of Values, Images and Principles in the European Union », in *Values and principles in European Union Foreign Policy* (S. LUCCARELLI et I. MANNERS édés), pp. 32-37.

(37) Voy. en particulier l'art. 21 TFUE qui prévoit que l'action de l'Union sur la scène internationale promeut « la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international ».

*on the crucial, and usually overlooked observation, that the most important factor shaping the international role of the EU is not what it does or what it says, but what it is » (38).*

Aussi, vis-à-vis des pays tiers, l'UE a développé un discours basé sur son pouvoir normatif et le désir de promouvoir ses normes et ses valeurs (39).

Le troisième registre – l'Union comme communauté des droits – repose sur la notion de citoyenneté et des droits qui en découlent. Les droits sociaux ont, par exemple, joué un rôle central dans la construction de l'État nation. Ces droits ont donné lieu à des formes de redistribution qui ont renforcé les identités, la citoyenneté ainsi que la cohésion politique et sociale (40). L'État nation est devenu un *État-providence* dans lequel les composantes sociales de la citoyenneté sont devenues tout aussi importantes que les dimensions politiques et civiques, raison pour laquelle le droit de décider de la substance des droits sociaux est resté attaché à la notion de souveraineté nationale. Or, l'intégration européenne redéfinit le cadre dans lequel l'État nation agit, ce qui place la solidarité nationale et la solidarité européenne en tension (41).

Ces trois registres de légitimation, au sein desquels la solidarité occupe une place centrale, qu'elle soit invoquée comme valeur ou dans une perspective instrumentale, se sont trouvés au cœur des justifications normatives des élites politiques tant au niveau national qu'au niveau européen. Dans certains pays, l'accent a été davantage mis sur l'UE comme solution aux problèmes, notamment au Royaume-Uni, dans les pays scandinaves et dans certains États d'Europe centrale et orientale ; dans d'autres, notamment dans les pays fondateurs, l'Union a souvent été imaginée comme un espace de régulation socio-économique ancré dans une communauté de valeurs (42). Les crises récentes traversées par l'UE ont mis à mal ces registres de légitimation et la place qu'ils accordent à la solidarité, ainsi que l'illustrent les contributions réunies dans cet ouvrage.

(38) A. JUNCOS, « Power Discourses and Power Practices : The EU's Role as a Normative Power in Bosnia », in *Normative Power Europe. Empirical and Theoretical Perspectives* (R. G. WHITMAN éd.), Basingstoke/New York, Palgrave Macmillan, 2011, p. 84.

(39) I. MANNERS, « The constitutive nature of values, images and principles in the European Union », *op. cit.*, p. 20.

(40) M. FERRERA, *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, *op. cit.*, p. 12.

(41) *Ibid.*, p. 12.

(42) V. SCHMIDT, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford, OUP, 2006, p. 25.

IV. – LES FONDEMENTS JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELS  
DE LA SOLIDARITÉ

Si la solidarité est, depuis l'origine, le ciment des Communautés européennes, elle n'était pourtant pas même mentionnée dans le corps du Traité de Rome. Son préambule se référait sobrement la solidarité qui unissait les États membres (43). La CJUE souligna, néanmoins, son importance dès 1969 dans l'arrêt *Commission c. France*. La Cour rappela que la solidarité est « à la base [des] obligations [des États membres] comme de l'ensemble du système communautaire » (44). Il fallut attendre 1992 et le Traité de Maastricht pour que la solidarité obtienne une place plus importante dans les traités (45). Le Traité de Maastricht en fit un véritable objectif de l'Union et envisagea la solidarité tant entre États membres – parlant parfois de solidarité politique mutuelle (46) – qu'entre les peuples européens « dans le respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions » (47) – ce qui n'est pas sans rappeler la devise de l'Union européenne « Unie dans la diversité ». La solidarité est désormais mentionnée à dix-huit reprises dans le TUE et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (48). Elle est consacrée comme l'une des caractéristiques essentielles des sociétés européennes – au même titre que le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice et l'égalité entre les femmes et les hommes (49) – et doit être promue entre les États membres (50), « entre leurs peuples » (51), « entre générations » (52), avec les pays d'outre-mer (53) et, plus généralement, « dans [les] relations avec le reste du monde » (54).

La multiplication des références à la solidarité ne s'est pas accompagnée d'une clarification du concept. Les traités n'en fournissent

(43) Considérant n° 7 du Traité de Rome de 1957.

(44) Arrêt de la Cour du 10 décembre 1969, *Commission c. France*, 6/69 et 11/69, EU:C:1969:68, pt 16.

(45) Elle était également mentionnée dans l'Acte unique européen (1986), dont le préambule (considérant n° 5) prévoit que l'action de la Communauté et des États membres devait être guidée par la solidarité.

(46) Voy. par exemple art. 11, § 2, du Traité de Maastricht de 1992.

(47) Considérant n° 5 du Préambule du Traité de Maastricht de 1992.

(48) *JO*, 26 octobre 2012, C 326, p. 13.

(49) Art. 2 TUE.

(50) Art. 3, § 3, al. 3, TUE.

(51) Considérant n° 6 du Préambule du TUE.

(52) Art. 3, § 3, al. 2, TUE.

(53) Considérant n° 7 du Préambule du TFUE.

(54) Art. 3, § 5, TUE.

aucune définition (55). Au contraire, la solidarité se décline selon les politiques matérielles de l'Union, de sorte qu'il est plus facile d'appréhender ses expressions particulières que de l'aborder de manière transversale (56). Dans certains domaines, la solidarité est formellement présentée comme un principe sur lequel sont fondées les politiques de l'Union. Ainsi, dans le domaine de la PESC, « l'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les *principes* qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde » notamment « les *principes d'égalité et de solidarité* » (57). La politique relative aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration est régie « par le *principe de solidarité* et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier » (58). D'autres dispositions se réfèrent plutôt à un « esprit de solidarité » qui doit animer l'action de l'Union et/ou des États membres et qui n'est pas sans rappeler le principe de coopération loyale. Dans certains cas, cet esprit de solidarité (re)commande des actions aux États membres ou à l'Union. Ainsi, l'article 222 TFUE (la clause de solidarité) prévoit que « l'Union et ses États membres agissent conjointement *dans un esprit de solidarité* si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine » (59). L'article 122, paragraphe 1<sup>er</sup>, TFUE prévoit également que le Conseil « peut décider, *dans un esprit de solidarité entre les États membres*, des mesures appropriées à la situation économique, en particulier si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie » (60). Dans d'autres cas, la solidarité requiert des États membres une obligation négative. L'article 31, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, TUE relatif à la politique étrangère et de sécurité commune demande aux États « dans un *esprit de solidarité mutuelle* » (61) de s'abstenir « de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'ac-

(55) À cet égard, voy. E. KÜÇÜK, « Solidarity in EU Law : an Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance ? », in *Solidarity in EU Law, Legal Principle in the Making* (A. BIONDI, E. DAGLITYÉ et E. KÜÇÜK éds), *op. cit.*, p. 39.

(56) Voy. S. DE LA ROSA, « La transversalité de la solidarité dans les politiques matérielles de l'Union », in *La solidarité dans l'Union européenne : éléments constitutionnels et matériels* (C. BOUTAYEB dir.), *op. cit.*, spéc. p. 168.

(57) Art. 21, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, TUE ; voy. art. 24, § 2, TUE (c'est nous qui soulignons).

(58) Art. 80 TFUE ; art. 67 TFUE (c'est nous qui soulignons).

(59) C'est nous qui soulignons.

(60) C'est nous qui soulignons. Voy. égal. l'art. 194 TFUE.

(61) C'est nous qui soulignons.

tion de l'Union ». Les États sont ainsi tenus d'appuyer « activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union *dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle* » (62). La solidarité est alors parfois accolée à la notion de « responsabilité », comme dans le cadre de l'Union économique et monétaire (UEM) (63). En effet, la solidarité se conçoit au sein de la gouvernance économique également comme une obligation de respecter les règles de discipline budgétaire et de surveillance multilatérale. Enfin, selon les dispositions et la place qu'elle occupe dans les traités, la solidarité s'accompagne parfois d'adjectifs comme « mutuelle » dans le secteur de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) par exemple (64).

La lecture des traités européens nous pousse à faire plusieurs constats. Premièrement, les références à la solidarité sont plus nombreuses dans les politiques récentes de l'UE, la PESC et l'espace de liberté, de sécurité et de justice, à l'exception de l'UEM où les références sont plus timides. La solidarité apparaît comme le fondement explicite de ces politiques. Dans d'autres domaines, le traité ne renvoie pas expressément à la solidarité, mais elle n'en est pas moins présente, en raison de la nature même de la politique – comme la Politique agricole commune (PAC) qui implique un partage des ressources financières entre les États et leur redistribution – ou de son fonctionnement – comme dans le cadre de l'UEM qui crée une interdépendance économique et monétaire entre ses membres (65). Deuxièmement, la solidarité prend des formes variées dans le droit de l'UE. La solidarité est financière dans le cadre de la PAC (66) ou du Fonds social européen et des Fonds structurels et d'investissements (FSIE) (67). Elle est parfois opérationnelle comme dans l'espace de liberté, sécurité et justice et du contrôle des frontières. Il suffit à cet égard de songer à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) (68). Dans d'autres cas, comme dans le cadre de la politique commerciale commune, elle prend la forme d'une obligation pour les États membres de coordonner leur action extérieure. Enfin, la lecture des traités permet de relever dif-

(62) Art. 24, § 3, TUE.

(63) Voy. la contribution de Louise Fromont au présent ouvrage.

(64) Art. 24 et 31 TUE.

(65) S. DE LA ROSA, « La transversalité de la solidarité dans les politiques matérielles de l'Union », *op. cit.*, pp. 169 et s.

(66) Voy. la contribution au présent ouvrage de Nicolas Verschuereen.

(67) Voy. la contribution au présent ouvrage de Fanny Sbaraglia.

(68) Voy. la contribution de Daniel Thym et Lilian Tsourdi au présent ouvrage.

férentes formes de solidarité, selon les domaines d'action de l'Union, qui se déclinent sur un axe horizontal (entre États membres, entre institutions, entre les peuples ou les générations ou encore entre les États membres et les États tiers) ou vertical (entre l'Union et ses États membres) (69). La solidarité peut ainsi être transnationale, interétatique, concerner un groupe particulier d'individus ou être institutionnelle (70).

La solidarité est donc, pour reprendre les termes de la CJUE, un « principe [...] inscrit parmi les fondements de la Communauté » (71). Elle n'a toutefois pas pour unique fonction de fournir un fondement logique aux politiques de l'Union. Elle permet également d'approfondir l'intégration sociale européenne : faire progresser l'Union « sur la voie d'une Europe sociale pour tous les citoyens européens » (72). La solidarité, en tant qu'objectif, peut ainsi être prise en compte par la CJUE dans l'interprétation du droit de l'Union, voire s'appliquer lorsqu'elle est renforcée par une norme plus précise. D'ailleurs, ainsi que le relève Koen Lenaerts, « la Cour a progressivement posé les socles d'une Europe sociale en interprétant, en matière de droit du travail et de la sécurité sociale, les instruments de droit dérivé applicables dans une finalité protectrice et en encadrant par le droit de l'Union l'exercice des compétences retenues par les États en la matière » (73). Émerge alors un droit communautaire du travail et de la protection sociale. Un autre exemple est la transformation progressive de l'opérateur économique (entreprises, prestataires de services, travailleurs) en citoyen européen. La solidarité peut dès lors être utilisée de manière à doubler l'intégration économique d'une intégration sociale et – avec plus ou moins de succès – à rééquilibrer ces deux aspects.

Cette dimension ou fonction de la solidarité se retrouve, dans le droit primaire, au sein de la Charte des droits fondamentaux (74), proclamée en 2000, puis intégrée au droit primaire de l'Union par le

---

(69) À ce sujet, voy. la contribution de Cécilia Rizcallah et Anne Weyembergh à cet ouvrage.

(70) Voy. la contribution de Daniel Thym et Lilian Tsourdi au présent ouvrage.

(71) Arrêt de la Cour du 29 juin 1978, *British Petroleum*, 77/77, EU:C:1978:141, pt 15.

(72) Communiqué de presse du Conseil, « Socle européen des droits sociaux : proclamation et signature », IP/673/17, 17 novembre 2017.

(73) K. LENAERTS, « La solidarité ou le chapitre IV de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2010, p. 228.

(74) Sur la Charte des droits fondamentaux, voy. not. F. PICOD et S. VAN DROOGHENBROECK (éds), avec la coll. de C. RIZCALLAH, *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : commentaire article par article*, Bruxelles, Larcier, 2018. Sur le Titre IV en particulier, voy. aussi K. LENAERTS, « La solidarité ou le chapitre IV de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *op. cit.*, pp. 217 et s.

Traité de Lisbonne (75). La solidarité constitue ainsi la valeur autour de laquelle le quatrième titre de la Charte organise les droits économiques et sociaux. La Charte semble avoir pour but de protéger certains acquis sociaux plutôt que de les étendre (76). Elle intègre, à cette fin, différentes dimensions de la solidarité, y compris entre individus et entre générations. Elle reprend des droits et principes garantissant une *solidarité d'action*, tels que le droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise (article 27) et le droit de négociation et d'actions collectives (article 28). La Charte garantit, ensuite, la solidarité comme *principe d'organisation* des États providence européens : le droit d'accès aux services de placement (article 29), la protection en cas de licenciement injustifié (article 30), les conditions de travail justes et équitables (article 31), la sécurité sociale et l'aide sociale (article 34), la protection de la santé (article 35) et l'accès aux services d'intérêt économique général (article 36). La Charte intègre également l'objectif *d'égalisation des conditions* que poursuit la solidarité : l'interdiction du travail des enfants et la protection des jeunes au travail (article 32), l'équilibre entre la vie familiale et la vie professionnelle (article 33), la protection de l'environnement (article 37) et des consommateurs (article 38) (77). Elle distingue, cependant, les droits des principes – sans clairement identifier ce qui relève du principe et ce qui relève du droit. Si les premiers sont justiciables, les seconds n'ont qu'une valeur programmatique et doivent dès lors être mis en œuvre par l'Union et/ou les États membres (78). Cette distinction affecte particulièrement les droits sociaux, qui requièrent en règle générale une action des États pour être mis en œuvre – raison pour laquelle les droits économiques et sociaux sont parfois qualifiés de droits-créances. Il revient à la CJUE d'identifier, au sein de la Charte, les principes et les droits. Elle a ainsi déjà qualifié le droit de négociation et d'actions collectives de droit au sens de la Charte (79) mais a rangé le droit à l'information et à la consultation des travailleurs

(75) Art. 6, § 1<sup>er</sup>, TUE.

(76) À cet égard, la Charte ne peut avoir pour effet d'étendre les compétences de l'Union telles que conférées par les traités européens. Les compétences de l'Union sont, par ailleurs, limitées dans le domaine social.

(77) Sur ces différentes dimensions de la solidarité, voy. A. SUPLOT, « Introduction », *op. cit.*, pp. 10 et s.

(78) Art. 52, § 5, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union.

(79) Arrêts de la Cour du 18 décembre 2007, *Laval un Partneri*, C-341/05, EU:C:2007:809 ; du 11 décembre 2007, *Viking*, C-438/05, EU:C:2007:772.

parmi les principes (80). En outre, la Charte limite le périmètre de la solidarité : elle s'applique aux institutions, organes et organismes de l'Union ainsi qu'aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union (81).

La nécessité de renforcer cette fonction de la solidarité s'est intensifiée à la suite de la crise des dettes souveraines et de la crise sociale qu'elle a engendrée (82). La Commission Juncker a placé le renforcement de la dimension sociale de l'Union au cœur de ses préoccupations. Devant le Parlement européen réuni en plénière avant le vote d'investiture de la Commission en 2014, le président de la Commission affirmait : « je voudrais que l'Europe ait le "triple A" social : le "triple A" social est aussi important que le "triple A" économique et financier » (83). Cette volonté a abouti à la création d'un Socle européen des droits sociaux. Ce dernier reprend vingt droits et principes sociaux, articulés autour de trois chapitres : égalité des chances et accès au marché du travail, conditions de travail équitables, et protection sociale et inclusion sociale. Contrairement à la Charte, le Socle est un instrument juridiquement non contraignant puisqu'il a fait l'objet d'une recommandation de la Commission et d'une proclamation interinstitutionnelle (par la Commission, le Parlement européen et le Conseil) (84). En raison de la nature juridique du Socle, les droits et principes qu'il consacre ne sont pas directement applicables ; ils ont essentiellement une valeur programmatique et doivent encore être traduits en actions concrètes et/ou en actes législatifs (85). La principale innovation résulte de la création – à partir des droits consacrés dans le Socle – d'un tableau de bord social, destiné à mesurer et détecter d'éventuels déséquilibres sociaux au sein des États membres et intégré au semestre européen.

Ce bref panorama des fondements juridiques et constitutionnels de la solidarité souligne à quel point celle-ci peut revêtir des formes

---

(80) Arrêt de la Cour du 15 janvier 2014, *Association de médiation sociale*, C-176/12, EU:C:2014:2.

(81) Art. 51, § 1<sup>er</sup>, TFUE.

(82) Voy. la contribution au présent ouvrage de Louise Fromont.

(83) J.-C. JUNCKER, « Faire bouger l'Europe : principaux messages du discours prononcé par le président élu, M. Juncker, devant le Parlement européen », Déclaration devant le Parlement européen, réuni en plénière, avant le vote sur le collège, Strasbourg, 22 octobre 2014, p. 33.

(84) Sommet social pour une croissance et des emplois équitables, rapport final, Göteborg, Suède, 17 novembre 2017. Le texte du Socle européen des droits sociaux est disponible sur [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_fr](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_fr).

(85) Communication de la Commission, « Mise en place d'un socle européen des droits sociaux », COM(2017) 250 final, Bruxelles, 26 avril 2017, p. 8.

diverses, selon la politique concernée, et être appréhendée au travers de plusieurs dimensions – verticales ou horizontales. La solidarité s’est progressivement renforcée et développée, comme « une réponse apportée par l’autorité communautaire à une carence ou à un besoin formulé par les États membres ou les ressortissants de l’Union » (86). Elle constitue le fondement implicite ou explicite de politiques européennes – PAC, politique sociale, politique de l’environnement, cohésion économique et sociale, politique régionale, politique de voisinage... –, si ce n’est de l’Union elle-même. Elle participe au développement d’une Europe sociale et permet d’ajouter à l’intégration économique une dimension sociale. L’objet des contributions au présent ouvrage est d’explorer et de décortiquer certaines des formes que la solidarité peut revêtir, selon les politiques et les destinataires de la solidarité.

#### V. – LE STATUT DE LA SOLIDARITÉ DANS L’ORDRE POLITIQUE ET JURIDIQUE DE L’UNION

Concept en pleine ascension sémantique, sorte de « pierre angulaire » ou de « *buzzword* », la solidarité est de plus en plus présente, en particulier dans les discours politiques et dans les traités européens. Cette montée en puissance ne s’est, cependant, pas accompagnée d’une clarification conceptuelle. Ainsi que la section précédente l’a montré, la solidarité est appréhendée à la fois comme une valeur, un objectif et un principe de l’Union. Elle est à la fois descriptive, présentée comme un fait ou une situation, et normative, comme une prescription ou une fin (87). Quel est le statut de la solidarité, en tant que valeur, objectif et principe ?

Dans un premier arrêt de 1969, déjà évoqué plus haut, la Cour de justice a jugé que la solidarité se trouvait à la base des obligations des États membres et du système communautaire (88). Quelques années plus tard, dans un arrêt du 7 février 1973, la Cour de justice en a fourni une analyse en termes constitutionnels :

(86) C. BOUTAYEB, « La solidarité, un principe immanent au droit de l’Union européenne. Éléments pour une théorie », in *La solidarité dans l’Union européenne : éléments constitutionnels et matériels* (C. BOUTAYEB dir.), *op. cit.*, p. 22.

(87) A. BERRAMDANE, « Solidarité, loyauté dans le droit de l’Union européenne », in *La solidarité dans l’Union européenne : éléments constitutionnels et matériels* (C. BOUTAYEB dir.), *op. cit.*, p. 54.

(88) Arrêt de la Cour du 10 décembre 1969, *Commission c. France*, 6/69 et 11/69, EU:C:1969:68, pt 16.

« Attendu qu'en permettant aux États membres de profiter des avantages de la Communauté, le traité leur fait aussi l'obligation d'en respecter les règles ; que le fait pour un État, de rompre unilatéralement, selon la conception qu'il se fait de son intérêt national, l'équilibre entre les avantages et les charges découlant de son appartenance à la Communauté, met en cause l'égalité des États membres devant le droit communautaire et crée des discriminations à charge de leurs ressortissants et, en tout premier lieu, de ceux de l'État même qui se place en dehors de la règle communautaire ;

Que ce manquement aux devoirs de solidarité acceptés par les États membres du fait de leur adhésion à la Communauté affecte jusqu'aux bases essentielles de l'ordre juridique communautaire » (89).

Au regard de la place transversale et centrale qu'il occupe dans le droit primaire de l'Union, le concept de solidarité a acquis un rang constitutionnel (90). Il sous-tend non seulement la construction européenne mais également la Charte constitutionnelle de base que sont les traités (91).

En tant que *valeur*, la solidarité donne à l'intégration européenne une dimension politique, voire morale (92). Alors que la Charte des droits fondamentaux la classe parmi les « valeurs indivisibles et universelles » de l'Union (93), le TUE ne reprend pas expressément la solidarité parmi les valeurs fondatrices de l'Union – auparavant qualifiées de « principes » (94) – mais en fait un élément inhérent au modèle sociétal européen (95). La solidarité est donc ancrée dans les traditions ainsi que dans les significations émotionnelles et affectives qui leur sont attribuées. Les valeurs européennes peuvent être assimilées à un « code de conduite » (96) : elles découlent du « contrat social » fondamental conclu entre l'UE et ses États membres et

(89) C'est nous qui soulignons : arrêt de la Cour du 7 février 1973, *Commission c. Italie*, 39/72, EU:C:1973:13, pts 24 et 25.

(90) Dans ce sens, voy. entre autres, C. BOUTAYEB, « La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne. Éléments pour une théorie », *op. cit.*, pp. 10 et s.

(91) Arrêt de la Cour du 23 avril 1986, *Les Verts c. Parlement*, 294/83, EU:C:1986:166, pt 23. Voy. égal., A. LEVADE, « La valeur constitutionnelle du principe de solidarité », in *La solidarité dans l'Union européenne : éléments constitutionnels et matériels* (C. BOUTAYEB dir.), *op. cit.*, p. 42.

(92) P. HEETSCH, « Émergence des valeurs morales dans la jurisprudence de la CJCE », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1982, p. 552.

(93) Considérant n° 2 de la Charte des droits fondamentaux.

(94) Ancien art. 6 TUE.

(95) Art. 2 TUE.

(96) D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2001, p. 92. Ou selon l'expression de l'avocat général Jacobs, « un code commun de valeurs fondamentales », voy. concl. av. gén. F. Jacobs présentées le 9 décembre 1992, *Konstantinidis c. Stadt Altensteig et Landratsamt Calw*, C-168/91, EU:C:1992:504, pt 46.

expriment « un consensus global sur la nature même de l'entreprise commune » (97).

En tant qu'*objectif*, la solidarité représente un mouvement, une fin à atteindre (98). Par nature, l'objectif semble davantage relever du politique ou de l'économique que de la sphère du droit pur (99). La solidarité constitue l'objectif initial des Communautés européennes ; il s'agissait de créer une solidarité de fait. Cet objectif est dès lors constituant, et même consubstantiel au projet européen (100). Il peut, en outre, se décliner en objectif particulier. Ainsi, l'article 3, paragraphe 3, TUE prévoit que l'Union :

« œuvre pour [...] une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et à un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. [...] Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre générations et la protection des droits de l'enfant. Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres ».

Enfin, la solidarité est un *principe*. Mais encore faut-il s'entendre sur ce que « principe » veut dire. Selon Sonia Lucarelli et Ian Manners, la solidarité renvoie à des principes d'action et à des dispositions normatives qui traduisent les valeurs en standards d'action (101). Les valeurs ne sont pas automatiquement traduites en principes tout comme les principes ne génèrent pas immédiatement une action politique (102). Selon Anne Levade (103), dans le cadre de l'Union, la solidarité est bien un principe puisqu'elle correspond à trois des significations qui lui sont données dans l'ouvrage *Vocabulaire juridique* de G. Cornu, à savoir une « norme générale, de caractère non juridique d'où peuvent être déduites des normes juridiques », un « ressort qui permet [au système] de fonctionner »

(97) D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, *op. cit.*, p. 92.

(98) E. A. MARIAS, « Solidarity as an Objective of the European Union and the European Community », *Legal issues of European Integration*, 1994/2, pp. 85 et s.

(99) C. BLUMANN, « Objectifs et principes en droit communautaire », in *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber Amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Rennes, éd. Apogée, 2006, p. 39.

(100) A. LEVADE, « La valeur constitutionnelle du principe de solidarité », *op. cit.*, p. 44.

(101) S. LUCCARELLI et I. MANNERS, « Introduction : Values, Principles, Identity and European Union Foreign Policy », *op. cit.*, p. 10.

(102) *Ibid.*, p. 10.

(103) A. LEVADE, « La valeur constitutionnelle du principe de solidarité », *op. cit.*, p. 43.

et une « règle juridique établie dans un texte en termes assez généraux destinée à inspirer diverses applications et s'imposant avec une autorité supérieure » (104).

La nature du principe de solidarité fait, cependant, débat. Nombreux sont les auteurs qui lui reconnaissent la valeur de principe *constitutionnel* (105). Cette qualification n'est toutefois pas aussi unanime qu'elle pourrait apparaître au premier abord puisque certains sont plutôt hésitants à lui reconnaître un tel statut (106). D'autres tendent à lui refuser le statut de principe juridique (107) ou en tout cas de principe général de droit de l'Union européenne (108), compte tenu de son champ d'application flou et de son contenu vague. En tant que fondement de l'Union, le principe de solidarité entre États membres et entre États membres et l'Union apparaît à tout le moins comme un principe *structurel* (109) ou *institutionnel* (110) et même un principe général de droit structurel/relationnel de l'UE (111). De tels principes n'ont pas pour objet principal d'assurer la protection des particuliers, même s'ils peuvent avoir indirectement un tel effet. Ils ont vocation à refléter la structure économique et politique de l'UE (112). Ainsi que l'exprimait André Lalande, « le mot solidarité ne peut désigner un devoir, mais seulement le fondement d'un devoir » (113).

(104) G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 12<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 2018.

(105) P. PESCATORE, « Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice », in *Mélanges W. J. Ganshof van der Meersch*, Bruxelles, 1972, pp. 324 et s. ; J.-V. LOUIS et Th. RONSE, *L'ordre juridique de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 184 ; A. LEVADE, « La valeur constitutionnelle du principe de solidarité », *op. cit.*, pp. 41 et s. ; C. BLUMANN et L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Litec, 2010, p. 153 ; D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, *op. cit.*, pp. 367 et 368.

(106) À cet égard, voy. par exemple E. KÜÇÜK, « Solidarity in EU Law : an Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance ? », *op. cit.*, p. 60, qui paraît hésitant mais finit plutôt par conclure à l'existence d'un principe juridique en la matière.

(107) Dans ce sens, voy. P. Van Cleynenbreugel qui, en raison du caractère fragmenté et non substantiel de la solidarité, y voit « a background inspirational value for EU law and policy initiatives, without, however, being fundamentally guiding as a legal principle [...] » (P. VAN CLEYNENBREUGEL, « Typologies of Solidarity in EU Law : a Non-Shifting Landscape in the Wake of Economic Crises », in *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making* [A. BIONDI, E. DAGILYÉ et E. KÜÇÜK éds], *op. cit.*, pp. 25 et 36).

(108) Dans ce sens, voy. entre autres E. DAGILYÉ, « Solidarity : a General Principle of EU Law ? Two Variations on the Solidarity Theme », in *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making* (A. BIONDI, E. DAGILYÉ et E. KÜÇÜK éds), *op. cit.*, p. 88.

(109) A. LEVADE, « La valeur constitutionnelle du principe de solidarité », *op. cit.*, p. 51. Voy. aussi P. PESCATORE, « Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice », *op. cit.*

(110) J. BOULOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 1995, p. 225.

(111) A. BERRAMDANE, « Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 67.

(112) D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, *op. cit.*, pp. 367 et 368.

(113) A. LALANDE, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, 14<sup>e</sup> éd., Paris, PUF, 1983, p. 1006.

Le principe de solidarité apparaît comme le fondement constitutionnel d'obligations juridiques, qui peuvent elles-mêmes être traitées en principes. Le rapport entre le principe de solidarité et celui de loyauté est particulièrement intéressant à étudier (114). Le principe de loyauté est consacré à l'article 4, paragraphe 3, TUE dans les termes suivants :

« L'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités. Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union. Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union ».

La coopération loyale représente « l'application la plus aboutie de la solidarité sur le plan institutionnel » (115). Comme Marc Blanquet le souligne, « cet ensemble de devoirs pouvant être compris comme un principe de « fidélité communautaire », c'est-à-dire une conscience de tous les partenaires qu'ils sont réunis par un même lien » (116), se développe entre différents acteurs et institutions. Solidarité et loyauté sont en tout cas des notions/des principes voisins (117), consanguins ou complémentaires (118). Comme nous l'avons précédemment relevé, dans son arrêt de 1969, *Commission c. France*, la Cour a d'ailleurs expressément reconnu le lien entre les deux (119). Il s'agit de deux facettes de l'appartenance de l'Union. Ils sont cependant différents. Relevons que la loyauté a un statut et un contenu juridique nettement plus clair et plus précis que la solidarité ; il est aussi mieux circonscrit par la jurisprudence de la CJUE (120).

(114) À ce sujet, voy. entre autres A. BERRAMDANE, « Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne », *op. cit.*, pp. 53 et s.

(115) C. BOUTAYEB, « La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne. Éléments pour une théorie », *op. cit.*, p. 13.

(116) M. BLANQUET, « L'Union européenne en tant que système de solidarité : la notion de solidarité européenne », in *Solidarité(s). Perspectives juridiques*, actes de colloques de l'IFR, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2009.

(117) Voy. la contribution de Cécilia Rizcallah et Anne Weyembergh à cet ouvrage.

(118) A. BERRAMDANE, « Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 55.

(119) Arrêt de la Cour du 10 décembre 1969, *Commission c. France*, 6/69 et 11/69, EU:C:1969:68, pt 16.

(120) A. BERRAMDANE, « Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne », *op. cit.*, pp. 56 et s.

VI. – LA RECONFIGURATION DES SOLIDARITÉS, À L'AUNE  
DE SES LEURS ENJEUX ET TENSIONS

La solidarité est une aspiration ancienne dans l'histoire de l'intégration européenne. « L'Europe sera sociale ou ne sera pas » disait Charles de Gaulle. En d'autres termes, la construction européenne ne se limite pas à la création d'un espace sans frontières, où circulent librement les marchandises, les personnes, les services et les capitaux, et où les entreprises et les États opèrent dans la libre concurrence (121) ; l'Europe, c'est en effet non seulement « la concurrence qui stimule » mais aussi « la solidarité qui unit » (122). Cependant, et ainsi que nous l'avons déjà souligné, la mise en place de la solidarité se heurte souvent à des résistances politiques et des obstacles juridiques. Sont en jeu des modèles nationaux et des dynamiques européennes dont la reconfiguration engendre des tensions politiques et sociales et nécessite aussi de repenser la solidarité d'un point de vue juridique. Les différentes contributions qui suivent mettent en lumière les tensions que la quête d'une Union européenne solidaire engendre, en particulier les tensions entre l'enjeu économique et l'impératif de solidarité et entre la solidarité européenne et les solidarités nationales.

D'une part, le droit de l'Union et la jurisprudence de la CJUE ont eu parfois tendance à valoriser les intérêts liés à l'économie et à la concurrence. La solidarité a un rôle essentiel à jouer : celui de contrepoids. Elle vise entre autres à contribuer à surmonter les impératifs ou logiques principalement économiques de la construction européenne en injectant la prise en compte de l'intérêt général communautaire ou sociétal (123). D'autre part, le développement de la solidarité au sein de l'Union peut mettre en tension les systèmes nationaux de solidarité (124). Que ce soit par la jurisprudence de la CJUE, qui a parfois étendu le périmètre de la solidarité nationale à des citoyens européens qui n'y contribuent pas financièrement, ou à travers les programmes d'assistance financière imposés aux États membres en difficulté durant la crise, l'Union a parfois

(121) K. LENAERTS, « La solidarité ou le chapitre IV de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 218.

(122) P. NYRUP RASMUS et J. DELORS, *La nouvelle Europe sociale*, Bruxelles, Parti socialiste européen, 2007, p. 16.

(123) C. BOUTAYEB, « La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne. Éléments pour une théorie », *op. cit.*, pp. 24 et s.

(124) Voy. not. à cet égard la contribution d'Amandine Crespy au présent ouvrage.

été accusée de « déconstruire les solidarités » nationales (125). En d'autres termes, sa mise en place peut bouleverser les mécanismes de solidarité nationaux.

Bien que la solidarité soit inscrite dans les traités, son développement et sa reconfiguration au niveau supranational font l'objet de résistances de la part des États membres et des acteurs politiques et sociaux, qui s'expriment dans les arènes de prise de décision et au sein même des sociétés européennes. Si une conciliation ou articulation des différents intérêts en présence est déjà parfois difficile à réaliser à l'échelle d'un État, elle l'est encore davantage au niveau transnational ou européen où la mise en place de la solidarité fait l'objet de négociations et compromis multiples (126). À travers la révision des traités, la place de la solidarité dans l'ordre juridique de l'UE a été consolidée sans pour autant que le terme s'accompagne d'une clarification conceptuelle. Sa mise en œuvre varie d'un domaine à l'autre, selon les avancements politiques et juridiques en la matière. Plusieurs mentions expresses de la solidarité insérées dans le droit primaire par le Traité de Lisbonne concernent des domaines parmi les plus traditionnellement intergouvernementaux et au cœur de la souveraineté nationale, dont la PESC ou la justice et les affaires intérieures. Comme certains auteurs dans ce livre, on peut y voir une confirmation de ce que ces secteurs relèvent de ceux où la solidarité doit encore le plus progresser (127).

La solidarité au niveau européen se décline ainsi au pluriel (128) et reflète les avancements et les obstacles qui ont parsemé l'histoire récente de l'intégration européenne. Le présent ouvrage examine la reconfiguration des solidarités en se penchant sur la recherche d'un équilibre entre les dynamiques de solidarités nationales et européennes (129), entre l'évolution du marché et du social, entre les différents intérêts en présence. Cette quête d'équilibre n'est pas aisée (130) dans une Union dont le nombre d'États n'a cessé d'augmenter. L'imbrication, souvent imparfaite, des différentes formes de solidarités – à différents niveaux de pouvoir et dans divers domaines

(125) A. SUPLOT, « Introduction », *op. cit.*, pp. 19 et s.

(126) Voy. not. à ce sujet la contribution de Mario Telo au présent ouvrage.

(127) À ce sujet, voy. A. LEVADE, « La valeur constitutionnelle du principe de solidarité », *op. cit.*, p. 48.

(128) Voy. not. à ce sujet la contribution de François Foret au présent ouvrage.

(129) Voy. not. à ce sujet la contribution de François Denuit au présent ouvrage.

(130) Voy. not. les contributions de Nicolas Verschuere et Amandine Crespy au présent ouvrage.

d'action – est source de débat politique, juridique, culturel (131) et social, au cœur de cet ouvrage.

## VII. – PRÉSENTATION DE LA STRUCTURE DE L'OUVRAGE

Ce livre explore les différentes dimensions de la solidarité européenne en alliant les approches politique, sociologique, juridique et historique. Il compte treize chapitres qui constituent des études de cas autour de quatre axes de recherche transversaux à savoir :

- Partie 1 : L'Europe comme espace de liberté, de sécurité et de justice ;
- Partie 2 : L'Europe comme espace de régulation économique et sociale ;
- Partie 3 : L'Europe comme communauté de normes et de valeurs ;
- Partie 4 : L'Europe dans le monde.

Ces quatre axes de recherche permettent d'explorer et de mettre en lumière les controverses essentielles entourant la reconfiguration de la solidarité au sein de l'Union européenne.

La première partie du livre, consacrée à la solidarité au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, se compose de trois chapitres traitant tant de l'asile et des migrations que de la politique en matière pénale. Dans le 1<sup>er</sup> chapitre, Daniel Thym et Lilian Tsourdi étudient les dimensions constitutionnelle et opérationnelle de la solidarité dans les politiques d'asile et de contrôle des frontières. Cette contribution vise à éclairer le concept polysémique de solidarité et montre l'imbrication des principes de solidarité, de loyauté et de confiance mutuelle. Les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> chapitres examinent tous les deux quel(le) est/pourrait être la place et le rôle de la solidarité en droit pénal européen, alors que, contrairement au secteur de l'asile et de l'immigration, le traité ne mentionne pas le terme de solidarité dans le secteur de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Cécilia Rizcallah et Anne Weyembergh abordent tour à tour cette question dans les relations verticales (entre l'Union européenne et les États membres) et horizontales (entre les États membres). Elles rapprochent et comparent l'articulation de la solidarité avec, d'une part, le principe de loyauté et, d'autre part, le principe de confiance mutuelle dans le secteur pénal. Quant à Irene Creta et

(131) Voy. not. à ce sujet la contribution de Oriane Caligaro au présent ouvrage.

Irene Wieczorek, elles se concentrent sur le lien entre la solidarité horizontale, interétatique dans le secteur pénal et le bénéfice qu'en retirent les individus. Elles démontrent qu'en matière pénale, l'un des défis transversaux auxquels la solidarité européenne est confrontée consiste précisément à assurer la solidarité interétatique, tout en élargissant, ou du moins en ne limitant pas excessivement la protection juridique des citoyens européens.

Dans la deuxième partie intitulée « La solidarité et la régulation économique et sociale », les auteurs examinent les défis de la solidarité dans des politiques fondamentales de l'Union européenne comme la politique sociale, la politique de cohésion et l'Union économique et monétaire. Nicolas Verschueren revient, dans le 4<sup>e</sup> chapitre, sur les origines des débats de l'Europe sociale, ce qui permet de mieux comprendre le hiatus inhérent à l'intégration européenne perçue tour à tour comme une opportunité de solidarité européenne et comme une menace à l'encontre des systèmes nationaux de solidarité. Fanny Sbaraglia se penche dans le 5<sup>e</sup> chapitre sur l'évolution de cet instrument originel et structurel de la solidarité européenne qu'est le Fonds social européen. Elle montre comment ses différentes étapes ont été marquées par les enjeux sociaux, économiques et politiques européens. Dans le 6<sup>e</sup> chapitre, Amandine Crespy, examine la question de la solidarité en matière de justice sociale. Elle considère que vu les divergences économiques et politiques entre États membres de l'UE, l'exigence de solidarité en Europe ne peut plus s'incarner dans un ensemble uniforme de règles amenées à constituer un État-providence européen. Elle montre qu'une solidarité européenne est pourtant nécessaire et évalue la manière dont les Européens ont su, jusqu'à présent, faire face collectivement à ces enjeux. Dans le 7<sup>e</sup> chapitre, Louise Fromont analyse la conception de la solidarité dans la gouvernance économique européenne. Elle démontre qu'en dépit de la crise des dettes souveraines qui appelait à davantage de solidarité, cette dernière demeure extrêmement limitée et encadrée, y compris au sein de la zone euro. Enfin, dans le 8<sup>e</sup> chapitre, François Denuit se penche sur une politique redistributive innovante et basée sur une approche transnationale de la solidarité, à savoir l'instauration d'un revenu universel au niveau européen. Pour l'auteur, ce nouvel instrument de solidarité donnerait une substance matérielle à la citoyenneté sociale européenne.

La troisième partie du livre est consacrée à la solidarité comme valeur européenne. Le 9<sup>e</sup> chapitre de François Foret se penche sur

les contours et les représentations de la solidarité pour ensuite examiner sa mise en œuvre dans ses différentes acceptions à travers la légitimation de l'UE et son action publique, analysée avec un accent sur les politiques économiques, sociales et étrangères. Dans le 10<sup>e</sup> chapitre, Ramona Coman examine les discours politiques est-européens en réaction à la proposition de la Commission européenne de mettre en place un système plus solidaire de relocalisation des réfugiés. Le chapitre montre comment les gouvernements de ces pays conditionnent la solidarité à des facteurs religieux et culturels. Dans le 11<sup>e</sup> chapitre, Oriane Calligaro questionne la mise en place d'une nouvelle solidarité par les valeurs. En examinant la politique culturelle, elle montre que si la diversité culturelle a très tôt été présentée dans le discours officiel comme une valeur européenne en tant que telle, un dilemme s'est posé quant à savoir comment reconnaître la diversité sans qu'elle ne vienne saper les fondements d'une solidarité européenne.

Alors que les trois premières parties se concentrent plutôt sur le volet intérieur de l'Union européenne, la quatrième et dernière partie de l'ouvrage comporte deux contributions qui se tournent vers « La solidarité et l'Europe dans le monde ». Dans le 12<sup>e</sup> chapitre, Mario Telo situe la solidarité dans le cadre du rôle de l'UE dans le monde et en étudie les enjeux face à la vague populiste, nationaliste et protectionniste actuelle qui voudrait imposer des priorités défensives, purement internes et exclusives. Quant au 13<sup>e</sup> chapitre, qui clôt l'ouvrage, il s'interroge sur la puissance normative européenne face à la crise de la solidarité vis-à-vis des réfugiés. Seda Gurkan y examine la crise de solidarité entre États membres pendant la période qui a précédé la conclusion de l'accord UE-Turquie du 18 mars 2016 concernant le sort des réfugiés syriens.

À travers ces différentes contributions, l'ouvrage met dès lors en lumière, de manière critique, le caractère pluriel et diffus de la solidarité. Il souligne également que la solidarité est susceptible d'être entendue et appliquée différemment par l'Union et les États membres selon les politiques concernées. Cette hétérogénéité de la solidarité résulte et produit des tensions et cristallise de nombreux enjeux.