

PRÉFACE

Rostane MEHDI¹

Que l'on me pardonne cette référence cinématographique incongrue mais le principe de solidarité me fait inmanquablement penser au film de Steven Spielberg, *Catch me if you can*. Ce titre facétieux évoque la traque lancée contre un personnage aussi solaire qu'insaisissable auquel le charismatique Leonardo di Caprio prêtât sa frimousse d'ange partageant une tasse de thé avec le diable.

Ce que l'ouvrage que vous tenez entre les mains entend offrir à ses lecteurs est de dépasser l'abstraction d'un aimable concept dont chacun comprend intuitivement qu'il est au cœur de ces processus mettant en mouvement les forces sociales, économiques ou politiques.

Ce principe vient de loin. La solidarité caractérise, d'un point de vue qualitatif, la relation « d'étroite dépendance réciproque » unissant, les uns aux autres, les membres d'une société donnée². Elle entretient une relation quasi gémellaire avec la fraternité, chère à Péguy³, dont elle est une déclinaison sécularisée et de ce fait plus aisément mobilisable.

Eu égard à la centralité qu'on lui pressent, elle ne pouvait durablement rester hors de l'empire du droit. La solidarité apparaît comme une loi fondamentale (au sens générique) de la République. Elle devient au fil des siècles un principe d'action politique imposant le respect d'un devoir axiologique (assurer le triomphe de la justice) autant que la mise en œuvre de techniques nécessaires à la socialisation du risque et à la redistribution corrective des dividendes de la prospérité. En ce sens, elle est un fondement pour toute démocratie sociale, que celle-ci soit nationale ou supranationale, dont elle étaye l'infrastructure constitutionnelle.

Sous cet angle, elle est l'expression d'une exigence indissociable du projet même de construction européenne. Jean Monnet ne dit pas autre chose lorsqu'il rappelle que « c'est au fur et à mesure que l'action des communautés s'affirmera que les liens entre les hommes et la solidarité qui se dessinent

¹ Professeur de droit public, Directeur de Sciences Po Aix, Chaire Jean Monnet *ad personam*, UMR DICE-CERIC.

² M. BORGETTO, « Solidarité », in D. ALLAND et S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Lamy, Puf, Quadrige, 2003, p. 1428.

³ « Il suffit qu'un seul homme soit tenu sciemment, ou, ce qui revient au même, sciemment laissé dans la misère pour que le pacte civique soit nul ; aussi longtemps qu'il y a un homme dehors, la porte qui lui est fermée au nez ferme une cité d'injustice et de haine. Par la fraternité nous sommes tenus d'arracher à la misère nos frères les hommes ; c'est un devoir préalable », cité par Jean Bestiaire, dans le chapitre Égalité bourgeoise et fraternité révolutionnaire, Gallimard, 1973, p. 30.

déjà se renforceront et s'étendront. Alors, les réalités elles-mêmes permettront de dégager l'union politique qui est l'objectif de notre communauté, c'est-à-dire d'établir les États-Unis d'Europe »⁴.

Il est pourtant difficile de se défaire d'une vision kaléidoscopique d'un principe dont le sens ou la fonction varie selon la perspective dans laquelle on se place pour l'observer.

La solidarité est d'abord et sans doute un adjuvant sans lequel l'intégration n'aurait pas été envisageable. C'est en effet elle qui permet (ou devrait permettre) en toutes circonstances de contenir la force centrifuge d'États membres encore si différents et pétris de la volonté de défendre, au risque de l'union, des intérêts singuliers. Appréhendée dans son acception institutionnelle, elle s'articule à d'autres exigences et principes. Elle suppose que les États membres se montrent loyaux, dans leurs rapports réciproques mais aussi dans leurs relations avec l'organisation (l'inverse étant également vrai) sans que cet impératif n'éteigne complètement la souveraineté de chacun et ses exigences. C'est sur cette base qu'un État doit pouvoir, par exemple, quitter l'Union ou prendre les décisions que commande la sauvegarde de ses intérêts essentiels. Elle innerve le tissu constitutionnel de l'Union européenne et nourrit ses politiques dans toutes leurs dimensions. Citée expressément à l'article 2 TUE, la solidarité est une valeur structurant l'ordonnancement et l'action des pouvoirs publics européens. En cela, elle est un élément cardinal de l'identité de l'Union⁵.

Le passage du métajuridique au droit positif s'opère par l'effet de principes visant à en garantir la réalisation concrète. Principe d'organisation constitutionnelle, elle fait peser une contrainte sur l'exercice des compétences ; pierre de touche d'un projet social, elle ébauche un horizon dont on devine au travers des dispositions du titre IV de la Charte des droits fondamentaux⁶ les contours imprécis. Elle légitime la politique de cohésion territoriale et sociale de l'Union, étalonne sa politique extérieure, justifie l'assistance que les États se doivent les uns aux autres lorsqu'ils sont confrontés à des périls, cimente l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Il devient banal de rappeler que l'Union baigne depuis une dizaine d'années dans les affres d'une polycrise se distinguant par sa gravité de toutes celles qui l'ont précédée. Totale, continue et essentielle, cette crise conduit à se demander si la solidarité ne serait pas, au fond, une promesse déçue.

« Totale » parce qu'elle interroge sur la capacité de l'Union à remplir les missions qui sont à son principe même. Ainsi, elle est contestée pour son inaptitude, largement postulée, à faire face à l'accroissement exponentiel des flux migratoires, à l'instabilité des marchés financiers ou encore aux désordres sanitaires et pandémiques.

« Continue » ou « mutagène » parce qu'elle se déploie dans tout le spectre des sujets couverts par les traités.

4 J. MONNET, *Mémoires*, Fayard, Paris, 1976, p. 427.

5 Voir sur ce point l'excellente thèse de S. LABAYLE, *Les valeurs de l'Union*, Aix-Marseille Université, décembre 2016, 580 p.

6 R. TINIÈRE, « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *JurisClasseur Europe Traité*, Fasc. 160, novembre 2020.

« Essentielle », enfin, tant elle met à nu la fragilité et la contingence de l'adhésion à des valeurs que l'on avait imprudemment tenues pour indiscutables. Or, il n'en est rien et la solidarité est probablement la première victime de ce jeu de massacre. Pour s'en convaincre, il suffit d'évoquer la manière dont les États du Groupe de Visegrad sont parvenus à briser, sur un point essentiel, l'unité du Conseil en soulignant que « les clés d'un équilibre sain entre les priorités des États membres et celles de l'Union se trouvent dans les capitales. Les institutions devraient soutenir les priorités arrêtées par les États membres, et non imposer leurs propres priorités »⁷. Il leur devient alors possible de pousser leur avantage en privilégiant, en matière migratoire, une conception flexible pour ne pas dire régressive du principe de solidarité. Tournant résolument le dos à sa vocation inclusive, cette solidarité-là permet aux États membres de doser leur engagement sur la base du seul volontariat⁸. Perçue à la lumière aveuglante de souverainetés agressives, la solidarité devient une vertu inerte...

Pourtant, et nous ne sortons pas de ce paradoxe, si la crise bouscule la solidarité, celle-ci n'en est pas moins le principal facteur de dénouement. Plus les périls s'amoncellent plus il est nécessaire de doter l'Union (y compris et peut-être surtout au bénéfice des États qui la composent et parfois la contestent) des instruments notamment financiers nécessaires à l'enrayement de la crise.

C'est à cette aune que doit être envisagé le plan de relance. L'ambition tient en une formule probablement incantatoire (une solidarité active adossée à un système de valeurs réassuré) dont nous pourrions mesurer, je l'espère, dans les pages qui suivent, la pertinence.

7 Déclaration issue de la Réunion des informelle des 27 chefs d'États ou de Gouvernement, Bratislava, 16 septembre 2016, p. 2.

8 Visegrad Group, Joint Statement, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160919>.

