

## LE « MOT » SOLIDARITÉ EN DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Karine ABDEREMANE<sup>1</sup>

### Introduction

L'invitation d'Estelle Brosset, de Rostane Mehdi et de Nathalie Rubio à considérer le mot solidarité sans – plutôt que – la chose est une proposition formidable à plusieurs égards. Elle m'oblige à adopter une démarche jusque-là inaccomplie et à poursuivre ainsi le *trajet* de ma propre thèse en me donnant, en sus, l'opportunité de distinguer le mot et la chose et de convoquer les ressorts philosophiques et linguistiques qu'offre un tel sujet à notre imaginaire<sup>2</sup>. Dix ans après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui consacra une multiplication sans précédent du mot solidarité dans le droit primaire de l'UE<sup>3</sup>, il s'agit *prima facie* de reprendre la thèse que j'avais achevée à Poitiers dix ans plus tôt, plus exactement de la prendre à rebours, puisqu'alors, je m'étais attachée à soutenir – je le soutiens toujours – que la solidarité est un fondement du droit de l'intégration européenne et ce après avoir mené un travail d'enquête archéologique de la construction européenne qui consistait au contraire à révéler *la chose sans le mot*<sup>4</sup>.

### La chose sans le mot. Ou presque. *Mimèsis* et enquête archéologique

Jusqu'au début des années 2000, la solidarité en droit de l'UE n'était pas encore un mot à la mode, ni même une incantation pour répondre à la polycrise<sup>5</sup> de l'UE, invitant légitimement les interlocuteurs savants – comme les autres – à poser cette question : « La solidarité... Quelle solidarité ? ». Outre l'étonnement que suscite la plurivocité du mot<sup>6</sup> (la solidarité nationale, internationale, européenne ? La solidarité sociale, la solidarité entre les États ?), l'étonnement visait le plus souvent à identifier la

1 Maître de conférences en droit public à la faculté Jean Monnet, Université Paris-Saclay, IEDP EA 2715.

2 Notre travail fut éclairé par plusieurs références incontournables : B. CASSIN (dir.), *Vocabulaire européen des philosophies, le Dictionnaire des intraduisibles*, Seuil, Le Robert, 2019 ; W. v. O. QUINE, *Le mot et la chose*, rééd. Flammarion, 2010 (*Word and Object*, 1960) ; M. FOUCAULT, *Les mots et les choses*, Gallimard, 1966 ; E. SOURIAU, *Les différents modes d'existence*, PUF, 2009.

3 24 occurrences dans le texte des traités UE, FUE et dans la Charte, les protocoles et déclarations annexés.

4 K. ABDEREMANE, *La solidarité : un fondement du droit de l'intégration européenne*, Thèse Poitiers, 2010 ; C. BOUTAYEB, (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne : éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, Paris, 2011 ; R. COMAN, L. FROMONT, A. WEYENBERGH (dir.), *Les solidarités européennes - Entre enjeux, tensions et reconfigurations*, Bruylant, 2019, 436.

5 Le terme est celui de J.-C. JUNCKER, en décembre 2015, un mot soufflé sans doute par celui qui fut l'un de ses conseillers au sein du Centre européen de stratégie politique, C. CALLIESS, « Nach der Krise ist vor der Krise : Integrationsstand und Reformperspektiven der Europäischen Union », in *Europa und die Welt*, p. 73-98.

6 Le terme plurivocité renvoie à l'idée de ce qui a plusieurs valeurs, plusieurs sens. Dictionnaire CNRTL.

« solidarité de fait », celle du discours de l'Horloge, comme une référence symbolique insuffisante pour une analyse, en droit de l'UE, d'une telle question<sup>7</sup>. Ma démarche consistait alors à identifier les manifestations de la solidarité en droit de l'UE et, malgré la diversité de ses expressions, à en révéler l'existence, au sens *existentia*<sup>8</sup> c'est-à-dire la substance. Au-delà des discours et des formes variées de « concrétisation » d'une idée, la solidarité qui est diversement consacrée en droit de l'UE, s'avère à la fois riche et troublée par la doctrine sociologique et juridique française du XIX<sup>e</sup> siècle pour laquelle elle fait figure de *totem*<sup>9</sup> conceptuel du renouveau idéologique au tournant du siècle. Le mot a notamment bénéficié d'une mise en lumière par le philosophe A. Fouillée (1838-1912)<sup>10</sup>, l'homme politique L. Bourgeois (1851-1925)<sup>11</sup>, l'économiste Ch. Gide (1847-1932)<sup>12</sup>, le sociologue E. Durkheim<sup>13</sup>, les juristes L. Duguit<sup>14</sup> et G. Scelle<sup>15</sup>, quitte parfois à s'écarter de l'embarras du mot. C'est pourquoi, l'analyse de la solidarité en droit de l'UE permet précisément de poursuivre l'identification de sa trajectoire, d'en distinguer l'identité et interroger la « subsistance de la substance »<sup>16</sup>.

D'ailleurs ses origines historiques et doctrinales françaises sont des références importantes mais insuffisantes pour comprendre (le passé et) l'avenir de la solidarité en droit de l'UE, lorsque l'on sait que, précisément en Europe, le mot est quasiment invariant dans les vingt-quatre langues officielles de l'UE alors qu'il est chargé, d'Ouest en Est, d'une grande diversité dans ses acception et réception. De la critique sociale du droit à *solidarnosc*, l'unité conceptuelle n'est pas évidente et ne saurait se départir de l'argument culturel<sup>17</sup>, ce qui invite à une approche comparatiste qui dépasse le cadre de cet article. En outre, – et c'est un élément central pour la compréhension de la fertilité et de la puissance évocatrice du mot solidarité – les religions, reconnaissent dans la solidarité une valeur morale qui est susceptible de déterminer l'ordre social organisé par la communauté. Pour

7 La réflexion renvoie à l'opposition classique (et débattue) entre fait et droit. « Habituellement opposés au droit, et tout d'abord aux valeurs et à la normativité », les faits sont « aussi l'objet des normes, d'abord [...] parce qu'elles engagent leurs destinataires à agir, sur ce qui est, ensuite parce que des actions sont conditionnées par la réalisation d'événements ». O. PFERSMANN, « Fait », D. ALLAND et S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 695.

8 « Note sur le latin ex(s)istentia » et le français « existence », in B. CASSIN (dir.), *Vocabulaire européen des philosophies, le Dictionnaire des intraduisibles, op. cit.*, p. 282.

9 Empruntons cette image pour chaque aspérité reliée au substrat étymologique de ce mot : pour la référence, en ethnologie, à « l'être mythique (animal, végétal ou objet naturel) considéré comme l'ancêtre éponyme d'un clan ainsi que son esprit protecteur et vénéré comme tel », également dans le langage familier, « Être ou chose généralement un animal, considéré(e) comme emblème, fétiche ou porte-bonheur », ou encore au sens figuré et littéraire, « ce à quoi on voue un respect quasi religieux ; chose sacrée », Dictionnaire CNRTL.

10 A. FOUILLÉE, « L'Idée de justice sociale d'après les écoles contemporaines », *Revue des Deux Mondes*, 4<sup>e</sup> période, t. 152, 1899, p. 47-75 ; A. SUPPIOT, *La force d'une idée, suivi de l'idée de justice sociale d'Alfred Fouillée*, éd. Les liens qui libèrent, 2019.

11 L. BOURGEOIS, *Solidarité*, A. Colin, 1896 ; *Essai d'une philosophie de la solidarité : conférences et discussions*, Alcan, 1902 ; *L'Idée de solidarité et ses conséquences sociales* (1<sup>re</sup> éd. 1902), éd. Le Bord de l'eau, 2008 ; aussi C. BOUGLÉ, *Le solidarisme*, Paris, Giard et Brière, 1907 ; N. et A.-J. ARNAUD, « Une doctrine de l'État tranquillisant : le solidarisme juridique », in *Genèse et déclin de l'État*, APD, T. 21, 1976, p. 131 ; A. POLICAR, *Célestin BOUGLÉ : justice et solidarité*, Paris, Michalon, 2009.

12 Ch. GIDE, *Solidarité*, rééd. L'Harmattan, 2010.

13 E. DURKHEIM, *De la division du travail social*, 1893 Paris, Félix Alcan, 1893 ; réimpression Paris, PUF, 2007.

14 L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, T. 5, Boccard, 1925 ; D. GRIMM, *Solidarität als Rechtsprinzip : die Rechts- und Staatslehre Léon Duguits in ihrer Zeit*, Athenaüm Verlag, 1973.

15 G. SCELLE, « La doctrine de Léon Duguit et les fondements du droit des gens », *Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique*, 1-2, 1932, p. 83-119 ; « À propos de la crise actuelle de la représentation politique », *RDP*, 28, 1911, p. 525-557 ; H. CANIHAC, « Du solidarisme aux Communautés européennes. Le concept de solidarité dans la pensée de Georges Scelle », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, vol. 51, no. 1, 2020, p. 195-230.

16 I. STENGERS et B. LATOUR, « Le sphinx de l'œuvre », Présentation de l'œuvre d' E. SOURIAU, *Les différents modes d'existence*, collec. Métaphysiques, PUF, 2009, p. 23.

17 Cf. A. SUPPIOT (dir.), *La solidarité, enquête sur un principe juridique*, O. Jacob, 2015 ; P. GURADO DE GUSMAO, « Droit, expression de la culture ; structures et caractères du droit comme œuvre culturelle », in *Mélanges Roubier*, Dalloz, 1961, t. I, p. 221.



exemple, dans la religion catholique, la doctrine sociale de l'Église<sup>18</sup> – dont l'expression la plus remarquable date de *Rerum Novarum* (Léon XIII, 1891)<sup>19</sup> – a largement participé à systématiser la notion de solidarité, jusque-là éparpillée entre le sentiment, la vertu morale et le principe d'organisation sociale<sup>20</sup>. Et c'est sans doute en raison de ce fort héritage culturel et religieux que, quelles que soient les époques, du « moment 1900 »<sup>21</sup> à la crise sanitaire en 2020, la solidarité est invoquée de manière continue pour renvoyer aux « relations d'interdépendance entre les hommes et les peuples, qui sont, de fait, des formes de solidarité, [et] doivent se transformer en relations tendant à une véritable solidarité éthico-sociale, qui est l'exigence morale inhérente à toutes les relations humaines. La solidarité se présente donc sous deux aspects complémentaires : celui du principe social et celui de vertu morale »<sup>22</sup>. La doctrine sociale de l'Église évoque d'ailleurs les dimensions institutionnelle comme substantielle de la solidarité en appelant à la transformation des « structures de péché » en « structures de solidarité », « élevant la solidarité au rang de vertu sociale fondamentale parce qu'elle se situe dans la dimension de la justice, vertu orientée par excellence au bien commun et dans l'engagement », selon le Pape Jean-Paul II, à « se dépenser pour le bien du prochain en étant prêt, au sens évangélique du terme, à “se perdre” pour l'autre au lieu de l'exploiter, et à “le servir” au lieu de l'opprimer à son propre profit »<sup>23</sup>. Comment ne pas saisir l'influence de la doctrine sociale de l'Église dans ce qui est souvent présenté comme l'originalité du processus d'intégration européenne, c'est-à-dire au regard des structures de solidarité qu'il tente de construire, en tant qu'ordre juridique et social ?<sup>24</sup> La promulgation, le 19 juin 2021, d'un décret du Pape François, reconnaissant à Robert Schuman « les vertus héroïques du serf de Dieu »<sup>25</sup> nourrit assurément l'intérêt de redécouvrir la force mimétique<sup>26</sup> de la solidarité, son « identité narrative »<sup>27</sup>. Ma démarche néanmoins ne s'inscrivait pas, au principal, dans une réflexion sur une telle *mimêsis*. Au contraire, au-delà de ces origines bien connues, conscientes de leur résonance<sup>28</sup>, il s'agissait plutôt de se demander si la notion de solidarité existait bien, *ex- alio sistere*<sup>29</sup>, au niveau européen ?

18 Pour d'autres exemples, Cf. les articles de A. AMCHICHI, « Le concept de solidarité en Islam », de J. ALLOUCHE BENYAOUN, « Solidarité, judéité », de R. DRAI, « Économie chabbatique et solidarité » ; de M. GUEISSAZ, « Le sentiment de solidarité sociale chez les protestants français du XIX<sup>e</sup> siècle. Le gouvernement de soi et le gouvernement des autres », in *La solidarité : un sentiment républicain* ? J. CHEVALLER et D. COCHART e.a. (dir.), PUF, 1992.

19 LEON XIII, *Lettres encycliques « Rerum novarum »* 15-05-1891 et Pie XI *Quadragesimo anno*, éd. Pierre Téqui, 1931 ; G. SICARD, « Le rôle de l'État selon les “encycliques sociales” », in *Europe et État*, Actes du colloque de Toulouse, 1991, AFHIP, PUAM, 1992, p. 97 ; M. KRÜGGELER, S. KLEIN, K. GABRIEL, *Solidarität- ein christlicher Grundbegriff? soziologische und theologische perspektiven*, TVZ theologischer Verlag, 2005.

20 M. HECQUARD-THÉRON (dir.), *Solidarité(s), Perspectives juridiques*, IFR, Actes de colloque n° 6, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2009 ; J.-C. BÉGUIN, P. CHARLOT, Y. LAIDIÉ, *La solidarité en droit public*, L'Harmattan, 2005 ; J. CHEVALLIER et D. COCHART e.a. (dir.), *La solidarité : un sentiment républicain* ? PUF, 1992. Pour la présentation plus en détail de cette évolution, v. Introduction, K. ABDEREMANE, thèse précitée.

21 O. JOUANJAN et E. ZOLLER, *Le « moment 1900 »*, *Critique sociale et critique sociologique du droit en Europe et aux États-Unis*, ed. Panthéon-Assas, 2015.

22 Conseil Pontifical « Justice et Paix », *Compendium de la doctrine sociale de l'Église*, Libreria Editrice Vaticana, 2004.

23 Jean Paul II, *Sollicitudo rei socialis*, 1987, 38. 39.

24 À condition de s'intéresser à la sociabilité des États et à la puissance transformative du droit de l'UE sur ladite citoyenneté sociale au sein de l'UE, S. MAILLARD, *La citoyenneté sociale européenne*, PUAM, 2008.

25 Cité in V. MALINGRE, « Robert Schuman sur le chemin de la béatification », *Le Monde* du 9 juillet 2021.

26 J. LIECHTENSTEIN et E. DECULTOT, « Mimêsis », in B. CASSIN, *Vocabulaire européen des philosophies, le Dictionnaire des intraduisibles*, op. cit., p. 786-803.

27 J. MICHEL, « Narrativité, narration, narratologie : du concept ricœurrien d'identité narrative aux sciences sociales », *Revue européenne des sciences sociales*, XLI-125 | 2003, 125-142 (spéc. § 4 à 6).

28 H. ROSA, *Résonance, une sociologie de la relation au monde*, éd. La découverte, 2018, p. 42 : « L'ouvrage propose de dépasser l'aporie théorique entre le point de vue des théories réalistes ou positivistes qui veut que le cosmos soit donné et existe indépendamment de l'homme et le point de vue contraire selon lequel les formes de manifestation du monde sont toujours socialement construites ».

29 « Accéder à l'être en vertu d'une origine autre que soi, à la faveur d'un détachement par rapport à une provenance qui se verra ultérieurement interprétée comme cause » : P. DAVID, « Dasein », in B. CASSIN, *Vocabulaire européen des philosophies, le Dictionnaire des intraduisibles*, op. cit., p. 282.

Oui, et l'enquête qui me permit de le montrer, s'appuyait sur deux références conceptuelles essentielles. La première est celle de notion fonctionnelle proposée par le Doyen G. Vedel qui, dans une formule célèbre, précisait qu'il en est ainsi lorsque la notion « procède directement [des] fonctions qui [lui] confère[nt] seules une unité »<sup>30</sup>. La systématisation de la notion de solidarité en droit de l'UE s'observait alors à partir des fonctions de régulation de l'espace économique et social que favorise le principe de solidarité<sup>31</sup>, également considérant celle assurant la garantie du processus d'intégration juridique de l'UE que le principe permet de caractériser. Ce faisant la solidarité en droit de l'UE appréhende l'État au-delà du cadre national, en identifie les transformations par l'analyse de ses fonctions, également des fonctions « essentielles » que l'UE respecte, à l'instar de « celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale »<sup>32</sup>. Une telle approche reconnaît à l'UE le pouvoir de participer à la détermination et à l'exercice des fonctions de l'État, notamment au titre de celles jugées moins essentielles<sup>33</sup> et/ou ne relevant pas de la seule responsabilité nationale, à l'instar du champ (au sens large) de ladite protection sociale. Dans ce « réaménagement des souverainetés »<sup>34</sup>, la solidarité fut souvent invoquée voire « concrétisée » afin de justifier un tel partage, que ce soit aux fins de régulation économique et sociale, dans le champ des politiques répondant à l'objectif de cohésion économique et sociale (le régime des aides d'État, les SIEG, la politique régionale) dont l'instauration et l'interprétation sont le plus souvent justifiées par la solidarité ou encore aux fins d'approfondissement de l'intégration européenne, dans le champ des compétences dites régaliennes des États (un mot bientôt « détrôné »<sup>35</sup> par la construction européenne), afin de construire les politiques communes relatives à la réalisation de l'ELSJ (politique des visas, immigration, contrôle et gestion intégrée des frontières, lutte contre le terrorisme, par exemple)<sup>36</sup>.

La deuxième, est celle acceptant la modalisation<sup>37</sup> de la solidarité, c'est-à-dire en considérant que la variation du degré de positivité de la notion en droit de l'UE n'en modifie pas pour autant le *dictum*. La diversité des figures de la solidarité (aide, assistance, soutien financier, entraide, cohésion,

30 G. VEDEL, « La juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative », *JCP*, 1950, I, 851 ; G. TUSSEAU, « La notion (trop) fonctionnelle de notion fonctionnelle », *RFDA*, 2009, p. 641.

31 La régulation est ici prise au sens retenu par J. CHEVALLIER, comme la fonction visant à préserver les équilibres essentiels au sein de l'UE. J. CHEVALLIER, « Propos conclusifs. Réflexions sur la gouvernance du système audiovisuel » in *La régulation de la communication audiovisuelle, Enjeux et perspectives*, Institut universitaire Varennes, 2016, p. 377 : « si la régulation était jusqu'alors conçue de manière large, comme inhérente au maintien de la cohésion sociale (L'État assurant une fonction de « tiers régulateur » en utilisant des registres variés), une acception différente tend à émerger : le terme évoque désormais, aussi et en parallèle, un *mode nouveau d'intervention visant à superviser le jeu social*, en établissant certaines règles et en intervenant de manière permanente pour *amortir les tensions, régler les conflits, assurer le maintien d'un équilibre d'ensemble* ».

32 Art. 4, § 2 TUE.

33 Il y a bien là deux interprétations distinctes voire opposées des fonctions essentielles telles qu'elles ressortent de l'interprétation de l'art. 4, § 2 TUE. K. ABDEREMANE, « L'ancrage de l'engagement des États membres dans l'ordre constitutionnel de l'Union : les principes de loyauté et de solidarité », in L. POTVIN-SOLIS (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, 14<sup>e</sup> journée J. Monnet, Bruylant, 2018, p. 205-256.

34 P. PESCATORE, *Le droit de l'intégration : l'émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes*, A. W. Sijthoff, Leiden, 1972, rééd. Bruylant, 2005, p. 19.

35 En référence à l'article de F. MELLERAY, « Léon Duguit, l'État détrôné », in *Le renouveau de la doctrine française, Les grands auteurs de la pensée juridique au tournant du XX<sup>e</sup> siècle*, N. HAKIM et F. MELLERAY (dir.), Dalloz, 2009, p. 215.

36 Pour plus de détails, v. K. ABDEREMANE, thèse précitée.

37 Modaliser se définit en linguistique comme l'action de « Faire apparaître, par la mise en œuvre de moyens linguistiques, les nuances de la modalité », en musique, le mot est synonyme de moduler, en philosophie, il renvoie à l'action de différencier selon plusieurs modalités ». v. Dictionnaire CNRTL. Le terme est repris par I. STENGERS et de B. LATOUR, « Le sphinx de l'œuvre », Présentation de l'œuvre d' E. SOURIAU, *Les différents modes d'existence*, collec. Métaphysiques, PUF, 2009, p. 23. Approche distincte de la *modélisation* de la solidarité, étudiée plus tard : K. ABDEREMANE et A. BERRAMDANE (dir.), *L'Union européenne : une Europe sociale et solidaire ? 10<sup>e</sup> session des Journées d'études franco-allemandes Tours-Bochum, 5-7 mars 2013*, Mare et Martin, 2015 (486 p.)



protection sociale, etc.), à laquelle s'ajoute la diversité de l'expression de sa reconnaissance en droit de l'UE (valeur, principe, objectif, fondement, esprit, etc.), en feraient perdre l'unité de la substance, notamment quant à son rôle pour la garantie de l'autonomie et de l'autorité de l'ordre juridique européen dans les systèmes juridiques nationaux et au regard des autres systèmes de droit international. C'est le cas lorsque la solidarité sert à justifier l'étendue et la portée du principe d'application uniforme en droit de l'UE<sup>38</sup>. L'invocation de la solidarité par les institutions européennes n'est en effet pas accessoire et n'occupe pas seulement le rang de l'*obiter dictum*<sup>39</sup> (quoique le rappel au principe de solidarité comme fondement à l'intégration européenne, paraisse d'abord avoir été énoncé de façon surabondante afin de justifier (déjà) les pouvoirs de crise des institutions européennes<sup>40</sup>). La solidarité toutefois n'est pas (seulement) un principe d'exception. Elle éclaire (explique et renforce) le processus d'intégration juridique de l'UE, et constitue une pierre angulaire, permanente, de sa construction, si l'on en croît – malgré la différence des contextes de crise politique, économique ou sociale – la rémanence des arguments des États, des producteurs ou des entreprises, récalcitrants aux efforts de solidarité qui, sans être une charge déraisonnable, doivent être consentis, au nom de l'intérêt de la Communauté, pour la conduite d'une politique commune et le respect du droit de l'UE<sup>41</sup>.

L'observation attentive de la jurisprudence de la CJUE révèle comment les Avocats généraux comme la Cour s'appuient sur la solidarité, non comme une référence accessoire mais comme un rappel plutôt solennel aux fondements mêmes de la Communauté<sup>42</sup> (« des bases essentielles de l'ordre juridique communautaire »<sup>43</sup>, expression qui rejoint celle d'Y. BOT « la solidarité figure parmi les valeurs cardinales de l'Union et se trouve même être aux fondements de celle-ci »<sup>44</sup>). Avant le traité de Lisbonne, la solidarité partageait avec la primauté un caractère aussi fondamental que son expression, dans les traités, était restée discrète<sup>45</sup>. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, et en particulier, après les crises successives vécues dans le cadre de ce traité, la solidarité paraît elle-même en péril, son périmètre renégocié, quitte à en vider la substance (cf. la « solidarité effective » ou « solidarité flexible » prônée par le groupe de Visegrad<sup>46</sup>).

38 CJCE, 7 février 1973, Aff. 39/72, *Commission c. Italie*, Rec. 1973, p. 101.

39 « Une opinion que le juge livre chemin faisant, à titre indicatif, indication occasionnelle qui, à la différence des motifs même surabondants, ne tend pas à justifier la décision qui la contient, mais seulement à faire connaître par avance, à toutes fins utiles, le sentiment du juge sur une question autre que celles que la solution du litige en cause exige de trancher », in *Vocabulaire juridique* – Association Henri Capitant, Cornu, 1<sup>re</sup> éd., Paris, PUF, 2000, coll. *Quadrige* no 309.

40 CJCE, 10 décembre 1969, Aff. 6 et 11/69, *Commission c. République française*, Rec. 1969, p. 523 (solidarité et mécanisme de concours mutuel).

41 Cela est particulièrement évident lors de la mise en œuvre des mécanismes de redistribution, de solidarité financière, et se cristallise lors du débat récurrent sur le « juste retour », un débat que M. THATCHER vulgarisera : « *I want my money back!* »

42 P.-Y. MONJAL, « Au fondement du droit de l'Union européenne. Recherche doctrinale sur le concept de “commun” », *RDP*, n° 5, sept-oct. 2007, p. 1291.

43 *Ibidem*.

44 Conclusions de l'Avocat général Y. BOT présentées le 26 juillet 2017, Affaires C-643/15 et C-647/15, *République slovaque, Hongrie c. Conseil de l'Union européenne*.

45 J. MOLINIER (dir.), *Les principes fondateurs de l'Union européenne*, PUF, 2005.

46 Cf. Conseil JAI du 13 octobre 2016 et 18 novembre 2016. <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/jha/2016/10/13-14/>

## Le mot sans la chose. Vanité de l'ontologie, limite de la logologie

On comprendra alors comment l'identification du *mot sans la chose*, à l'instar de l'œuvre de W. v. O. Quine<sup>47</sup>, appelle à discerner la vanité d'une ontologie de la solidarité qui ne serait inscrite dans une étude propre à la logologie<sup>48</sup>. L'appel à la solidarité en temps de crise, l'affirmation de la solidarité comme valeur ou principe de réalisation des nouveaux espaces formés par le droit de l'UE (à l'instar de l'espace de liberté de sécurité et de justice, et selon nous, *a contrario* de l'espace partagé de gestion des flux migratoires), au-delà du mythe ou du symbole, est une façon d'examiner comment la science, par ce langage, en autorise la connaissance. L'étude du *mot sans la chose* invite donc à analyser le rapport, délaissé ou volontairement ignoré par les juristes, de la solidarité avec les symboles et idées que le mot véhicule : l'unité des États et des peuples, la paix, le sacrifice, la communauté de destin. Une approche qui s'inscrit dans le mouvement des études sur les récits judiciaires de l'Europe<sup>49</sup> et qui trouve sa critique dans la contestation de la narrativité normative<sup>50</sup>.

## Construction européenne : hétérotopie de la solidarité ?

« Idée-force » dans l'histoire républicaine française du XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles où la solidarité est l'expression juridique et diverse de la fraternité (favorisant l'organisation des systèmes de protection sociale, à la cohésion sociale, sans oublier l'empreinte de la solidarité sur la conception *française* des services publics<sup>51</sup>), la solidarité est une valeur républicaine, à propos de laquelle la querelle est régulière et révèle une certaine fragilité (à l'instar des débats judiciaires sur le délit de solidarité et ses interactions avec les exigences de l'UE en matière d'aide à l'immigration irrégulière<sup>52</sup>). Ancrée dans l'histoire juridique française, en particulier celle de la III<sup>e</sup> République, la solidarité invite à considérer l'hétérotopie<sup>53</sup> européenne, c'est-à-dire, pour emprunter l'expression proposée par M. Foucault dans *les mots et les choses*, à visiter le concept comme un lieu à la fois commun et impossible de la

47 W.V. O. QUINE, *Le mot et la chose*, rééd. Flammarion, 2010 (Word and Object, 1960)

48 Terme emprunté à NOVALIS (*Fragments logologiques*, autour de 1798) pour désigner l'étude du langage. B. CASSIN l'utilise afin de désigner la puissance performative du discours, en particulier dans le discours sophistique antique. Cf. B. CASSIN, *L'archipel des idées de Barbara Cassin*, Paris, Maison des sciences de l'homme, coll. « L'archipel des idées », 2014, 180p. ; J. L. AUSTIN, *Quand dire, c'est faire*, traduction fr. et introd. de Gilles LANE, Paris, Seuil, « Points essais », 1970 ; A. PIERÇON-GNEZDA, « Barbara Cassin, L'archipel des idées de Barbara Cassin », *Lectures* [En ligne], Les comptes rendus, mis en ligne le 8 octobre 2014, consulté le 19 juillet 2021. URL : <http://journals.openedition.org/lectures/15719> : « Il s'agit de réaliser une performance, de faire des choses avec des mots, de *faire être ce qui est dit*. »

49 A. BAILLEUX, E. BERNARD, S. JACQUOT (dir.), *Les récits judiciaires de l'Europe, Concepts et typologie*, Larcier, 2019.

50 O. PFERSMANN, « Le droit est-il narratif, la narrativité est-elle juridique ? », *Revue Droit & Littérature*, vol. 3, no. 1, 2019, p. 169-179.

51 M. BORGETTO, *La notion de fraternité en droit public français : le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, LGDJ, BDP, T. 170, 1993 ; E. PISIER-KOUCHNER, Le service public dans la théorie de l'État de Léon Duguit, LGDJ, Bibl. philo. Droit, 1972, p. 158 ; F. MELLERAY, « Léon Duguit, l'État détrôné », in *Le renouveau de la doctrine française, Les grands auteurs de la pensée juridique au tournant du XX<sup>e</sup> siècle*, N. HAKIM HAKIM et F. MELLERAY (dir.), Dalloz, 2009, p. 215.

52 Décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018 *M. Cédric H. e.a.* ; Cass, crim., n° 33 du 26 février 2020 (19-81.561) - ECLI:FR:CCAS:2020:CR00033 ; G. TUSSEAU, « Le Conseil constitutionnel et le « délit de solidarité » », *Revue Critique de Droit International Privé*, Dalloz, 2019, p. 35 ; C. LAZERGES, « Le délit de solidarité, une atteinte aux valeurs de la République », *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, 2018 ; A. LEVADE, « La valeur constitutionnelle du principe de solidarité », dans C. BOUTAYEB (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne : éléments constitutionnels et matériels*, op. cit., p. 41.

53 Le concept, formé progressivement par M. FOUCAULT, se résume difficilement. Deux idées-forces permettent de le comprendre : d'une part, l'idée selon laquelle « l'hétérotopie [...] désigne une utopie réalisée, un lieu qui contient tous les autres ou qui les reflète tous, mais pour suspendre, neutraliser, ou inverser leurs rapports », et d'autre part, « l'hétérotopie a le pouvoir de juxtaposer en un seul lieu réel plusieurs espaces, plusieurs emplacements qui sont en eux-mêmes incompatibles », S. ROMAN, « Hétérotopie et utopie pratique : comparaison entre Foucault et Ricœur », *Le Philosophoire*, vol. 44, n° 2, 2015, p. 69-86 ; M. FOUCAULT, *Des mots et des choses*, op. cit., empl. 29s ; « « Des espaces autres » », *Empan*, vol. n° 54, n° 2, 2004, p. 12-19 (spéc. §17) « Des espaces autres » (1967), in *Dits et écrits, 1954-1988*, Paris, Gallimard, 1994, t. IV, p. 758 : « [il existe] dans toute civilisation des lieux réels, des lieux effectifs, des lieux qui sont dessinés dans l'institution même de la société, et qui sont des sortes de contre-emplacements, sortes d'utopies effectivement réalisées ».



construction de l'unité, de la paix entre les États et les peuples, aujourd'hui membres de l'UE. L'étude du mot solidarité permet d'en lire « la puissance instituante »<sup>54</sup>, c'est-à-dire selon les contextes politiques et juridiques de son invocation, à saisir l'évolution des conditions de son instauration et de son existence en droit.

Notre première partie consacrée au mot sans la chose (I) nous permet d'étudier les spécificités du discours et le rapport au droit de l'UE que véhicule la solidarité européenne, différemment, par exemple – en ces points – de la solidarité internationale (tournée vers l'œuvre sociale de l'OIT) ou nationale (justifiant la protection due à la fraternité). Quoique de sources différentes, la solidarité européenne n'est cependant pas étrangère aux projets qui, depuis la seconde guerre mondiale, tentent de (ré)organiser le monde<sup>55</sup>, de renouveler la démocratie et de fonder, par la justice sociale, la paix durable<sup>56</sup>. C'est pourquoi envisager l'hypothèse de l'Union européenne comme hétérotopie de la solidarité permet d'en mesurer l'intérêt (la réorganisation d'un espace de solidarité et de paix durable au niveau supranational et transnational) et les contradictions (la concurrence des solidarités et leur transformation voire leur remise en cause dans l'espace démocratique formé par l'UE).

Et ce n'est qu'après avoir analysé le mot sans la chose, c'est-à-dire après avoir considéré les conditions de son instauration qu'il nous sera possible d'identifier la spécificité de la trajectoire de la solidarité en droit de l'UE. En s'appuyant plutôt sur le rapport entre le texte et la norme, se référant plutôt à l'approche structurante du droit de F. Müller<sup>57</sup>, et donc, dans le cadre juridique européen, en observant les relations que la solidarité entretient avec la notion et le processus d'intégration. Notre deuxième partie explique comment la solidarité est érigée en principe du droit de l'Union, révélant et déterminant l'ordre des choses (II) : l'organisation de la communauté des États et des individus, l'ordre communautaire, mais aussi l'articulation voire la détermination d'un ordre social libéral, en raison de l'appartenance à l'UE.

*In fine*, au-delà du rapport formel et substantiel de la solidarité à l'intégration et à son droit, notre étude s'attachera à souligner l'ordre muet de la construction européenne (III), celui qui surgit de l'inadéquation – ou du dilemme – entre les récits, le principe de droit et la réalité des défis et des promesses non tenues par la solidarité au XXI<sup>e</sup> siècle.

## I. Le mot sans la chose : la solidarité, une valeur

Le mot solidarité est au cœur des récits sur la construction européenne, depuis la création de la CECA dans le discours de l'Horloge, jusqu'aux crises les plus récentes (financière, grecque, migratoire, sanitaire) où elle revêt des accents incantatoires de protection face aux menaces qui

54 A. BAILLEUX, « Introduction, enjeux, jalons et esquisses d'une recherche sur les récits judiciaires de l'Europe », in A. BAILLEUX, E. BERNARD, S. JACQUOT (dir.), *Les récits judiciaires de l'Europe*, op. cit., p. 4.

55 S. KOTT, *Organiser le monde, une autre histoire de la guerre froide*, Seuil, 2021.

56 A. SUPLOT, *L'esprit de Philadelphie, La justice sociale face au marché total*, Seuil, 2010 ; S. KOTT, « L'OIT : la justice sociale dans un monde global ? Une histoire en tension », *Revue internationale de politique de développement* [Online], 11 | 2019, consulté le 8 juillet 2021.

57 O. JOUANJAN et F. MÜLLER, *Avant Dire Droit. Le texte, la norme et le travail du droit*, coll. « Dikè », Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2007, 96 p.

successivement pèse(raient) sur l'Union. Pour traiter le mot sans la chose, nous ne nous plongeons pas d'emblée dans la dispute qui oppose tenants et contradicteurs de la théorie réaliste de l'interprétation ou encore de la fonction structurante de la narrativité<sup>58</sup>. Sans ignorer les choix fondamentaux qui la nourrissent, nous préférons articuler notre réflexion autour de deux fonctions du récit (*intraduisible* « erzählen »<sup>59</sup>), la diégèse, d'une part, l'épistémè, d'autre part, deux fonctions heuristiques qui permettent de découvrir la solidarité en tant que valeur de l'UE alors qu'une telle consécration ne ressort pas expressément<sup>60</sup> de l'article 2 TUE. Cet article envisage la solidarité comme une caractéristique de la société (européenne), une valeur commune aux États membres selon laquelle les valeurs de l'UE sont interprétées. Diégèse et épistémè éclairent la complexité (et l'évolution) d'une telle lecture de la solidarité, valeur de l'UE.

### A. Diégèse : la solidarité condition de la naissance de l'Europe ou *le monde raconté par la valeur solidarité*

Dans le dictionnaire des intraduisibles, J.-P. Dubost définit la diégèse comme « le monde raconté apparaissant dans une fiction [distinct] de la narration [qui] est l'univers où l'on raconte, c'est-à-dire l'ensemble des actes et des procédés narratifs qui génèrent et régissent cet univers fictif »<sup>61</sup>. Il ne s'agit donc pas ici de s'intéresser à la juridicité du discours sur la solidarité en proposant une analyse de la normativité des discours et de l'autorité des acteurs le portant, mais d'identifier le monde raconté par la solidarité, le récit diégétique, au sens identifié par Anne et Étienne Souriau<sup>62</sup>.

Quel est le monde raconté par les récits sur la solidarité ? Il s'agit avant tout de la création de l'Europe dont la réalisation, quelles qu'en soient (en tout cas en 1950) les formes<sup>63</sup>, est entièrement tournée vers la paix, l'unité des États et des peuples européens et le progrès. Quoique la solidarité suive, également dans l'histoire de la construction européenne, une « trajectoire à éclipses »<sup>64</sup>, la « solidarité de fait » est érigée en condition de la naissance de l'Europe, d'une « Europe organisée et vivante », que Robert Schuman énonce, dans un geste d'instauration<sup>65</sup> dans le discours de l'Horloge en 1950, lorsqu'il interjette (exemple parfait de « logologie »<sup>66</sup> et de discours normatif<sup>67</sup>) « qu'il n'est plus question de vaines paroles, mais d'un acte, d'un acte hardi, d'un acte constructif ».

58 M. TROPER, « Réplique à Otto Pfersmann », *RFDC*, vol. 50, no. 2, 2002, p. 335-353 ; O. PFERSMANN, « Le droit est-il narratif, la narrativité est-elle juridique ? », *op. cit.* ; R. LIBCHABER, 2013, *L'ordre juridique et le discours du droit. Essai sur les limites de la connaissance du droit*, Paris, LGDJ. Le droit serait un discours de la société sur elle-même, mais aussi le dispositif permettant la production et l'évolution de ce discours et le processus de circulation nécessaire à l'adaptation du discours.

59 J.-P. DUBOST, « Erzählen », in B. CASSIN (dir.), *Vocabulaire européen des philosophies, le Dictionnaire des intraduisibles*, *op. cit.*, p. 377-383.

60 Conclusions de l'Avocat général Y. BOT, présentées le 26 juillet 2017 sous les affaires jointes C-643/15 et 647/15, *Rép. Slovaque, Hongrie c. Conseil*, pt.17 : « 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 européen ».

61 J.-P. DUBOST, « Erzählen », in B. CASSIN (dir.), *op. cit.*, p. 379.

62 E. et A. SOURIAU, « La structure de l'univers filmique et le vocabulaire de la filmologie », *Revue internationale de filmologie*, n° 7-8, 1951.

63 A. BAILLEUX, *Penser l'Europe par le droit. L'invention du droit communautaire en France*, Dalloz, 2014, p. 82. V. aussi A. VAUCHEZ, *L'union par le droit : L'invention d'un programme institutionnel pour l'Europe*, Presses de science po, A. BAILLEUX, « Introduction, enjeux, jalons et esquisses d'une recherche sur les récits judiciaires de l'Europe », in A. BAILLEUX, E. BERNARD, S. JACQUOT (dir.), *Les récits judiciaires de l'Europe*, Larcier, 2019, p. 7 et 26.

64 M.-CL. BLAIS, *La solidarité, histoire d'une idée*, Gallimard, 2007, p. 10.

65 Selon le sens défini par E. SOURIAU.

66 Selon l'approche définie par B. CASSIN.

67 J. L. AUSTIN, *Quand dire, c'est faire*, traduction fr. et introd. de Gilles Lane, Paris, Seuil, « Points essais », 1970 ; E. BENVENISTE, « La philosophie analytique et le langage », in *Problèmes de linguistique générale, tome 1*, Paris, Gallimard, 1966, p. 274.



Quoique nous rejoignons Boris Bernabé sur le danger desséchant [de] « l'évhémérisme vide, du discours rationnel sur le mythe »<sup>68</sup>, il nous semble cependant que la solidarité accomplit, dans sa relation à l'Europe, les caractéristiques du mythe<sup>69</sup> (un sacrifice, un totem, un temple qui fédère) au miroir desquels s'apprécient les lemmes d'une grammaire sur l'Europe fondée sur la solidarité (paix, unité, progrès). D'ailleurs, loin d'être des pétitions de principe, la paix, l'unité des États et des peuples européens comme le progrès occupent, dans les traités, une place souvent liminaire, objectifs consacrés de la construction européenne, que ce soit aujourd'hui dans les traités sur l'UE et le FUE, comme dans le traité de Londres sur le statut du Conseil de l'Europe.

Comment lire ce mythe ? De différentes façons, assurément<sup>70</sup>. Proposons de nous appuyer sur les références implicites associées au mot solidarité, issues de sa filiation Durkheimienne<sup>71</sup>. En commençant peut-être par lire dans la paix, l'unité des États et des peuples, la dimension sacrée de la construction européenne, posant la solidarité (par laquelle Pierre Leroux remplace la charité chrétienne<sup>72</sup>) en loi générale qui préside à l'ensemble des faits sociaux en totem « qui fait système », fondant la naissance de l'Europe par l'organisation d'une interdépendance de fait. Une telle approche de la solidarité, organique et mécanique, sera précisée aussi bien par le mouvement solidariste de L. Bourgeois (elle sera dans ce cas aux sources d'un enrichissement théorique et politique de la République sociale) que par le juriste L. Duguit (et ses disciples, parmi lesquels Georges Scelle) qui consacra la solidarité en principe, but et fondement de l'organisation sociale. Sur l'autel de la paix, quel sacrifice ? Là encore, la lecture Durkheimienne s'invite, celle de H. Hubert et M. Mauss qui ont formulé la fonction sociale du sacrifice, affirmant notamment que « les choses sacrées sont celles dont la société élabore la représentation »<sup>73</sup>. L'Europe est révélée par la communauté de destin qui unit les États et les peuples de l'Europe (« L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre ») et pose, nous semble-t-il, la souveraineté – du moins son réaménagement – en sacrifice, une approche intime à celle de L. Duguit, proposant, comme le souligne O. Jouanjan, « un droit public ancré dans la notion d'interdépendance sociale qui doit permettre de congédier le fantôme métaphysique de la souveraineté »<sup>74</sup>.

Certes, formellement, la solidarité n'est pas reconnue en valeur de l'UE à l'article 2 du TUE – si c'est une valeur partagée par l'UE et les États membres, elle n'est pas à ce titre une condition de l'appartenance à l'UE –, mais elle est d'emblée consacrée, dans les discours, comme une pierre cardinale de la construction européenne. Cependant le concept de solidarité n'est pas seulement dans l'air du temps (*Zeitgeist*). Le processus d'intégration juridique de l'UE est aussi le lieu de « rencontre

68 B. BERNABÉ, « Propos introductifs », in B. BERNABÉ et O. CAMY (dir.), *Les mythes de la fondation et l'Europe*, éditions universitaires de Dijon, 2013, p. 10.

69 M. SERRES, *Rome. Le livre des fondations*, Paris, Grasset, 1983, cité in B. BERNABÉ, *op. cit.*, p. 10.

70 Cf. La diversité des propositions des historiens du droit dans l'ouvrage de B. BERNABÉ et O. CAMY *préc.*

71 Pour un approfondissement, K.-P. SOMMERMAN, « Some reflections on the concept of solidarity and its Transformation into a Legal Principle », *AÖV* 2014, p. 10 ; K. ABDEREMANE, thèse précitée, p. 17-49.

72 P. LEROUX, *La grève de Samarez*, Paris, Dentu, 1859, I, p. 254, cité par A. LE BRAS CHOPARD, « Métamorphoses d'une notion : la solidarité chez Pierre Leroux », in *La solidarité : un sentiment républicain ? op. cit.*, p. 55.

73 H. HUBERT et M. MAUSS, « Essai sur la nature et la fonction du sacrifice », *Année sociologique*, 2, 1899, p. 29 à 138.

74 O. JOUANJAN, « Avant-propos », in O. JOUANJAN et E. ZOLLER (dir.), *Le Moment « 1900 » Critique sociale et critique sociologique du droit en Europe et aux États-Unis*, éd. Panthéon Assas, 2015, p. 16.

normative »<sup>75</sup>, parfois conflictuelle<sup>76</sup>, entre les notions de solidarité tels que le conçoivent droit de l'UE et droit national. Son actualité sera sans cesse renouvelée par les crises les plus récentes sur l'Europe. Outre la lecture diégétique qu'offre la solidarité à l'œuvre européenne, c'est vers une autre rive des sciences sociales que la solidarité livre le sens de sa consécration comme valeur de l'UE, celle de l'évolution des conditions d'être de la solidarité, l'épistémè que révèlent les crises européennes.

## B. Épistémè : crises européennes et évolution des conditions d'être de la solidarité

Le mot épistémè vient de la racine grecque *επιστήμη* qui signifie savoir ou connaissance. Dans *Les mots et les choses. Une archéologie des sciences humaines*, Michel Foucault y développe l'idée que les objets étudiés sont développés en même temps que les savoirs et les classifications, s'intéressant alors aux « transformations d'un savoir à l'intérieur à la fois du domaine général des sciences et, également, à l'intérieur du domaine en quelque sorte vertical que constitue une société, une culture, une civilisation à un moment donné »<sup>77</sup>. Dans cette recherche géologique de la pensée<sup>78</sup>, « l'épistémè d'une époque renvoie à une façon de penser, de se représenter le monde qui s'impose à la communauté savante en général »<sup>79</sup>. Alors que la diégèse renvoie au monde raconté par le discours, l'épistémè, dans son acception restrictive détermine le caractère scientifique d'un discours, plus encore, selon M. Foucault, l'épistémè cherche à mettre à jour les fondements historiques, théoriques qui déterminent la production des savoirs et en autorise la production et la transformation<sup>80</sup>.

Le concept, que M. Foucault désigne comme « décrivant les conditions de possibilité des connaissances »<sup>81</sup>, nous a paru pertinent pour révéler la signification des crises européennes (financière, économique et sociale, sanitaire), souvent mal nommées (« crise grecque », « crise migratoire »), où le mot solidarité surgit, « *5 Minuten for Zwölf* », dans le discours politique (judiciaire aussi) comme un axiome permettant de connaître les conditions d'existence de l'Europe (au sens vu *supra*), d'en mesurer, à l'aune de la solidarité, les causes de sa transformation<sup>82</sup>.

75 V. CHAMPEIL-DESPLATS, « Droit, pluralité des modes de normativité et internormativité. Regard juridique », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 16 | 2019, mis en ligne le 13 mai 2019, consulté le 10 juillet 2021.

76 Paix sacrifice communauté de destin, unité apparaissent comme des lemmes de solidarité, des références qui font partie de « l'identité narrative » de l'Europe, selon le concept formulé par Ricoeur et qui, sur ce point, se heurtent aux récits des nations. La solidarité de fait en 1950 est une création qui fait Europe, apparaissant comme une nécessité pour restaurer les nations. En 2021, une telle identité entre en conflit avec celle des jeunes États nations (axe Hongrie, etc.)

77 Cité in P. JUIGNIET, « Michel Foucault et le concept d'épistémè », *Philosophie, science et société*, 2015

78 M. FOUCAULT, *L'ordre du discours*, Discours au Collège de France, Gallimard, 1970.

79 P. JUIGNIET, *ibid.*

80 J.-Cl. VUILLEMIN, « Réflexions sur l'épistémè foucauldienne », *Cahiers philosophiques*, vol. 130, no. 3, 2012, p. 39-50 ; La version électronique du Larousse propose la définition suivante : « Chez Michel Foucault, ensemble de rapports entre des sciences, des figures épistémologiques, des positivités et des pratiques discursives ».

81 « Il ne sera pas question de connaissances décrites dans leur progrès vers une objectivité dans laquelle notre science d'aujourd'hui pourrait enfin se reconnaître ; ce que l'on voudrait mettre au jour, c'est le champ épistémologique, l'épistémè [...] décrivant les conditions de possibilité des connaissances. Plutôt que d'une histoire au sens traditionnel du mot, il s'agit d'une archéologie. Cette enquête archéologique a montré deux grandes discontinuités dans la culture occidentale : celle qui inaugure l'âge classique (vers le milieu du XVII<sup>e</sup> siècle) et celle qui, au début du XIX<sup>e</sup> siècle, marque le seuil de notre modernité » ( M. FOUCAULT, *Les mots et les choses*, *op.cit.*, p. 13).

82 Je souhaite rendre ici hommage au Professeur Ch. Stadler qui, m'accueillant au centre de théorie et de philosophie du droit du *Juridikum* à Vienne, avait tôt désigné le sujet de ma thèse comme prenant une dimension *Hegélienne*, et m'invitant à découvrir Fichte. À propos de la relation de la substance à ses modes et à la causalité G. GÉRARD, « Hegel, lecteur de la métaphysique d'Aristote. La substance en tant que sujet », *Revue de métaphysique et de morale*, vol. 74, n° 2, 2012, p. 195-223.



Le concept *d'épistémè* qui révélerait ici la solidarité en tant que valeur du système de droit de l'UE, met donc en évidence comment les crises européennes permettent d'identifier les causes qui exigent, ou au contraire se heurtent, à l'évolution de l'organisation de la solidarité au niveau européen. Les crises les plus récentes de l'UE (rappelons que le traité de Lisbonne est né d'une crise politique liée au rejet du traité portant une Constitution pour l'Europe et qu'il est ratifié en pleine crise financière et économique, frappant tout particulièrement la Grèce) informent sur l'évolution des modalités d'être de la solidarité, elles sont révélatrices d'une vérité sur la solidarité et sur l'UE, au sens Hegelien du terme<sup>83</sup>.

La menace d'un danger, la survenance d'un risque sont identifiés comme des causes susceptibles de justifier les transformations de l'organisation de la solidarité (*la chose*) au sein de l'UE (ce qui d'ailleurs n'est pas propre à la solidarité européenne mais en traduit une évolution au regard, par exemple, de la solidarité nationale<sup>84</sup>). La guerre, le terrorisme, le risque climatique, la menace d'un effondrement des systèmes de santé, la menace d'un effondrement des systèmes bancaires sont apparus comme des urgences, plus ou moins urgentes<sup>85</sup>, des dangers imminents ou des risques suscitant une évolution des conditions d'organisation de la solidarité au sein de l'UE, exigeant que le système institutionnel de l'UE reconnaisse dans ces crises, en raison de la gravité des dommages, l'évolution nécessaire d'un seuil de positivité nouvelle de la solidarité, afin de défendre le *foedus* européen, c'est-à-dire, d'après Rufus S. Davis, le choix et la promesse, quelle qu'en soit la forme, de partager un destin commun<sup>86</sup>. Ces questions ne sont pas nouvelles et ont d'ores et déjà été articulées sur le fondement de la solidarité nationale, le droit de l'UE toutefois en modifie le cadre, en exige – nous le verrons – une redéfinition compatible avec le droit matériel européen, *in fine* avec la communauté nouvelle que forme l'UE<sup>87</sup>.

Les exemples de la « crise grecque » ou de la « crise migratoire » ou encore celle plus rarement nommée « crise sociale » montrent les limites de la puissance transformative de la solidarité en droit de l'UE : la solidarité a vocation à s'organiser au profit d'une communauté partageant un même

83 G. GÉRARD, *op. cit.*, § 10 : « il ne s'agit pas, pour Hegel, de ne pas ou de ne plus saisir le vrai comme substance » ; au contraire, ainsi que nous aurons l'occasion de le voir, la substantialité demeure bien à ses yeux une détermination essentielle du vrai. Mais toute la question est alors de savoir : quel type ou quelle forme de substantialité ? »

84 M. BORGETTO, *La notion de fraternité en droit public français : le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, *op. cit.*, p. 501 et 511 ; J.-P. HOUNIEU, *La solidarité nationale en droit public français*, Thèse Bordeaux IV, 2003 et le rapport du Conseil d'État, *Responsabilité et socialisation du risque*, EDCE, 2005, p. 223.

85 Cela renvoie à la question essentielle de la lecture institutionnelle de l'urgence. Cf. le contrôle introduit par la CJUE des mesures d'urgence adoptées dans le cadre de la crise migratoire. CJUE GC, 2 avril 2020, Aff. C-715/17, C-718/17 et C-719/17, *Commission c. République de Pologne* ; CJUE GC, 6 septembre 2017, Aff. C-643/15, *République Slovaque et Hongrie c. Conseil*, ECLI:EU:C:2017:631

86 R. S. DAVIS, *The Federal Principle. A Journey through time in Quest of a Meaning*, Berkeley, University of California Press, 1978, p. 215-216, cité in O. BEAUD, « The Founding Constitution. Reflections on the Constitution of a Federation and its Peculiarity », *Jus Politicum*, note de bas de page n° 17 : « le lien qui unit toutes ces formes fédératives est celui de foedus ; c'est le cœur de la matière. Quelles que soient les mutations historiques, c'est la cellule élémentaire de toutes les relations, là où les individus, les familles, les tribus, les communautés, les sociétés, les nations se sont assemblées pour promouvoir des intérêts à la fois communs et personnels. Il ne connaît pas de degré ; il est indifférent à ses formes ; il est aveugle à tout, sauf à ce qui est la promesse d'un vivre ensemble, ce mélange de communauté et de particularité, et il exige la fidélité. Sans celle-ci, il ne peut pas y avoir d'association, de coopération, de traité, de ligues, de constitution », p. 215. V. aussi notre analyse de la fidélité, K. ABDREMANE, « L'ancrage de l'engagement des États membres dans l'ordre constitutionnel de l'Union : les principes de loyauté et de solidarité », in L. POTVIN-SOLIS (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne op. cit.*, p. 205.

87 Par exemple, la mise en place, d'une part, de la clause de solidarité (art. 222 TFUE) organisant la solidarité entre les États membres et au niveau de l'UE lorsqu'un État est l'objet d'une attaque terroriste ou victime d'une catastrophe naturelle et, d'autre part, les dispositions de l'article 107§ 2 b) TFUE encadrant les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires. Cf. K. ABDREMANE, thèse précitée, p. 58 et s. Cela traduit une évolution du cadre d'exercice de la solidarité et des conditions de sa mise en œuvre. Or la modification des niveaux et conditions d'exercice de la solidarité altère leur fonction de légitimation de l'État.

destin, ce qui – outre les arguments de base juridique examinés ailleurs dans cet ouvrage – rend aujourd’hui difficile voire impossible l’organisation d’un système de protection sociale au niveau européen (ce qui éroderait le cadre de légitimation de l’État-nation tel que construit depuis la seconde guerre mondiale, en France) ou exclut que la solidarité puisse bénéficier dans les mêmes conditions aux ressortissants tiers qu’aux citoyens européens (pour les mêmes raisons).

La solidarité est une valeur fondatrice de l’UE – ce que confirment notamment les récits judiciaires sur la solidarité souvent liés aux problèmes d’application du droit de l’UE en temps de crise – et une valeur commune à la société européenne. La solidarité s’apprécie alors comme une valeur dynamique, certes en tant qu’élément de « l’identité narrative » de l’Europe<sup>88</sup>, mais aussi en tant qu’elle permet de mesurer l’évolution des modalités d’existence de la communauté<sup>89</sup>, comme de la société européenne<sup>90</sup>, caractérisée notamment par le contenu, la dynamique et le contrôle des « rencontres normatives », *festina lente*<sup>91</sup>, de la solidarité<sup>92</sup>. Cette approche structuraliste n’a d’ailleurs pas échappé aux juristes qui désignent volontiers les principes fondateurs de l’UE, à l’instar de la solidarité, comme des « principes existentiels de l’UE »<sup>93</sup>, structurels<sup>94</sup>, « des principes « ontologiques » du droit communautaire »<sup>95</sup> voire des valeurs de l’Union dont l’indétermination serait, selon C. Blumann et L. Dubouis, un signe qu’elles jouent un rôle de « soubassement même de l’ordre politique, social et juridique établi par l’UE »<sup>96</sup>, « une prémisse fondamentale », dont les institutions européennes vont assurer le respect (un contrôle politique selon l’art. 7 TUE et surtout judiciaire)<sup>97</sup>. Ces différentes qualifications doivent désormais être expliquées au titre de la contribution de la solidarité à *l’ordre des choses*, envisageons désormais la solidarité en tant que principe.

## II. L’ordre des choses : la solidarité un principe

Restons dans cette deuxième partie sur l’idée d’une analyse du mot sans la chose ; nous ne proposerons donc pas l’analyse (essentielle) des régimes de solidarité, présentés par ailleurs dans cet ouvrage. Le titre, librement inspiré d’une célèbre conférence de Michel Foucault sur *L’ordre du discours* qu’il prononça en 1970 au Collège de France<sup>98</sup>, invite à considérer ce que détermine la

88 Selon le concept formulé par RICOEUR.

89 La communauté dérive d’ailleurs du latin *communis*, « qui appartient à plusieurs ou à tous », *sur cum* « avec » *et munis*, « qui accomplit sa charge, son devoir ». Cf. « Communauté », in B. CASSIN, *op. cit.*, p. 243.

90 M. BLANQUET, « L’Union européenne est-elle une Communauté ? Est-elle une communauté ? », *Rev. UE* 2018, p. 507 ; F. TÖNNIES, *Communauté et société*, 1887.

91 S. LABAYLE, « De Rome à Lisbonne, du projet politique aux valeurs... Festina lente... », *Rev. UE* 2018. 199

92 L. S. ROSSI, « La valeur juridique des valeurs. L’article 2 TUE : relations avec d’autres dispositions de droit primaire de l’UE et remèdes juridictionnels (1) », *RTD Eur.* 2020 p. 639.

93 Cf. M. BLANQUET, *Droit général de l’Union européenne : l’ordre juridique de l’Union*, Leçon 2, p. 7 ; « L’Union européenne en tant que système de solidarité : la notion de solidarité européenne », *op. cit.*, § 87s.

94 D. SIMON, « Les principes en droit communautaire », in *Les principes en droit*, S. CAUDAL (dir.), *Economica*, 2008, p. 287. Se référant, concernant l’identification des « principes économiques fondamentaux » aux écrits de P. PESCATORE, in « Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d’interprétation dans la jurisprudence de la Cour de justice », in *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch, Studia ab discipulis amicisque in honorem egregii professoris edita*, T. 2, 1972, Bruxelles, Bruylant, p. 325

95 D. SIMON, « Les principes en droit communautaire », in *Les principes en droit*, S. CAUDAL (dir.), *Economica*, 2008, p. 295.

96 C. BLUMANN et L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l’UE*, Lexisnexis, 7<sup>e</sup> ed., 2019, p. 153.

97 Ex : CJUE GC, Aff. 284/16, 6 mars 2018, *Achmea*, pt. 34

98 M. FOUCAULT, *L’ordre du discours*, *op. cit.*, p. 12 : « L’ordre est à la fois ce qui se donne dans les choses comme leur loi intérieure, le réseau secret selon lequel elles se regardent en quelque sorte les unes les autres et ce qui n’existe qu’à travers la grille d’un regard, d’une attention, d’un langage, et c’est seulement dans les cases blanches de ce quadrillage qu’il se manifeste en profondeur comme déjà là, attendant en silence le moment d’être énoncé ».



solidarité en tant que principe. C'est ce qui ressort de l'analyse juridique de la solidarité en tant que fondement de l'intégration européenne. Faisons l'effort dans cette contribution de situer le principe en liaison avec la valeur solidarité. Mobilisons, pour cela, le concept *d'instauration*, formulé par Étienne Souriau dans *Les différents modes d'existence*<sup>99</sup> et répondons aux questions suivantes : comment la solidarité est-elle instaurée par le droit de l'UE ? Ladite instauration permet-elle à la solidarité d'accomplir l'œuvre de paix, d'unité et de progrès ? Peut-on dire que le droit de l'UE se caractérise par un « système de solidarité »<sup>100</sup>, au sens défini par N. Luhmann, tel qui résisterait à l'assaut des crises, garantirait l'unité, la solidité et la stabilité du système<sup>101</sup> ? Ou au contraire, l'Union européenne, par la communauté de droit qu'elle constitue, ignorerait-elle la liberté des États à déterminer, dans leur communauté nationale, leur identité sociale ? Organiserait-elle une société européenne qui serait le lieu, par référence à la distinction entre communauté et société de F. Tönnies, « d'un individualisme débridé et destructeur, d'une concurrence généralisée [...] où le règne de l'intérêt personnel [se trouverait] au fondement de tous les rapports sociaux »<sup>102</sup>. Notre réponse tient compte de la dimension substantielle comme instrumentale du principe de solidarité en droit de l'UE. La construction européenne s'inscrit parfaitement sur ce point dans la dialectique, magistralement mise en exergue par Diane Roman, entre solidarité et liberté<sup>103</sup>. La solidarité est affirmée, d'une part, comme une loi interne à la communauté, un principe d'organisation de la socialité des États membres et de leurs peuples (A). D'autre part, au-delà de l'affirmation d'une société qui serait caractérisée par la solidarité, de façon commune aux États membres (art. 2 TUE), le principe de solidarité détermine, de façon parfois divergente aux traditions nationales, l'ordre social-libéral dans l'Union (B).

## A. Principe de socialité des États membres et de leurs peuples. Loi interne de la communauté

En dépit des affirmations solennelles reprises dans les traités selon lesquelles, les États parties sont « désireux d'approfondir la solidarité entre leurs peuples dans le respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions » (préambule du TUE, al. 4), déterminés à « promouvoir le progrès économique et social de leurs peuples » (préambule TUE, al 9), et à « poursuivre le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité » (préambule TUE,

99 E. SOURIAU, *De l'œuvre à faire*, PUF, 2009 ; I. STENGERS et B. LATOUR, « Le sphinx de l'œuvre », Présentation de l'œuvre d'E. SOURIAU, *Les différents modes d'existence*, collec. Métaphysiques, PUF, 2009, p. 15.

100 M. BLANQUET, « L'Union européenne en tant que système de solidarité : la notion de solidarité européenne », in M. HECQUARD-THÉRON, *Solidarité(s) : Perspectives juridiques*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2009, p. 155-195.

101 N. LUHMANN, *Système sociaux, Esquisse d'une théorie générale*, PUL, 2010 ; A. RENAULT, *Le système du droit, philosophie et droit dans la pensée de Fichte*, PUF, 1986.

102 F. TÖNNIES, *Gemeinschaft und Gesellschaft*, 8<sup>e</sup> éd., Leipzig, Verlag Hans Buske, 1935 : « alors que la communauté est caractérisée par la proximité affective et spatiale des individus et se définit donc comme « une communauté de sang, de lieu et d'esprit » où le tout prime sur l'individu, la société, en revanche, est le lieu d'un individualisme débridé et destructeur, d'une concurrence généralisée entre les hommes désormais isolés et séparés les uns des autres, le règne de l'intérêt personnel qui se trouve être dorénavant au fondement de tous les rapports sociaux, lesquels tendent à se réduire à des échanges contractualisés » ; N. BOND et S. MESURE, « Présentation », in F. TÖNNIES, *Communauté et société : Catégories fondamentales de la sociologie pure* (p. XIII-XXII). PUF, 2010 : « *Communauté et Société* paraît en 1887, donc juste avant *De la division du travail social* (1893) d'Émile Durkheim, avant *Über soziale Differenzierung*, publié en 1890 par Georg Simmel, mais aussi avant les premiers articles sociologiques de Max Weber (qui furent publiés à partir de 1904) ».

103 D. ROMAN, « L'État social, entre solidarité et liberté », in M. HECQUARD-THÉRON, *Solidarité(s) : Perspectives juridiques*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2009, p. 299-335.

al. 13), la solidarité longtemps n'a pas été identifiée comme un principe du droit de l'Union<sup>104</sup>. Elle en structure néanmoins le système juridique et en caractérise même la spécificité en droit international : la solidarité s'analyse comme une caractéristique du processus d'intégration juridique de l'UE en tant qu'elle justifie les garanties institutionnelles et judiciaires de la communauté de droit formée par l'appartenance des États membres et de leurs peuples à l'Union.

Sur ce point, l'apparition de la solidarité comme principe d'organisation des relations entre États n'est pas détachée, selon la doctrine internationaliste, de la question d'un changement de structure du droit international, tanguant des îlots de solidarité à ceux de la coopération, se transformant d'un droit de la coexistence à un droit de la coopération<sup>105</sup>. Cette dialectique est ingérée, en quelque sorte, par le processus d'intégration européenne, et paraît même d'autant plus évidente depuis le traité de Maastricht qui fit coexister – et progressivement aspirer – deux piliers de politiques intergouvernementales avec le pilier communautaire.

Le processus d'intégration juridique ne prend pas fin avec la naissance de l'Union, bien au contraire. En témoigne le rapport crucial entre la réalisation des politiques de l'Union et l'institutionnalisation de la solidarité, que ce soit de façon centralisée (c'est l'hypothèse des politiques relevant des compétences exclusives et des institutions supranationales qui les dirigent) ou décentralisée (c'est l'hypothèse importante des politiques relevant des compétences partagées ou d'appui où la coordination est agenciarisée et/ou procéduralisée<sup>106</sup>). Mais la subtilité de ces choix ne peut être saisie sans expliquer, au préalable, comment le droit de l'UE place la solidarité aux fondements mêmes de la Communauté des États et des peuples qui le composent. En effet, l'Unionisation de la construction européenne ne remet pas en cause les caractéristiques aux sources de sa création : l'instauration d'une Communauté de droit en Europe fondée sur la solidarité organisée entre ses membres. La Communauté est le choix institutionnel et la solidarité entre les États membres et leurs peuples, son fondement<sup>107</sup>. Au contraire de la vision de F. Tönnies qui voit dans la proximité affective et spatiale des individus, les caractéristiques d'une « une communauté de sang, de lieu et d'esprit » où le tout prime sur l'individu<sup>108</sup>, le droit de l'UE réalise l'« équation existentielle et identitaire de la Communauté »<sup>109</sup> en puisant, dans la solidarité, la justification à la formation d'une Communauté des États membres et de leurs peuples, conciliant ainsi les contraintes données de la construction européenne : unité et diversité.

104 Cf. l'introduction de la solidarité comme principe de l'Union de droit dans l'incontournable manuel de C. BLUMANN et L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'UE*, Lexisnexis, 7<sup>e</sup> ed., 2019, p. 196, M. BLANQUET, « L'Union européenne en tant que système de solidarité : la notion de solidarité européenne », in M. HECQUARD-THÉRON, *op. cit.*, p. 155-195.

105 W. FRIEDMANN, *The Changing Structure of International Law*, 1964; G. ABI-SAAB, Whither the International Community? *EJIL* 1998, S.248–265 (256). 9; K. WELLENS, Solidarity as a Constitutional Principle: Its Expanding Role and Inherent Limitations, in R.St. J. Macdonald/D. M. Johnston (Hrsg.), *Towards World Constitutionalism*, Den Haag 2005, S.775–807 (804) ; cité in P. HILPOLD, "Solidarität als Rechtsprinzip – völkerrechtliche, europarechtliche und staatsrechtliche Betrachtungen", in 55 Jahrbuch des öffentlichen Rechts 2007, S. 195-214; v. l'analyse de M. BLANQUET,

106 R. MEHDI (dir.), *L'agenciarisation de la politique d'immigration et d'asile face aux enjeux de la « crise des réfugiés » en Méditerranée*, Confluence des droits, n° 11, 2020 <<https://dice.univ-amu.fr/fr/dice/dice/publications/confluence-droits/ouvrages#numero11>> ; « Le pouvoir de décision à l'épreuve de « l'agenciarisation » de l'Union – Quelques questions constitutionnelles », in F. PICOD, B. BERTRAND ; S. ROLAND., *L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur du Doyen Cl. Blumann*, Bruylant, 2015, p. 698-713, 2015 ; S. ADALID et F. MICHÉA (dir.), *La procéduralisation du droit de l'Union*, PUR, Rennes, à paraître en 2021.

107 Pour le détail, nous nous autorisons à renvoyer à la deuxième partie de notre thèse, également à notre article sur « L'ancrage de l'engagement des États membres dans l'ordre constitutionnel de l'Union : les principes de loyauté et de solidarité », *op. cit.*

108 F. TÖNNIES, *Communauté et société : Catégories fondamentales de la sociologie pure* (p. XIII-XXII). PUF, 2010.

109 M. BLANQUET, « L'acquis constitutionnel », *RAE-LAE*, 2001-2002, p. 941.



Des Communautés à l'Union européenne, la solidarité est un principe structurel organisant la socialité des États membres par la consécration d'une Communauté de droit, fondée sur la solidarité de ses membres, les États et leurs ressortissants en étant les sujets<sup>110</sup>. C'est la CJCE qui consacra le principe de solidarité comme « loi intérieure » de la Communauté, en premier lieu, en justifiant par la solidarité, l'organisation de la fidélité des États membres au *foedus* européen. La CJUE rejette tout manquement des États membres au droit de l'UE, s'appuyant sur le principe de solidarité, afin de donner une interprétation stricte du principe d'application uniforme du droit de l'UE, de sorte que la diversité des systèmes juridiques nationaux (comme les contingences politiques nationales) ne s'oppose au respect du droit de l'UE par les États membres. L'enjeu – pour la réalisation des objectifs et missions de l'UE – est de taille si l'on garde à l'esprit que l'harmonisation et la centralisation des politiques ne sont pas/plus les credo de la réalisation des missions de l'UE. Afin d'éviter le désordre qui serait lié au refus des États membres d'appliquer (correctement) le droit de l'UE, ces derniers doivent respecter leurs « devoirs de solidarité », un devoir moral traduit en obligation statutaire ancrant leur engagement dans l'ordre constitutionnel de l'UE, et dont la violation (le raisonnement de la Cour s'articule notamment avec l'interprétation du principe de coopération loyale et les différents paragraphes de l'article 4 TUE<sup>111</sup>) affecte « jusqu'aux bases essentielles de l'ordre juridique communautaire »<sup>112</sup>.

L'énoncé de la solidarité par la CJUE éclaire les rapports entre solidarité et égalité (le manquement au respect du droit de l'UE rompt l'égalité des États membres et de leurs ressortissants devant le droit de l'UE) et instaure la primauté de l'intérêt de la Communauté sur l'intérêt individuel des États, en la justifiant par la solidarité, étant entendu que la Communauté s'entend de celle formée par les États membres et leurs ressortissants. Ainsi l'on doit (notamment) à la crise sidérurgique en 1969<sup>113</sup> comme à la crise migratoire en 2015<sup>114</sup> de rappeler la constance de la formulation de ces rapports entre individuel et collectif, égalité et solidarité, liberté et obligation :

« La rupture unilatérale par un État, selon la conception qu'il se fait de son intérêt national, de 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 au préjudice de leurs ressortissants et, en tout premier lieu, de ceux de l'État même qui se place en dehors de la règle communautaire. Ce manquement aux devoirs de solidarité acceptés par les

110 L'œuvre de la CJUE sur ce point est décisive.

111 M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité C.E.E., Recherches sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, Bibl. de droit international et communautaire, T. 108, LGDJ, 1994 ; « L'Union européenne en tant que système de solidarité : la notion de solidarité européenne », *op. cit.* ; R. BIEBER, *Solidarität und Loyalität durch Recht. Der Beitrag des Rechts zur Entwicklung eines europäischen Wertesystems*, Vortrag vor dem Gesprächskreis Politik und Wissenschaft des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung am 18. März 1997, Reihe Recht und Politik, Friedrich-Ebert-Stiftung, 1997.

112 CJCE, 7 février 1973, Aff. 39/72, *Commission c. République italienne*, Rec. 1973, p. 101.

113 CJCE, 10 décembre 1969, *République française c. Commission*, Aff. 6/69 et 11/69, Rec. 1969, p. 523, pt. 16 : « que la solidarité, qui est à la base de ces obligations comme de l'ensemble du système communautaire conformément à l'engagement stipulé par l'article 5 du traité, trouve d'ailleurs son prolongement, à l'avantage des États, dans la procédure de concours mutuel prévue à l'article 108 en cas de menace grave de difficultés dans la balance des paiements d'un État membre » ; CJCE 22 janvier 1986, *Eridania* (250/84, EU:C:1986:22, point 20) ; du 29 septembre 1987, *Fabrique de fer de Charleroi et Dillinger Hüttenwerke* (351/85 et 360/85, EU:C:1987:392, point 21), et du 11 mai 2000, *Gascogne Limousin viandes* (C-56/99, EU:C:2000:236, points 40 et 42)

114 CJUE, 2 avril 2020, Aff. Jtes. C-715/17, C-718/17 et C-719/17, *Commission c. Pologne et Hongrie et République tchèque*, non encore publié au recueil.

État membres du fait de leur adhésion à la Communauté affecte jusqu'aux bases essentielles de l'ordre juridique communautaire<sup>115</sup>. »

L'appartenance à l'UE oblige les États membres à agir dans l'intérêt de la Communauté sans être autorisés, dans le champ d'application du droit de l'UE, à redéfinir de façon unilatérale l'équilibre entre les avantages et les charges découlant de leur appartenance à l'Union. Une telle interprétation des relations intracommunautaires va notamment irriguer l'interprétation des mesures transitoires et/ou dérogatoires<sup>116</sup>, réguler les voies de différenciation dans l'application du droit de l'UE<sup>117</sup> et caractérise à cet égard l'UE des autres organisations internationales.

La lecture dynamique de l'application uniforme et effective du droit de l'UE que favorise le principe de solidarité va en outre contribuer à un renforcement de la Communauté de droit formé par l'UE, par le développement du droit administratif européen, se traduisant non seulement par l'observation d'une certaine forme d'« administrativisation » des États membres dans leur fonction d'exécution du droit de l'UE et par une subjectivation de cet espace administratif européen en raison de la consécration progressive d'une citoyenneté administrative. L'État membre se retrouve alors « au service de l'UE »<sup>118</sup>, le droit de l'UE favorisant une lecture collective de la puissance exécutive de l'État, leur collaboration, et coordination étant parfois le seul moyen de réaliser ces politiques, parfois avec le concours des États tiers. À l'instar de la gestion externalisée des frontières de l'UE, ces coopérations, dès lors qu'elles sont basées sur la défaillance des solidarités internes à l'Union, ouvrent de nouveaux conflits entre liberté et solidarité, solidarité et dignité, au cœur de ladite « crise des réfugiés ».

En outre, l'étude du processus de communautarisation<sup>119</sup> – concept hélas abandonné depuis la consécration de la personnalité juridique de l'UE par le traité de Lisbonne – confirme l'approche de la solidarité comme justifiant le réaménagement des souverainetés au niveau de l'UE. Cela se traduit dans l'architecture institutionnelle de l'UE qui organise des formes d'interdépendance organique et fonctionnelle, caractéristiques relatives du processus d'intégration juridique de l'UE. Cela se vérifie aussi dans le rôle joué par la solidarité en tant que principe, souvent explicite, d'encadrement de l'exercice des « compétences régaliennes »<sup>120</sup> des États aux fins de la réalisation des différents espaces consacrés par le droit de l'UE. Le principe de solidarité favorise alors l'exercice en commun des compétences, quelle qu'en soit la nature : partagées, comme dans le cadre de l'ELSJ, ou d'appui et de coordination, comme le révèle la gestion de la crise sanitaire. Le principe, ainsi mobilisé, concourt à l'analyse lumineuse de Claude Blumann de « l'échelle de communautarisation »<sup>121</sup>, et souligne la différence, sur ces points, de l'interdépendance que structurait « le droit public de l'Europe » à la

115 CJCE, 7 février 1973, Aff. 39/72, *Commission c. République italienne*, Rec. 1973, p. 101.

116 Ex : CJCE, 2 avril 2020, Aff. C-715/17, C-718/17 et C-719/17, non encore publié au Recueil, pt. 143. V. aussi les développements sur le rapport entre les pouvoirs de crise et la solidarité, dans ma thèse précitée.

117 CJCE, 18 décembre 2007, Aff. C-77/05 et Aff. C-137/05, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Conseil*, Rec. 2007, p. I-11459 et p. I-11593.

118 E. NEFRAMI, « L'État membre au service de l'Union », *Annuaire de droit européen*, 2004, p. 51.

119 J. RIDEAU (dir.), *De la communauté de droit à l'union de droit. Continuités et avatars européens*, LGDJ, 2000.

120 J.-M. PONTIER, « La notion de compétences régaliennes dans la problématique de la répartition des compétences entre les collectivités publiques », *RDP*, 2003, p. 196.

121 C. BLUMANN, « Quelques réflexions sur la notion de communautarisation dans le cadre de l'Union européenne », in *Mélanges Philippe ARDANT : Droit et politique à la croisée des cultures*, LGDJ, 1999, p. 61 ; F. HERVOUËT et Ph. NOREL (dir.), *Démarche communautaire et construction européenne*, actes du colloque de Poitiers 12, 13 et 14 octobre 2000, La documentation française, 2000.



fin des Temps modernes, selon l'analyse d'A. Wijffels<sup>122</sup>. De façon complémentaire, le principe de solidarité contribue à déterminer l'ordre social libéral de l'UE.

## **B. Principe de l'ordre social-libéral de l'UE. Principe d'intervention sociale limité à la régulation d'un espace économique et social**

Le principe de solidarité est invoqué par les institutions européennes afin de justifier et expliquer la régulation de l'espace économique et social formé par la réalisation du marché intérieur, de l'UEM et de l'ELSJ et contribuer à la définition d'un principe d'intervention sociale dont la fonction redistributive demeure limitée, en dépit des évolutions les plus récentes.

La solidarité contribue à la formation de l'ordre social libéral de l'UE, en favorisant l'égalité par la solidarité. En particulier, le principe de solidarité communautaire favorise une lecture extensive du principe d'égalité de traitement des travailleurs, puis des citoyens de l'UE, en raison de leur appartenance à l'UE. L'argument de la solidarité fut débattu devant la Cour de justice puis devant le législateur de l'UE (à l'occasion de la directive 2004/38<sup>123</sup>), en raison du refus exprimé par les États membres d'ouvrir l'accès aux prestations sociales non contributives aux ressortissants européens mobiles inactifs. Les gouvernements concernés se défendaient en considérant la menace qu'une telle ouverture de l'accès aux prestations sociales financées par l'impôt modifierait l'équilibre des avantages et des charges résultant de leur appartenance à l'UE, invoquant la menace d'une rupture de l'équilibre financier de leur système social ou sanitaire et constituant, en cela, une charge excessive / déraisonnable, de leur appartenance à l'UE, qui justifiât de rompre leurs obligations de solidarité. Plusieurs enseignements peuvent être tirés au regard de l'articulation entre solidarité, liberté et égalité dans cette évolution du droit de l'UE.

Tout d'abord, la solidarité a conforté la substantialité sociale des libertés de circulation au sein de l'UE. La protection des libertés de circulation s'entend des droits attachés à l'exercice de ces libertés, y compris les prestations sociales de nature non contributive. L'équilibre des avantages et des inconvénients résultant de l'appartenance à l'UE ne saurait, ensuite, être appréciée de façon unilatérale par les États membres ce qui a favorisé le contrôle de cet argument par la CJUE<sup>124</sup> et, surtout, l'obtention d'un consensus sur les critères (financiers) conditionnant l'accueil selon la directive 2004/38 ainsi que l'inscription, dans les traités, d'un pouvoir d'évocation du déséquilibre financier des systèmes de protection sociale ou sanitaire des États membres (art. 153, § 4 TFUE<sup>125</sup>). Enfin, l'appartenance à

122 A. WIJFFELS, « Des droits savants au droit public de l'Europe : modèles juridiques de solidarité », in A. SUPPIOT (dir.), *La solidarité, enquête sur un principe juridique*, O. Jacob, 2015, p. 68.

123 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 158 du 30 avril 2004, p. 77–123

124 La Cour exerce une interprétation restrictive de l'invocation de l'argument : CJUE, 28 avril 1998, *Kohll*, C158/96, EU:C:1998:171 ; conclusions de l'avocat général SHARPSTON présentées le 25 décembre 2009 sur l'affaire *Nicolas Bressol e.a.* (Aff. C-73/08), pt. 96 ou encore celles de l'Avocat général MENGOSZI sur l'affaire 434/10, pt. 34. L'appréciation unilatérale par les États membres d'un tel caractère est encadrée : l'équilibre financier doit être gravement atteint et l'État membre l'invoquant doit apporter des preuves appropriées et précises.

125 Les États se voyant doter, par exemple, d'un pouvoir d'évocation du Conseil européen leur permettant de demander une suspension de la procédure d'adoption d'une législation européenne qui porterait « atteinte à des aspects importants de son système de sécurité sociale, notamment pour ce qui est du champ d'application, du coût ou de la structure financière, ou en affecterait l'équilibre financier » (art. 153, § 4 TFUE).

l'UE suscite une concurrence des solidarités, celle due à l'appartenance à l'UE et celle résultant du cadre de la solidarité nationale ; une concurrence interprétée au profit de la promotion de l'égalité des ressortissants européens et d'une interprétation attractive de leur statut.

Le principe de solidarité est en outre invoqué afin de corriger les inégalités de développement entre les États membres. Mue par l'intérêt de l'UE d'assurer un développement économique équilibré, la solidarité a justifié – l'argument est tantôt explicite, tantôt implicite – la promotion de la cohésion économique et sociale au sein de l'UE – terme qui a paru faire éclipser la solidarité mais dont les liens avec la solidarité sont établis par l'article 3, § 3 al. 3 TUE<sup>126</sup>, ou encore par la récente réaffirmation de la fonction redistributive du budget de l'UE<sup>127</sup>. La solidarité a aussi justifié – l'argument est souvent interprétatif mais aussi explicatif – le développement de la politique régionale, la reconnaissance et la consécration des SIEG, mais aussi l'encadrement de l'intervention économique des collectivités territoriales selon le régime des aides publiques défini par le droit de l'UE. Malgré l'augmentation exceptionnelle des fonds susceptibles d'être mobilisés dans le cadre du nouveau CFP 2021-2027 et leur coordination<sup>128</sup>, l'introduction de nouvelles ressources propres<sup>129</sup>, la faiblesse du budget de l'UE et la conditionnalité des aides européennes ne permettent pas de conclure à l'exercice satisfaisant des corrections d'inégalité de développement au sein de l'UE<sup>130</sup>. Au contraire, les mécanismes de péréquation s'avèrent insuffisants, leur répartition contestée – la conditionnalité détournée par les instruments de flexibilité – et le bénéfice de ces aides doivent en outre être « mérités », dès lors que les États membres peuvent briser leurs obligations statutaires en n'adhérant plus aux valeurs de l'UE. La conditionnalité politique dans le cadre du nouveau CFP illustre la réintroduction du contrôle des valeurs dans le cadre de l'UE. Le respect des valeurs de l'UE, condition à l'appartenance, est susceptible d'être réexaminé et de justifier la suspension des « droits de solidarité » au profit des États. Enfin, quoique les développements du droit social européen soient remarquables, le principe de solidarité n'a pas justifié le développement, au niveau de l'UE, d'une vague de socialisation des risques, alors même, par exemple, que l'idée d'un système général d'assurance chômage européen est régulièrement appelé des vœux<sup>131</sup>. Malgré les précisions apportées par la CJUE en application des dispositions de la

126 Art. 3, § 3 TUE : « L'Union établit un marché intérieur. Elle œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique.

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 les générations et la protection des droits de l'enfant.

Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres.

Elle respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen. »

127 COM (2020), 456 final ; V. aussi CJUE GC, 12 avril 2016, Aff. C-561/14, *Genc*, Rec. 2016, p. 247, pt. 55 la référence à la cohésion économique et sociale comme objectif fondamental de l'UE, à propos de l'intégration des ressortissants tiers.

128 Ex : Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds « Asile, migration et intégration », au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas, JO L 231 du 30 juin 2021, p. 159-706.

129 V. les propositions du CESE invitant à « mettre en place un régime fiscal harmonisé fondé sur les principes de concurrence équitable et de solidarité », Avis du Comité économique et social européen sur la « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – L'heure de l'Europe : réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération, JO C 364 du 28 octobre 2020, p. 124-131 ; COM (2020), 456 final.

130 V. les précisions sur *Next Generation EU* dans cet ouvrage.

131 AN, Rapport d'information n° 240 du 19 janvier 2016 présenté par J.-P. GILLE n° 240 sur l'assurance chômage européenne



Charte consacrées au chapitre « Solidarité », la Charte n'a pas donné lieu à une appréciation extensive de la reconnaissance des droits sociaux au niveau de l'UE. En outre, si la solidarité européenne justifie le principe de l'accès aux droits sociaux garantis par les États membres, elle n'en détermine pas le niveau et, quels que soient les progrès réalisés par l'Europe sociale (socle européen des droits sociaux, congruence, etc.), reste que l'UE ne saurait jouir d'une puissance sociale concurrente à celle des États. Peut-on conclure que la fonction sociale des États membres est préservée ? Oui, mais elle est transformée (les plus critiques diraient diminuée) en raison de l'appartenance des États membres à l'UE, en particulier en raison du principe de concurrence libre et loyal qui détermine la gestion des entreprises, c'est-à-dire, selon la jurisprudence, des « activités économiques » y compris sociales et sanitaires, dans le champ du droit de l'UE. La CJUE a ainsi mobilisé le principe de solidarité afin de déterminer les activités qui échappent aux règles de concurrence et du marché. La jurisprudence<sup>132</sup> est remarquable traduisant un effort de congruence – pourrait-on dire – des diverses acceptions de la solidarité et des modèles sociaux au sein de l'UE. Elle en consacre le principe, sans en déterminer le contenu, plus exactement elle l'identifie en se basant sur un faisceau d'indices permettant d'identifier la solidarité<sup>133</sup>. Quoique cette jurisprudence ne soit pas sans incidence, précisément, sur l'identification des activités soumises ou non aux règles du marché (v. le développement de la prévoyance), les fonctions sociales relèvent et demeurent de la responsabilité de l'État. Et c'est précisément sur ce point que s'articule la critique sociale de l'ordre social-libéral, plus précisément c'est cette critique qui révèle l'ordre muet de la solidarité européenne, *l'œuvre à faire* de la solidarité.

### III. L'ordre muet : *l'œuvre à faire* de la solidarité

À l'issue de ces développements, peut-on dire que le concept de solidarité, tel qu'il résulte de la pensée Durkheimienne et de son influence en droit, persiste, en droit de l'UE, selon d'autres modes d'existence ? Ou suscite-t-il le besoin d'un aggiornamento de l'intégration européenne ? En 2021, la réponse est mitigée pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, le Brexit, mais aussi la montée des régimes autoritaires dans plusieurs États européens et la violation ouverte des valeurs de l'UE résulteraient (pour partie) des promesses non tenues du « pacte constitutionnel européen »<sup>134</sup>. Ces crises trahissent le non-respect de la promesse européenne, au sens révélé par Alain Boyer, c'est-à-dire *pacta (et promissa) sunt servanda*<sup>135</sup>. La construction européenne serait une promesse faite aux peuples européens de jouir de la paix et du progrès économique et social, et ainsi « approfondir la solidarité entre les peuples européens dans le

132 La jurisprudence est foisonnante. V. notamment : CJUE GC, 11 juin 2020, C262/18 P et C271/18 P, *Commission c. Dôvera zdravotná poisťovní*, ECLI:EU:C:2020:450 ; 17 février 1993, *Poucet et Pistre*, C159/91 et C160/91 ; du 22 janvier 2002, *Cisal*, C218/00, Rec. 2002 I-00691, pts. 38 et 43, ainsi que du 5 mars 2009, *Kattner Stahlbau*, C350/07, EU:C:2009:127, point 43.

133 Comme le relève Jacques BATHÉLEMY « la notion est floue [...] il y a des degrés dans la solidarité et ceci laisse des espaces plus ou moins grands à la concurrence », J. BARTHÉLÉMY, « Sécurité sociale et concurrence : les limites de la compatibilité », in *Mélanges Christian Mouly*, Litec, 1997, p. 13 ; pour une analyse des contours flous du principe, v. K. ABDEREMANE, thèse précitée, p. 92s.

134 L'expression est utilisée par F. TIMMERMANS commentant le Pacte vert européen, comme synonyme d'un renouveau du contrat social entre les peuples d'Europe. <https://plus.lesoir.be/383572/article/2021-07-12/frans-timmermans-nous-avons-besoin-dun-nouveau-contrat-social> consulté le 19 juillet 2021. A. BAILLEUX et H. DUMONT, *Le pacte constitutionnel européen*, Bruylant, 2015.

135 A. BOYER, *Chose promise, étude sur la promesse à partir de Hobbes et de quelques autres*, Léviathan, PUF, 2014.

respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions »<sup>136</sup>. Cet engagement semble toutefois remis en cause par les opinions qui contestent la réalisation, par l'Union, d'une telle promesse. La solidarité peut-elle éclairer cette situation ?

Quoique la valeur solidarité soit partagée par les États membres, selon des modèles très différents, elle ne compte pas formellement parmi les valeurs de l'UE. Sans doute pour opérer une modification de la puissance sociale de l'UE<sup>137</sup> pourrait-on s'appuyer sur une modification des traités ou de la jurisprudence de la CJUE qui dynamise « l'empreinte identitaire de l'Union européenne et, en même temps, en clarifie le contrat social »<sup>138</sup>. Ainsi la lecture des valeurs de l'UE pourrait-elle être articulée avec les autres dispositions des traités afin de renforcer la solidarité au niveau de l'UE. Il en irait ainsi de la notion de bien-être des peuples (art. 3, § 1 TUE), mais aussi des notions de progrès social, d'économie sociale de marché hautement compétitive, de promotion de la justice sociale, de solidarité entre les générations, voire croissance équilibrée, etc. qui caractérisent la réalisation du marché intérieur (art. 3, § 3 TUE).

Le pessimisme, ensuite, n'est pas nécessairement de rigueur. Ne serait-ce que ces dix dernières années, la construction européenne poursuit l'instauration progressive de la solidarité, comme en témoigne l'évolution notable mais limitée des mécanismes de résolution de la crise financière<sup>139</sup> – dont l'instauration a mis en valeur les enjeux démocratiques<sup>140</sup> – ou encore les différents moyens politiques et judiciaires que l'UE ne cesse de faire évoluer afin d'établir un contrôle de la violation des valeurs de l'Union, qui portent de graves atteintes à son système juridique<sup>141</sup>. Reste que l'ancrage de la question sociale dans le marché – et ses défaillances – et les contraintes que l'UEM fait peser sur le pouvoir budgétaire des États membres et de l'Union, nourrissent la critique capitaliste<sup>142</sup>, en raison de l'affaiblissement de la puissance sociale de l'État dont les fonctions économiques et sociales sont indirectement redistribuées entre les États membres et l'Union.

Par ailleurs, la consécration de la solidarité par le droit de l'UE ne consacre pas l'avènement des « libertés sociales » selon le concept formulé par A. Honneth<sup>143</sup>, c'est-à-dire la consécration d'une

136 Préambule TUE al. 6.

137 Celle qui, selon C. BOUGLÉ sait « briser l'instrument qui blesse », là où la fraternité religieuse soigne les plaies, A. POLICAR, *Bouglé, Justice et solidarité*, Michalon, Paris, 2009, p. 75.

138 L. S. ROSSI, « La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE : relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels (1) », *op. cit.*, p. 639.

139 v. la contribution de F. MARTUCCI dans cet ouvrage.

140 Cf. La mobilisation des principes de démocratie, de souveraineté et de fédéralisme à l'occasion du contrôle *ultra vires* de la Cour constitutionnelle allemande, en particulier à propos de l'introduction des différents mécanismes de solidarité financière ; et le dialogue des juges qu'il suscite, CABANES et C. FONTAN, « La Cour de justice face à Gauweiler. La mise en récit de l'indépendance de la BCE », in A. BAILLEUX, E. BERNARD, S. JACQUOT (dir.), *op. cit.*, p. 169-192.

141 CJUE 5 avril 2016, *Aranyosi et Căldăraru* (C404/15 et C659/15 PPU) ECLI:EU:C:2016:198 ; CJUE GC, 25 juillet 2018, *LM*, (Aff. 216/18), ECLI:EU:C:2018:586

142 A. SUPLOT, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au Marché total*, Paris, Seuil, 2010, 182 p. ; C. CALLIÈS, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, Vorgaben für die Anwendung von Art. 3b EGV am Beispiel der gemeinschaftlichen Wettbewerbs- und Umweltpolitik, Baden-Baden, Nomos, 1996 ; R. HALE, « Bargaining, Duress, and Economic Liberty », *Columbia Law Review*, vol. 43, 1943, p. 603, spéc. 628, cité in P. MCDUGALL, « Le droit, le « capitalisme » et leur structure phénoménologique, ou quelques réflexions nord-américaines sur les théories juridiques de FORRAY, PIMONT et XIFARAS », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 82, no. 1, 2019, p. 3-56 ; K. POLANYI, *La grande transformation*, Gallimard, 1983 (éd. Originale 1944) ; N. FRASER, « Marchandisation, protection sociale, émancipation : vers une conception néo-polanyienne de la crise capitaliste », in I. HILLENKAMP et J.-L. LAVILLE, *Socioéconomie et démocratie, L'actualité de Karl Polanyi*, Erès, 2013, p. 39.

143 A. HONNETH, *L'idée du socialisme. Un essai d'actualisation*, Gallimard, 2015 ; *Le droit de la liberté, Esquisse d'une éthique démocratique*, Gallimard, 2011, p. 13 : Le concept de liberté sociale développée par le philosophe A. HONNETH procède d'une idée de la justice sociale qui



liberté dont la reconnaissance, par la communauté, vise à garantir l'exercice des différentes sphères de liberté (i.e. la garantie des conditions sociales d'exercice des libertés est reconnue comme une liberté collective). Relevons d'ailleurs que le philosophe renouait alors, en 2015, avec l'idéologie défendue par les solidaristes et par le juriste G. Scelle. Ce dernier défendit un régime de démocratie économique dont l'originalité de la pensée au regard de son maître L. Duguit est rappelée en ces termes par C. M. Herrera :

« Pour Scelle, “une chose est essentielle, l'organisation du prolétariat, qui seul pourra conduire au régime de la démocratie économique”. C'est pourquoi aussi il ne recule pas devant l'idée d'un syndicat ouvrier doté des attributions de puissance publique. [...] “l'organicisme ouvrier implique l'émigration du syndicalisme du domaine du Droit privé sur le domaine du Droit public” [...] “la coopération, [...] poursuit un but de transformation sociale intégrale qui va théoriquement jusqu'à la suppression du régime actuel du capitalisme et du salariat”<sup>144</sup>. »

Le projet de G. Scelle peut éclairer les dilemmes de l'Union et rappeler que la raison d'être du fédéralisme est « la complexité du phénomène de sociabilité [...] construite autour du concept durkheimien de solidarité »<sup>145</sup>.

C'est pourquoi, enfin, pouvons-nous dire que l'ordre muet que pose le principe de solidarité tient en ce que le concept de solidarité peut, grâce à cet héritage intellectuel, contribuer à redéfinir l'État sans le mot souveraineté et faire évoluer le droit de l'UE vers « la réalisation préalable et préférentielle des finalités sociales »<sup>146</sup>, autrement dit en ancrant dans l'ordre constitutionnel de l'Union un État social<sup>147</sup> dont le principe de solidarité pourrait être identifié comme une « norme fondamentale de l'État »<sup>148</sup>. C'est un défi de la solidarité au XXI<sup>e</sup> siècle qui permettrait d'articuler l'idée d'une République européenne. Cette idée est-elle révélée par les crises qui secouent le projet européen ?

L'ensemble des contributions ont vocation à répondre à cette question. Pour notre part, relevons que les crises sanitaire et climatique sont susceptibles de menacer les libertés, en particulier les « libertés sociales »<sup>149</sup>, notamment en creusant les inégalités. Ces crises soulignent l'inégalité entre les États selon leur capacité à offrir un « filet de sécurité », des mécanismes de protection sociale (au sens large) à leurs ressortissants. La réponse de l'UE sur ce point est remarquable : le plan

s'appuie sur la reconnaissance des « revendications de droits qui restèrent sans réponse tout au long d'un processus historique fait d'exigences sociales d'une réalisation des promesses de liberté institutionnalisées ».

144 G. SCELLE, « Le problème ouvrier », p. 374, cité par C. M. HERRERA, « Un juriste aux prises du social. Sur le projet de Georges Scelle », *RFHIP*, vol. 21, no. 1, 2005, p. 113-137.

145 *Ibidem*.

146 *Ibidem*.

147 A. SUPLOT, *Grandeur et misère de l'État social. Leçon inaugurale au Collège de France*, Paris, Fayard, 2013, 63 p.

148 L. HEUSCHLING, « Le méta-principe de l'État social (*Sozialstaat*) dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale allemande », in L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), *La justice sociale saisie par les juges en Europe*, Pedone, 2013, p. 84 ; K. ABDEREMANE, « Penser l'Europe sociale et solidaire. Un modèle, des modèles, une modélisation ? », in K. ABDEREMANE et A. BERRAMDANE (dir.), *L'Union européenne : une Europe sociale et solidaire ?* 10<sup>e</sup> session Journées d'études franco-allemandes Tours-Bochum, 5-7 mars 2013, Mare et Martin, 2015, p. 11-45.

149 À propos des menaces sur les droits de l'homme en raison des crises sanitaires, de l'obligation de vaccination et des mesures de quarantaine : v. M. DEGUERGUE, « L'obligation de mener une vie saine ? », *RGDM*, 2003-11, p. 22, citée par D. ROMAN, *op. cit.* § 30 : « se confirme l'idée que l'ordre juridique peut difficilement protéger les individus contre eux-mêmes par une obligation générale de faire ou de ne pas faire, à partir du moment où la sécurité sanitaire n'est pas atteinte. Elle le sera lorsque sera franchi un seuil de répétition et de gravité d'un comportement qui fera basculer une question individuelle de santé vers un problème général de santé » ; v. aussi l'approche de la Commission, envisageant la réparation des dommages sociaux causés par la pandémie, COM (2020)456 final.

européen n'entend pas se substituer à la fonction sociale des États, mais à la soutenir, en réalité (par le soutien financier apporté, l'orientation des aides, etc.) à répartir entre les États membres et l'UE l'exercice de cette fonction. C'est pourquoi il est possible de dire que ces crises expriment les seuils de transformation de la puissance sociale de l'Union, invitant à consacrer de façon expresse et substantielle<sup>150</sup>, le principe de solidarité comme valeur de l'Union pour une justice sociale européenne en mesure d'affronter les défis d'inégalité et de menace polysystémique<sup>151</sup>, en particulier sur les systèmes écologiques au XXI<sup>e</sup> siècle. Pour y répondre, peut-être que la crise du Covid-19 aura révélé la pertinence du concept de « solidarité biologique » de G. Scelle (qu'expriment les sources étymologiques du mot renvoyant, du fait au droit, au lien entre la reconnaissance de l'interdépendance de fait constitutive d'une communauté avec la densité des obligations de solidarité qui en découlent<sup>152</sup>) – ainsi que l'acuité des propositions théoriques d'E. Coccia<sup>153</sup> et de J.-S. Bergé<sup>154</sup>. Ces derniers nourrissent la pensée en faveur d'une organisation, également institutionnelle et politique, des modes de protection qui tiennent compte de cette interdépendance de fait entre les êtres vivants. En théorisant la vie sensible qui relie les êtres vivants, d'une part, et en invitant, d'autre part, à une réorientation des systèmes « au-delà du contrôle », ils contribuent à identifier, à partir de cette solidarité de fait, les menaces qui pèsent sur la satisfaction des besoins sociaux de la communauté ainsi reconnue. C'est une façon de renouveler la place de la solidarité, en tant que valeur et principe, d'en imaginer sa consécration en bien commun, avant que ne surgisse la crise eschatologique de l'Europe.

150 Le principe de solidarité contribuerait à une répartition substantielle (et non seulement formelle) de répartition des compétences au sein de l'UE. Pour une analyse en ce sens des rapports entre les principes de solidarité et de subsidiarité, v. C. CALLIÈS, « Globalisierung der Wirtschaft und Internationalisierung des Staates : Subsidiaritätsprinzip und Solidaritätsprinzip als Strukturprinzipien der Kompetenzverflechtung zwischen Staaten und internationalen Organisationen », Göttinger online- Beiträge zum Europarecht, Institut für Völkerrecht-Abteilung Europarecht der Georg-August-Universität Göttingen, n° 1, 26-04-2004, p. 1-17 ; Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union, Vorgaben für die Anwendung von Art. 3b EGV am Beispiel der gemeinschaftlichen Wettbewerbs- und Umweltpolitik, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1996.

151 L'idée d'effondrement renvoie au renoncement à la transformation induite par ces polycrises systémiques qui menacent la communauté des États et des peuples.

152 Ce qui explique les variations de la reconnaissance de la solidarité en droit de l'esprit, à la valeur, au principe à la règle et à l'obligation. Du latin *solidus* qui signifie dense, solide, massif, compact, consistant mais encore entier, complet voire au sens figuré réel, ferme, inébranlable. v. aussi de l'interdépendance de fait aux obligations, A. WIJFFELS, *op. cit.*

153 E. COCCIA, *La vie sensible*, Payot et Rivages, 2018 ; *Métamorphoses*, Payot-Rivages, 2020.

154 J.-S. BERGÉ, *Quelle approche des phénomènes par le droit ? Le cas de la circulation totale au-delà du contrôle*, Recueil Dalloz, 2017.