

AVANT-PROPOS

Estelle BROSSET¹

Rostane MEHDI²

Nathalie RUBIO³

« L'Europe se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait »

« La solidarité figure parmi les valeurs cardinales de l'Union [...] La quintessence de ce qui constitue à la fois la raison d'être et l'objectif du projet européen⁴ »

« Il n'y a pas que le virus qui est contagieux ; la solidarité aussi est contagieuse. Cette solidarité est au cœur même de l'Europe et c'est ce qui va lui permettre de renaître : l'Europe qui unit ses forces pour réaliser ensemble ce qu'aucun d'entre nous ne pourrait faire seul⁵. »

Le principe de solidarité en droit⁶ a déjà été abondamment saisi par la doctrine. Peut-on s'en étonner alors même que la solidarité⁷ est la condition de toute société⁸ et alors même qu'initialement, cette notion était principalement utilisée avec une signification juridique⁹ ?

L'attention s'est encore accentuée lorsque la solidarité est devenue un « mot-valise » employé pour fonder toutes sortes de politiques publiques (des États ou des organisations internationales)¹⁰ à la recherche d'une « une troisième voie entre l'individualisme libéral et le socialisme collectiviste, la voie d'une démocratie non moins sociale que libérale »¹¹.

1 Professeure en droit public, Chaire Jean Monnet, Aix Marseille Université, Université de Toulon, Université Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-Provence, France.

2 Professeur de droit public, Directeur de Sciences Po Aix, Chaire Jean Monnet *ad personam*, UMR DICE-CERIC.

3 Professeure de droit public, Chaire Jean Monnet, Aix Marseille Université, Université de Toulon, Université de Pau et des Pays de l'Adour, CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-Provence, France.

4 Conclusions de l'Avocat général Y. BOT présentées le 26 juillet 2017, Affaires C643/15 et C647/15, *République slovaque, Hongrie contre Conseil de l'Union européenne*, pts 17 et 18.

5 U. VON DER LEYEN, 5 mai 2020.

6 Y. LAIDIE, J.-C. BEGUIN et P. CHARLOT (dir.), *La solidarité en droit public*, L'Harmattan, 2005 ; M. HECQUARD-Théron (dir.), *Solidarité(s) : Perspectives juridiques*. Nouvelle édition [en ligne], Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2009.

7 P. LE TOURNEAU et J. JULIEN, « Solidarité », Répertoire Dalloz - Civil, janvier 2010.

8 M.-C. BLAIS, *La solidarité : histoire d'une idée*, Bibliothèque des idées, Paris, Gallimard, coll. Bibliothèque des idées, 347 p.

9 On connaît, en effet, la solidarité qui, dans le droit civil des obligations, lie plusieurs créanciers (rarement) ou plusieurs débiteurs, chacun de ces derniers étant responsable de la totalité de l'obligation.

10 A. SUPIOT (dir.), *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Paris, Odile Jacob, 2015.

11 M.-C. BLAIS, *La solidarité : histoire d'une idée*, Bibliothèque des idées, Paris, Gallimard, coll. Bibliothèque des idées, 2007, p. 13.

En droit de l'Union européenne, ce principe a également été souvent exploré¹². Il faut dire que la solidarité est citée à plusieurs reprises dans les différents traités, du traité sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier à ceux sur l'Union européenne, désignée parfois en tant que « principe », parfois en tant que « valeur » voire « esprit ». Le traité de Lisbonne a d'ailleurs ajouté des références à la solidarité sous la forme de véritables obligations pour l'Union et ses États membres, par exemple, obligation d'agir conjointement si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe¹³ ou encore obligation de respecter les droits de « solidarité » du titre IV de la Charte des droits fondamentaux.

Cette surutilisation s'explique parfaitement : « la logique même du processus et du système d'intégration entre les États européens repose sur une mécanique, une méthode, dont un des moteurs serait la solidarité »¹⁴. Plus précisément, on remarque que, dans l'Union, le principe de solidarité comporte une double dimension : il est à la fois un principe « organisationnel »¹⁵ qui régit les relations entre États, entre États et Union et entre institutions de l'Union et un principe « axiologique »¹⁶ qui renvoie à l'idée de justice sociale.

Toutefois, quoique déjà riche, la réflexion est loin d'être achevée car la compatibilité entre le l'Union (et son droit) et la notion de solidarité continue encore de susciter des interrogations portant sur les deux principales dimensions du principe.

La première série d'interrogations concerne le principe de solidarité au sens institutionnel. Si le traité de Lisbonne a permis de diffuser les obligations de solidarité, il a également introduit et consolidé un certain nombre de dispositifs qui peuvent paraître contraires. On pense évidemment à la procédure de retrait de l'Union, mais aussi à la simplification et extension du mécanisme des coopérations renforcées. On songe aussi à la mention du respect par l'Union « des fonctions essentielles de l'État »¹⁷ ou encore de la consécration des droits de solidarité « dans les conditions établies par les législations et pratiques nationales ». Il était ainsi temps, dix ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, de vérifier si de tels dispositifs ont ou non accentué le mouvement de désolidarisation ou si, au contraire, ils ont permis le maintien d'une solidarité même minimale.

La seconde série de questions est relative au développement d'un droit de l'Union dans le domaine de la solidarité sociale¹⁸. Les interrogations sont ici aussi anciennes et portent sur la question de savoir si l'on peut détacher les droits sociaux liés à la justice redistributive de l'État social¹⁹ et

12 C. BOUTAYEB (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne, éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, 2011, 340 p ; M. BLANQUET, « L'Union européenne en tant que système de solidarité : la notion de solidarité européenne », in M. HECQUARD-Théron (dir.), *Solidarité(s) : Perspectives juridiques*, nouvelle édition [en ligne], Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2009 ; M. BORGETTO et R. LAFORE, « La solidarité », in J.-B. AUBY (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, 2010, p. 529-539.

13 Article 222 TFUE.

14 M. BLANQUET, « L'Union européenne en tant que système de solidarité : la notion de solidarité européenne », in M. HECQUARD-Théron (dir.), *Solidarité(s) : Perspectives juridiques*, précitée.

15 *Ibidem*.

16 M. DOUGAN et E. SPAVENTA, 'Wish You Weren't Here...' New Models of Social Solidarity in the European Union", in M. DOUGAN et E. SPAVENTA (dir.), *Social Welfare and EU Law*, Hart Publishing, 2005, p. 181-218.

17 Article 4 § 2 TUE.

18 E. PATAUT. « Les limites de la solidarité en Europe », *RDT*, 2015, p. 161-163.

19 F. EWALD, *Histoire de l'État providence : les origines de la solidarité*, Paris, Librairie générale française, 1996.

les imbriquer aux « valeurs foncièrement libérales de concurrence et de marché (de l'Union) »²⁰ ? Elles se prolongent depuis le traité de Lisbonne car, s'il a rendu contraignants des droits dits « de solidarité », il convient, dix ans après, d'évaluer comment ces derniers ont été concrétisés.

Les interrogations se sont d'ailleurs, et c'est l'hypothèse de départ, accentuées du fait du contexte qui a été celui de l'Union et de ses États ces dix dernières années. Elle confirme, au passage, la polymorphie de la solidarité qui est, en effet, tout à la fois un donné et un construit. « L'organisation de systèmes de solidarité suppose généralement qu'existe au préalable une solidarité de fait, ressentie, éprouvée ; mais d'un autre côté, l'organisation de mécanismes de solidarité crée et renforce la solidarité comme appartenance »²¹.

Doit-on rappeler le contexte de la crise migratoire ou encore financière qui a été celui de l'Union et les difficultés de la solidarité entre États qu'il a suscitées ? Et que dire du retard de la réaction politique de l'Union à la flambée du Covid-19 au point même de voir, fait rare, la Présidente de la Commission, Ursula Von der Leyen, présenter à l'un des États membres (l'Italie) ses excuses ? Face à ces circonstances particulières, l'Union a été à chaque fois déstabilisée par une forme d'incapacité à réagir du fait des replis nationaux, contraires par nature au principe de solidarité institutionnelle, replis qui entraînent d'ailleurs souvent une application dégradée du principe de solidarité sociale. Encore très récemment, les secousses ont été telles qu'elles ont conduit à pronostiquer la fin de l'Union, « prochaine victime du virus »²². Comment ces crises (et l'invocation d'un état de nécessité) ont-elles entamé le principe de solidarité et avec quelles conséquences ? N'ont-elles pas, dans le même temps, participé à la consolidation de la solidarité en actes et en droit, comme en témoigne la mutualisation de la dette post-Covid 19 ?

Les occasions de « tester » la solidarité dans l'Union européenne ont été nombreuses et invitent à s'interroger sur la place et le rôle du droit à cet égard. Le droit de l'Union se présente-t-il comme un vecteur de solidarité ? A-t-il contribué à affermir la constitution d'un espace intégré ? A-t-il laissé au contraire apparaître des failles justifiant un *aggiornamento* ? C'est précisément l'objet de cet ouvrage que de faire le bilan du principe de solidarité, de ses formats comme de ses applications dans les principales politiques européennes, depuis le traité de Lisbonne et dans un contexte marqué par de nombreuses crises.

Il faut préciser ici que l'ouvrage devait être au départ le fruit des actes d'un colloque organisé dans le cadre du Centre d'excellence Jean Monnet « l'Europe au Sud » (2016-2020). Ce colloque a été, du fait des crises (sociale puis sanitaire), à deux reprises, reporté puis annulé. Mais, l'importance d'une réflexion est demeurée. Des remerciements appuyés vont aux contributeurs qui ont maintenu leur participation à la réflexion.

20 M. BLANQUET, « L'Union européenne en tant que système de solidarité : la notion de solidarité européenne », in M. HECQUARD-THÉRON (dir.), *Solidarité(s) : Perspectives juridiques*, précitée.

21 S. BARBOU DES PLACES, « Solidarité et mobilité des personnes en droit de l'Union européenne : des affinités sélectives », in C. BOUTAYEB (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne, éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, 2011, p. 218-244.

22 Le manque de solidarité fait « courir un danger mortel à l'Union européenne », a averti le 28 mars l'ancien président de la Commission européenne Jacques Delors, dans une déclaration transmise à l'AFP par l'institut à son nom qu'il a fondé.

