

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

La solidarité dans la Jurisprudence de l'Union européenne

This is a pre print version of the following article:

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1967233> since 2024-05-16T11:50:04Z

Publisher:

BRUYLANT

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

LA SOLIDARITÉ DANS LA JURISPRUDENCE DE L'UNION EUROPÉENNE

Ornella PORCHIA

*PRÉSIDENT DE CHAMBRE PRÈS LE TRIBUNAL DE L'UNION EUROPÉENNE**

PROFESSEUR TITULAIRE EN DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

La « solidarité » constitue un principe qui a inspiré le processus d'intégration européenne à partir de la déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950¹, laquelle fait référence à la nécessité d'instaurer une « solidarité de fait » entre les États européens, en tant que première condition pour la réalisation de la construction européenne.

Jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, la solidarité, en tant que principe, n'était pas particulièrement consacrée ni même formulée dans les dispositions du droit primaire, à la seule exception des préambules des traités CEE et CECA qui y font référence².

Dans ce contexte, et tout au long du processus d'intégration, la Cour de justice de l'Union européenne a joué un rôle décisif dans la reconnaissance du principe de solidarité dans toutes ses différentes acceptions et dimensions, qui seront mises en évidence ci-après. Plus précisément, à partir d'une série d'arrêts rendus à la fin des années 1960 et au cours de la décennie suivante, la Cour a reconnu l'importance du principe de solidarité, tout d'abord et en particulier dans sa dimension interétatique, jetant ainsi les bases pour une évolution qui conduira à une multiplication des références à ce principe dans les traités.

De fait, l'utilisation du principe de solidarité a considérablement pris de l'ampleur, surtout après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, à la fin de l'année 1999, lorsque sa dimension sociale a été de plus en plus reprise

* Les opinions exprimées dans la présente contribution sont à attribuer exclusivement à l'auteur et elles n'engagent pas la Cour de justice de l'Union européenne. Les références contenues dans la présente contribution reflètent l'état de la jurisprudence et de la doctrine au moment du Congrès annuel AFEE (10 juin 2022).

1. Le texte complet de la déclaration de M. Schuman peut être consulté sur : https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_fr (consulté le 14 novembre 2022).

2. Le troisième considérant du traité CECA rappelle la « solidarité de fait » entre les États déjà évoquée par M. Schuman dans le cadre de la bien connue déclaration. Cet esprit de solidarité est aussi confirmé dans le septième considérant du traité CEE.

dans la jurisprudence. Cette évolution pourrait être mise en relation avec deux éléments. D'une part, l'institution de la citoyenneté européenne par le traité de Maastricht a obligé chaque État membre à faire preuve d'un certain degré de solidarité envers les citoyens des autres États membres ; d'autre part, l'impact grandissant de la politique sociale dans le système de l'Union européenne, en raison de l'intégration du protocole de 1993 sur la politique sociale et de l'introduction d'un chapitre sur l'emploi en 1997, a d'une certaine manière créé les conditions pour entamer une réflexion sur la solidarité dans le cadre de l'appréciation de la portée des droits individuels par rapport aux règles du marché intérieur.

Même en l'absence d'une définition de la notion de solidarité dans les traités, ceux-ci ont fourni des orientations qui ont permis aux juges de l'Union, dès l'origine, de dégager plusieurs dimensions de la solidarité, lesquelles trouvent finalement aujourd'hui une consécration formelle dans plusieurs dispositions.

Dans un effort descriptif, il est possible de distinguer une dimension « interétatique » et une dimension « sociale » de la solidarité. D'un côté, la solidarité interétatique exprime un principe fédératif, de nature horizontale, qui concerne les rapports entre les États membres (art. 3 TUE), les rapports entre les institutions de l'Union ainsi que, plus largement, ceux entre l'Union et les pays tiers (art. 21, § 1, et 24, § 3, du traité sur l'Union européenne [TUE]). La solidarité interétatique s'exprime également dans une dimension verticale qui concerne les rapports entre les États membres et l'Union (et inversement). D'un autre côté, la solidarité sociale s'adresse aux personnes (dans leur rapport avec l'Union et les États membres), ce qui implique aussi une dimension interpersonnelle. Cette dimension de la solidarité trouve sa consécration, en tant que valeur, à l'article 2 du TUE³.

Les deux dimensions de la solidarité reflètent, d'une certaine manière, la nature duale de l'Union dont les sujets sont les États membres et les individus⁴, ce qui oblige à évoquer les grands principes qui sont à la base du processus d'intégration européenne. En effet, d'une part, la solidarité interétatique, en tant que principe fédératif, se combine avec le principe de coopération loyale, le principe d'égalité entre les États membres et, bien évidemment, avec la primauté du droit de l'Union, en lien avec le principe de compétence d'attribution. D'autre part, la dimension sociale s'inscrit

3. Ces dimensions permettent d'établir une analogie avec le principe de coopération loyale, qui se présente également sous différentes dimensions. À ce sujet, voy. O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Bologne, Zanichelli, 2008.

4. CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

dans le prolongement de la jurisprudence fondatrice de la Cour de justice selon laquelle les sujets de l'Union sont non seulement les États membres, mais également leurs ressortissants⁵. Ces deux dimensions se retrouvent effectivement au cœur de l'aspiration visant à créer une « union sans cesse plus étroite entre les peuples », qui était consacrée dans le préambule du traité CEE et qui l'est aujourd'hui tant par les préambules du TUE⁶ et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁷ (TFUE) que par l'article 1^{er}, § 2, du TUE.

L'analyse de la jurisprudence qui suit permettra de mettre en évidence une certaine tension entre les deux dimensions, qui se retrouve, encore aujourd'hui, au cœur du discours sur la solidarité.

I. PREMIÈRES RÉFÉRENCES DANS LA JURISPRUDENCE : LA SOLIDARITÉ EN TANT QUE PRINCIPE ENTRE ÉTATS MEMBRES

Le premier arrêt dans lequel la Cour a évoqué la solidarité a été rendu en décembre 1969⁸. Dans cette affaire, la Cour a souligné 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 CEE, trouve d'ailleurs son prolongement, à l'avantage des États, dans la procédure de concours mutuel prévue à l'article 108 CEE en cas de menace grave de difficultés dans la balance des paiements d'un État membre »⁹. Il convient de souligner que la Cour, dans cette affaire, a expressément lié la solidarité à l'article 5 du traité CEE, sur lequel repose le principe de coopération loyale, désormais consacré par l'article 4, § 3, du TUE¹⁰.

Plus détaillé est l'arrêt *Commission c. Italie*¹¹, dans lequel les juges du Kirchberg ont identifié des devoirs spécifiques de solidarité à la charge des États membres. Plus précisément, en constatant que l'Italie avait manqué à ses obligations, la Cour a jugé qu'« en permettant aux États

5. K. LENAERTS et S. ADAM, « La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l'Union européenne », *CDE*, 2021, n° 2, p. 312.

6. En particulier, le sixième considérant du TUE, dans la version actuellement en vigueur, exprime la volonté des États membres « d'approfondir la solidarité entre leurs peuples dans le respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions ».

7. Le septième considérant du TFUE, dans la version actuellement en vigueur, reprend la référence à la solidarité contenue dans le préambule du traité CEE, en confirmant « la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'outre-mer ».

8. CJCE, 10 décembre 1969, *Commission c. France*, aff. jtes 6/69 et 11/69, ECLI:EU:C:1969:68.

9. *Ibid.*, pts 16-17.

10. Sur le rapport entre le principe de solidarité et le principe de coopération loyale, voy. *infra*, le § III.A.

11. CJCE, 7 février 1973, *Commission c. Italie*, aff. 39/72, ECLI:EU:C:1973:13.

membres de profiter des avantages de la communauté, le traité leur fait aussi l'obligation d'en respecter les règles ». Par conséquent, la Cour a observé que « le fait, pour un État, de rompre unilatéralement, selon la conception qu'il se fait de son intérêt national, l'équilibre entre les avantages et les charges découlant de son appartenance à la communauté met en cause l'égalité des États membres devant le droit communautaire et crée des discriminations à charge de leurs ressortissants et, en tout premier lieu, de ceux de l'État même qui se place en dehors de la règle communautaire ». La Cour a ainsi conclu que « ce manquement aux devoirs de solidarité acceptés par les États membres du fait de leur adhésion à la communauté affecte jusqu'aux bases essentielles de l'ordre juridique communautaire »¹².

La violation des obligations imposées par le droit communautaire (aujourd'hui droit de l'Union) est donc considérée comme portant expressément atteinte à l'égalité des États membres et est susceptible d'entraîner une discrimination entre les citoyens européens.

Cette approche a été confirmée dans d'autres décisions, comme l'arrêt *Commission c. Royaume-Uni*¹³, dans lequel la Cour a souligné l'impossibilité d'invoquer, par les États membres, le principe de réciprocité pour se soustraire à l'exécution des obligations découlant du droit de l'Union.

Par ailleurs, dans un arrêt antérieur à celui mentionné précédemment, la Cour a évoqué la solidarité communautaire en dehors du cadre de la procédure d'infraction, à savoir dans le contexte d'une affaire d'abus de position dominante¹⁴. Prenant en considération l'échec de la Communauté à légiférer à l'époque de la crise pétrolière, la Cour a déclaré que :

« l'absence d'une réglementation adéquate, fondée notamment sur l'article 103 CEE et permettant d'adopter des mesures appropriées à la conjoncture [...] révèle une méconnaissance du principe de la solidarité communautaire, inscrit parmi les fondements de la communauté, et une carence d'autant plus grave que le paragraphe 4 de l'article 103 CEE précise expressément que les procédures prévues au présent article s'appliquent également en cas de difficultés survenues dans

12. *Ibid.*, pts 24-25.

13. CJCE, 7 février 1979, *Commission c. Royaume-Uni*, aff. 128/78, ECLI:EU:C:1979:32. Dans le même esprit, voy. l'avis n° 1/76 du 26 avril 1977, sur l'accord relatif à l'établissement d'un fonds européen pour les immobilisations de navigation intérieure, pt 12, ainsi que, plus récemment, CJUE, 31 janvier 2020, *Slovénie c. Croatie*, aff. C-457/18, ECLI:EU:C:2020:65, pt 104.

14. CJCE, 29 juin 1978, *B.P. e.a. c. Commission* (« Crise pétrolière »), aff. 77/77, ECLI:EU:C:1978:141.

l'approvisionnement en certains produits ». Cependant, cette situation « ne saurait [...] dispenser la Commission de son obligation de veiller, en toutes circonstances [...] au respect scrupuleux de l'interdiction de l'article 86 CEE »¹⁵.

Dans ce contexte, incidemment, la Cour a ainsi établi que la « solidarité communautaire » figure à juste titre parmi les principes fondamentaux du système de l'Union européenne.

La mention de la solidarité entre les États membres parmi les objectifs de la Communauté européenne, dans le libellé de l'article 2 du TCE, comme modifié par le traité de Maastricht, semble refléter l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice qui, comme on vient de le constater, a affirmé à plusieurs reprises, tout d'abord, l'importance de la solidarité entre les États membres, pour arriver, seulement dans un second temps, à identifier dans la solidarité un objectif caractérisant les rapports avec et/ou entre les citoyens européens.

La valorisation de la solidarité parmi les objectifs de l'Union européenne, grâce à l'activité herméneutique de la Cour de Luxembourg, a permis de marquer une étape particulièrement importante dans le processus visant à la création d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe », dont les implications seront reprises ci-après.

II. LES DIMENSIONS DE LA SOLIDARITÉ DANS LES DIFFÉRENTS DOMAINES À LA LUMIÈRE DES DÉVELOPPEMENTS JURISPRUDENTIELS ULTÉRIEURS

Les références à la solidarité se sont multipliées dans la jurisprudence de la Cour à partir des années 1980, et surtout dans les domaines du droit de la concurrence (A), du marché intérieur (B) et des droits liés à la citoyenneté européenne (C).

15. *Ibid.*, pt 15.

A. *La solidarité dans le droit de la concurrence de l'Union européenne*

1. La solidarité et la notion d'« activité économique » dans les règles applicables aux entreprises

Dans le domaine du droit de la concurrence, la solidarité joue un rôle significatif pour déterminer le contenu de la notion d'« activité économique ». Selon une jurisprudence constante, pour qu'une entreprise se voie appliquer les règles du droit de la concurrence de l'Union inscrites aux articles 101 et 102 du TFUE, elle doit exercer une activité économique¹⁶. En revanche, les activités qui relèvent de l'exercice des pouvoirs publics ne sont pas de nature économique¹⁷. De même, si une activité est fondée sur la « solidarité », elle n'est pas considérée comme une activité économique soumise à l'application des règles de concurrence prévues par le traité.

La Cour s'est penchée pour la première fois sur ce sujet dans l'arrêt *Poucet et Pistre*¹⁸. Dans cette affaire, la juridiction de renvoi interrogeait la Cour sur le point de savoir si un organisme chargé de la gestion d'un régime spécial de sécurité sociale devait être qualifié d'entreprise au sens des dispositions du traité CEE correspondant aux (actuels) articles 101 et 102 du TFUE. Selon la Cour, les régimes d'assurance maladie, maternité et vieillesse en cause « poursuivent un objectif social et obéissent au principe de la solidarité »¹⁹. La Cour a ainsi reconnu que l'objectif social réside dans la circonstance que l'ensemble des personnes assurées bénéficient d'une couverture des risques de maladie, vieillesse, décès et invalidité, indépendamment de leur condition de ressources et de leur état de santé lors de l'affiliation²⁰. Par conséquent, la Cour a jugé que les caisses de maladie ou les organismes qui contribuent à la gestion du service public de la sécurité sociale n'exerçaient pas une activité économique, mais une activité fondée sur le principe de la solidarité

16. Notamment, voy. CJCE, 23 avril 1991, *Höfner et Elser*, aff. C-41/90, ECLI:EU:C:1991:161, pt 21.

17. Notamment, voy. CJUE, 12 juillet 2012, *Compass-Datenbank*, aff. C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449, pt 36.

18. CJCE, 17 février 1993, *Poucet et Pistre*, aff. jtes C-159/91 et C-160/91, ECLI:EU:C:1993:63.

19. *Ibid.*, pt 8.

20. *Ibid.*, pts 10-11. Le principe de solidarité se trouve également à la base du régime de pension dans le cadre de la fonction publique européenne, tel qu'il est confirmé par la jurisprudence de l'Union européenne (voy. not. TPICE, 29 novembre 2006, *Campoli c. Commission*, aff. T-135/05, ECLI:EU:T:2006:366, pt 134).

nationale²¹ et dépourvue de tout but lucratif et, partant, elles ne constituaient pas des entreprises soumises aux règles du droit de la concurrence de l'Union²².

Il s'ensuit que, dans ce domaine particulier, la solidarité a permis de préciser les notions d'« activité économique » et d'« entreprise » autour desquelles le champ d'application des règles de concurrence, principalement dans des situations concernant les régimes des assurances et des pensions, est défini.

2. La solidarité dans le domaine des aides d'État

La solidarité sociale a une forte incidence aussi dans le domaine des aides d'État, en particulier pour identifier l'activité économique et apprécier l'avantage ou les effets sur la concurrence, aux termes de l'article 107, paragraphe 1 du TFUE. À ce sujet, la Cour a précisé que le soutien financier apporté par un État membre à un organisme en charge d'un régime de sécurité sociale, afin d'en assurer la viabilité financière dans la poursuite d'une finalité sociale, n'est pas de nature à interférer dans le fonctionnement normal d'un « marché », dans la mesure où l'activité de cet organisme est fondée sur le principe de solidarité et dépourvue de tout but lucratif²³.

Dans ce domaine, le Tribunal a souligné le caractère d'« objectif fondamental » de la solidarité, notamment dans l'arrêt rendu dans l'affaire *BFM c. Commission*²⁴. À cette occasion, le Tribunal a jugé que « les dérogations au libre jeu de la concurrence, prévues par l'article 92, paragraphe 3, sous a) et sous c), du traité CEE en faveur des aides régionales, sont fondées sur le souci de solidarité communautaire, objectif fondamental du traité ainsi qu'en atteste son préambule »²⁵.

La solidarité a une incidence également en matière de services d'intérêt économique général (SIEG). Dans l'arrêt *Altmark*²⁶, la Cour a précisé les conditions selon lesquelles une aide à un service d'intérêt économique

21. Dans une autre affaire (CJUE, 16 mars 2004, *AOK Bundesverband e.a.*, aff. jtes C-264/01, C-306/01, C-354/01 et C-355/01, ECLI:EU:C:2004:150, pts 47-56), la Cour se réfère à un principe de solidarité « nationale », ce qui laisserait entrevoir une distinction entre une dimension nationale ou « interne » à l'État de la solidarité juxtaposée à une dimension « européenne ».

22. CJCE, 17 février 1993, *Poucet et Pistre*, préc., pts 18 et 19. Les mêmes conclusions ont été adoptées dans l'arrêt du 22 janvier 2002, *Cisal c. INAIL*, aff. C-218/00, ECLI:EU:C:2002:36, pts 38-42, et dans l'arrêt du 16 mars 2004, *AOK Bundesverband e.a.*, préc., pts 47-56. Pour une illustration récente, voy. l'arrêt du 11 juin 2020, *Commission c. Dôvera et al.*, aff. jtes C-262/18 P et C-271/18 P, ECLI:EU:C:2020:450, pts 62 et 63.

23. CJUE, 22 octobre 2015, *Easy Pay et Finance Engineering*, aff. C-185/14, ECLI:EU:C:2015:716, pt 38.

24. TPICE, 15 septembre 1998, *BFM c. Commission*, aff. jtes T-126/96 et T-127/96, ECLI:EU:T:1998:206.

25. *Ibid.*, pt 101.

26. CJUE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg*, aff. C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

général, au sens de l'article 106, § 2, du TFUE, n'est pas considérée comme une aide d'État interdite par l'article 107, § 1, du TFUE²⁷. Le juge de l'Union a ainsi affirmé que, si une intervention étatique constitue la contrepartie de prestations effectuées par les entreprises bénéficiaires pour exécuter des obligations du service public – de sorte que ces entreprises ne profitent pas, en réalité, d'un avantage financier et que ladite intervention n'a donc pas pour effet de placer ces entreprises dans une position concurrentielle plus favorable au regard des entreprises concurrentes – cette intervention est autorisée²⁸. En outre, selon la Cour, même à supposer qu'un avantage conféré à une entreprise soit identifié,

« il demeure possible de le justifier, entre autres, par les nécessités liées à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière impartie à cette entreprise, relevant d'un service d'intérêt économique général au sens de l'article 106, paragraphe 2, TFUE, en particulier lorsque cette mission est guidée par un objectif de solidarité sociale »²⁹.

B. *La solidarité dans le cadre du marché intérieur*

À la différence du droit de la concurrence, moins d'affaires peuvent être identifiées comme faisant explicitement référence au principe de solidarité dans le domaine du marché intérieur. La première affaire intéressante à cet égard est l'arrêt *Cowan*³⁰, rendu en 1989 dans le cadre de la liberté de circulation des ressortissants des États membres. En substance, la Cour a jugé que la disposition française en cause était incompatible avec la libre circulation des ressortissants des États membres³¹. L'importance accordée dans cet arrêt au principe de solidarité mérite d'être soulignée, car cela a signifié, dans le contexte du développement du droit communautaire relatif aux libertés de circulation des personnes, un changement

27. Selon la Cour, les compensations apportées par un État à une entreprise pour sa mission de service public sont compatibles avec le droit européen si et seulement si l'entreprise bénéficiaire a été clairement chargée de l'exécution d'obligations de service public qui sont elles-mêmes clairement définies, cette compensation est calculée sur des paramètres objectifs et transparents, cette compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'accomplissement des obligations de service public, en incluant un « bénéfice raisonnable » et, s'il n'y a pas eu de marché public, le niveau de la compensation doit être calculé sur la base d'une analyse des coûts en prenant comme référence une « entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée » (*ibid.*, pts 88-93).

28. CJUE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg*, préc., pt 87. Ces principes ont été encore confirmés par CJUE, 11 juin 2020, *Commission et République slovaque c. Dôvera zdravotná poisť' ovňa a.s.*, aff. jtes C-262/18 P et C-271/18 P, ECLI:EU:C:2020:450.

29. Trib. UE, 12 février 2008, *BUPA e.a. c. Commission*, aff. T-289/03, ECLI:EU:T:2008:29, pts 292-295.

30. CJCE, 2 février 1989, *Ian William Cowan c. Trésor public*, aff. 186/87, ECLI:EU:C:1989:47.

31. *Ibid.*, pts 16-17.

de paradigme. De ce fait, la référence au principe de solidarité dans l'arrêt *Cowan* implique l'abandon d'une interprétation purement économique de la libre circulation des personnes, en faveur d'une dimension « personnelle », inhérente à la citoyenneté même de l'Union établie quelques années plus tard.

Par ailleurs, dans le développement de cette approche, la Cour a mis en lumière la nécessité de concilier les libertés fondamentales et certains droits fondamentaux directement ancrés dans la valeur de la solidarité, tel que cela résulte, notamment, du célèbre arrêt *Viking Line* concernant le droit de grève³².

Une autre affaire à signaler est l'affaire *Sodemare*, dans laquelle était en cause une restriction alléguée à la libre prestation de services et à la liberté d'établissement³³. Dans cette affaire, la Cour a reconnu explicitement l'importance du principe de solidarité, en suivant le raisonnement proposé par l'avocat général M. Fennelly, selon lequel « la solidarité sociale vise l'acte intrinsèquement non commercial que constitue le subventionnement involontaire d'un groupe social par un autre »³⁴. Plus précisément, dans son arrêt, la Cour a déclaré qu'un système d'assistance sociale nationale « est fondé sur le principe de la solidarité qui se traduit par le fait qu'il est destiné prioritairement à l'assistance de ceux qui se trouvent dans un état de nécessité, en raison de l'insuffisance des revenus familiaux, de l'absence totale ou partielle d'autonomie [...] »³⁵.

C. La solidarité dans le contexte de la citoyenneté

La jurisprudence concernant les droits liés à la citoyenneté européenne, qui a été instituée par le traité de Maastricht en 1993, contient plusieurs références à la solidarité.

Pour se limiter à un exemple, en 2001, dans l'affaire *Grzelczyk*³⁶, la Cour a établi le principe selon lequel les ressortissants des États membres bénéficient de la citoyenneté de l'Union, permettant à ceux qui se trouvent

32. CJUE, 11 décembre 2007, *The International Transport Workers' Federation and the Finnish Seamen's Union*, aff. C-438/05, ECLI:EU:C:2007:772.

33. CJCE, 17 juin 1997, *Sodemare SA e.a. c. Regione Lombardia*, aff. C-70/95, ECLI:EU:C:1997:301.

34. Concl. av. gén. M. FENNELLY, du 6 février 1997, dans l'affaire *Sodemare SA e.a. c. Regione Lombardia*, préc., pt 29.

35. Trib. UE, 12 février 2008, *BUPA e.a. c. Commission*, préc., pt 29.

36. CJUE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, aff. C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458.

dans la même situation de bénéficiaire du même traitement juridique, quelle que soit leur nationalité, sous réserve des exceptions expressément prévues. L'affaire concernait un étudiant français en Belgique qui, après avoir subvenu à ses besoins pendant trois ans, avait demandé une allocation (minimex) afin d'obtenir son diplôme. Après l'avoir octroyée, le gouvernement belge en a exigé la restitution au motif que le requérant n'était pas un travailleur. Selon le juge européen, cette demande revêt un caractère discriminatoire et viole les droits de la citoyenneté européenne³⁷. Ainsi, la solidarité entre les citoyens de tous les États membres a trouvé sa place dans le système.

Plus précisément, la Cour a jugé qu'il était « vrai que l'article 4 de la directive 93/96³⁸ dispose que le droit de séjour demeure tant que les bénéficiaires de ce droit répondent aux conditions prévues à l'article 1^{er} de ladite directive. Toutefois [...] les bénéficiaires du droit de séjour ne doivent pas devenir une charge déraisonnable pour les finances publiques de l'État membre d'accueil ». La Cour a ainsi conclu que la « directive 93/96 admet [...] une certaine solidarité financière des ressortissants de cet État avec ceux des autres États membres, notamment si les difficultés que rencontre le bénéficiaire du droit de séjour sont d'ordre temporaire »³⁹.

III. LA JURISPRUDENCE PLUS RÉCENTE APRÈS LISBONNE

A. *L'interaction avec le principe de coopération loyale*

Suite à la réforme de Lisbonne de 2007, plusieurs dispositions de droit primaire font expressément référence aux obligations de solidarité en particulier entre les États membres⁴⁰. La solidarité, dans sa dimension interétatique, semble ainsi se combiner étroitement avec la « responsabilité ». En ce sens, cette construction suppose une assistance mutuelle

37. *Ibid.*, pt 46.

38. Directive 93/96/CEE du Conseil du 29 octobre 1993, relative au droit de séjour des étudiants, *JO*, L 317 du 18 décembre 1993, p. 59.

39. CJUE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, préc., pt 44. Pour une confirmation de dernier constat, voy. CJUE, 15 mars 2005, *Bidar*, aff. C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169, pt 56.

40. La solidarité entre les États membres est également mentionnée dans plusieurs dispositions du TUE concernant l'action extérieure de l'Union, à savoir les articles 21 et 24 TUE, et dans les articles 122, 194 et 222 du TFUE. Enfin, il convient de mentionner qu'un chapitre de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne porte le titre « Solidarité », à savoir le titre IV.

entre les institutions et les États membres dans le respect de l'ensemble des droits et obligations découlant de l'appartenance à l'Union, afin d'éviter que quiconque se retrouve en difficulté à cause des « défaillances » des autres⁴¹.

De ce fait, il semble possible d'affirmer que la responsabilité peut jouer sur différents plans et même sur des plans opposés. D'une part, chaque État membre doit assumer ses responsabilités pour s'assurer la solidarité des autres, ce qui peut donner lieu à une forme de solidarité contre responsabilité (ou solidarité en responsabilité). D'autre part, la responsabilité en soi entraîne la solidarité, par une relation de consubstantialité qui donne lieu à une forme de solidarité avec responsabilité (ou solidarité responsable).

Dans ce cadre, il convient de mentionner le devoir de coopération loyale prévu à l'article 4, § 3, du TUE, qui apparaît ainsi comme un outil apte à réaliser de manière effective les obligations de solidarité invoquées dans une situation de crise, contribuant ainsi à la concrétisation du principe de solidarité⁴². Les deux principes apparaissent donc à la fois distincts, mais complémentaires⁴³.

En réalité, ce lien fonctionnel était présent dans la jurisprudence de la Cour bien avant la réforme de Lisbonne, toutefois dans un contexte moins évident et moins structuré. Comme il a été mentionné précédemment, la Cour a affirmé, dans l'arrêt *Commission c. Italie*⁴⁴, que le fait, pour un État membre, de manquer aux devoirs de solidarité qui découlent de son adhésion à la Communauté affecte les bases essentielles de l'ordre juridique communautaire, mettant en cause l'égalité des États membres devant le droit communautaire. Le traité de Lisbonne ne fait que confirmer cette approche, en lui donnant un caractère plus prononcé, tel qu'il sera mis en évidence à travers les exemples qui suivent.

41. G. MORGESE, « Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione europea », in *Atti del Convegno « L'Unione europea dopo la pandemia » (Bologne, 4-5 novembre 2021)*, Naples, Editoriale Scientifica, 2022, p. 101.

42. F. CASOLARI, « Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea : studio sulla partecipazione dell'Unione al tempo delle crisi », Naples, Editoriale scientifica, 2020, pp. 66-70. Toutefois, la doctrine n'exclut pas la possibilité d'un conflit entre les deux principes, lesquels pourraient aller dans des directions opposées. G. MORGESE, « Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione europea », préc., p. 110.

43. Sur le lien entre les obligations de coopération loyale et de solidarité, voy. M. BLANQUET, « L'article 5 du traité C.E.E. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté », Paris, LGDJ, 1994, p. 431. À ce sujet, voy. aussi, P. MANZINI, « La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea : un panorama "costituzionale" », in L. MANDERIEUX et M. VELLANO (éds), *Éthique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Turin, Giappichelli, 2017, pp. 137 et s.

44. CJCE, 7 février 1973, *Commission c. Italie*, aff. 39/72, ECLI:EU:C:1973:13.

En premier lieu, la solidarité a joué un rôle important dans le raisonnement de la Cour dans les deux affaires concernant les décisions de relocalisation des demandeurs d'asile de 2015⁴⁵. Plus précisément, dans l'affaire *République slovaque et Hongrie c. Conseil*⁴⁶, concernant la validité de la décision 2015/1601, la Cour a déclaré que,

« lorsqu'un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence, au sens de l'article 78, paragraphe 3, TFUE, les charges que comportent les mesures provisoires adoptées en vertu de cette disposition au profit de ce ou ces États membres doivent, en principe, être réparties entre tous les autres États membres, conformément au principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les États membres, dès lors que, conformément à l'article 80 TFUE, ce principe régit la politique de l'Union en matière d'asile »⁴⁷.

Dans l'autre affaire, la Cour a déclaré que trois États membres, à savoir la Pologne, la Hongrie et la République tchèque, avaient manqué à leurs obligations au titre des décisions sur la relocalisation de 2015⁴⁸. Elle a rappelé à cet égard que les trois États membres avaient été considérés comme défaillants par la Commission sur la base d'« un critère neutre et objectif relatif à la gravité et à la persistance des manquements » aux obligations de solidarité énoncées dans lesdites décisions⁴⁹.

En deuxième lieu, le caractère contraignant du principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités de l'article 80 du TFUE⁵⁰, tel qu'appliqué dans les deux arrêts précités, trouve son écho dans la jurisprudence plus récente relative à la solidarité énergétique, en particulier dans l'arrêt *Allemagne c. Pologne* rendu par la Cour le 15 juillet 2021⁵¹ et qui a confirmé

45. Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, *JOUE*, L 239 du 15 septembre 2015, p. 146 ; décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, *JOUE*, L 248 du 24 septembre 2015, p. 80.

46. CJUE, 6 septembre 2017, *Slovaquie et Hongrie c. Conseil*, aff. jtes C-643/15 et C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631.

47. *Ibid.*, pt 291. Pour une analyse du principe de solidarité dans la politique commune d'asile de l'Union européenne, voy. D. THYM et E. TSOUDI, « Les dimensions constitutionnelles et opérationnelles de la solidarité dans les politiques d'asile et de contrôle des frontières », in R. COMAN, L. FROMONT et A. WEYEMBERGH (dir.), *Les solidarités européennes : entre enjeux, tensions et reconfigurations*, Bruxelles, Bruylant, 2019, pp. 35 et s.

48. CJUE, 20 avril 2020, *Commission c. Pologne* (« Mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs de protection internationale »), aff. jtes C-715/17M, C-718/17 et C-719/17, ECLI:EU:C:2020:257.

49. *Ibid.*, pt 81.

50. Voy. également l'art. 67, § 2, TFUE.

51. CJUE, 15 juillet 2021, *Allemagne c. Pologne et Commission*, aff. C-848/19 P, ECLI:EU:C:2021:598.

la décision du Tribunal de l'Union dans l'affaire *Pologne c. Commission*⁵². Devant le Tribunal, la Pologne demandait l'annulation d'une décision de la Commission confirmant deux décisions de l'autorité allemande de l'énergie. Ces dernières modifiaient les conditions d'exemption des capacités de transport du gazoduc OPAL – infrastructure contrôlée principalement par une société russe et une société établie en Allemagne – constitué par la section souterraine du gazoduc Nord Stream 1, de l'application des règles d'accès des tiers et des règles tarifaires prévues par la directive 2003/55/CE. Parmi les motifs d'invalidité, la Pologne alléguait la violation du principe de solidarité énergétique. En substance, l'État membre a fait valoir que la décision de la Commission entraînait une réduction, voire une interruption complète, du transport de gaz vers les gazoducs concurrents d'OPAL, mettant ainsi en danger l'approvisionnement en gaz de la Pologne.

Dans son arrêt, le Tribunal a accueilli l'argument de la Pologne selon lequel la Commission aurait dû évaluer les intérêts de l'Union et des États membres concernés en matière d'approvisionnement en énergie⁵³, à la lumière du principe de solidarité énergétique. Plus précisément, selon le Tribunal, ce principe :

« comporte également une obligation générale, de la part de l'Union et des États membres, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences respectives, de tenir compte des intérêts des autres acteurs. S'agissant plus particulièrement de la politique de l'Union en matière d'énergie, cela implique que l'Union et les États membres doivent s'efforcer, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences au titre de cette politique, d'éviter de prendre des mesures susceptibles d'affecter les intérêts de l'Union et des autres États membres, s'agissant de la sécurité de l'approvisionnement, de sa viabilité économique et politique et de la diversification des sources d'approvisionnement ou de l'approvisionnement, et ce afin d'assumer leur interdépendance et leur solidarité de fait »⁵⁴. Sur ce point, le Tribunal confirme le lien avec le principe de coopération, en affirmant que le principe de solidarité « est à la base de l'ensemble du système de l'Union, conformément à l'engagement stipulé à l'article 4, paragraphe 3, TUE »⁵⁵.

52. Trib. UE, 10 septembre 2019, *Pologne c. Commission (OPAL)*, aff. T-883/16, ECLI:EU:T:2019:567.

53. *Ibid.*, pts 81-82.

54. *Ibid.*, pts 72-73.

55. *Ibid.*, pt 69. Pour un commentaire, A. BOUTE, « The Principle of Solidarity and the Geopolitics of Energy: *Poland v. Commission (OPAL Pipeline)*, Case T-883/16 », *CMLR*, 2020, vol. 57/3, pp. 889-914.

Ce constat a été corroboré par la Cour dans l'arrêt rendu sur pourvoi. La Cour a d'abord fait valoir que l'esprit de solidarité qui prévaut dans l'article 194 du TFUE est une expression spécifique du principe fondamental de solidarité, qui constitue à son tour un des principes fondamentaux du droit de l'Union⁵⁶. Ce principe, qui sous-tend l'ensemble du système juridique de l'Union européenne, est étroitement lié au principe de coopération loyale consacré à l'article 4, § 3, du TUE, notamment dans la mesure où il impose aux institutions de coopérer loyalement avec les États⁵⁷. Par conséquent, selon la Cour, le principe de solidarité énergétique prévu à l'article 194 du TFUE n'a pas seulement une nature abstraite ou une portée politique – comme le prétendait l'Allemagne – mais il est susceptible de produire des effets juridiques contraignants et de constituer, à l'instar des principes généraux du droit de l'Union européenne, un critère d'appréciation de la légalité des actes des institutions⁵⁸.

Enfin, la Cour a confirmé que le principe général de solidarité implique des droits et des obligations réciproques. En ce sens, l'Union a des devoirs de solidarité envers les États membres et les États membres ont des obligations similaires les uns envers les autres ainsi qu'envers l'intérêt commun de l'Union et de ses politiques⁵⁹.

En bref, dans ces arrêts, les juges de l'Union ont mis en exergue la portée de la solidarité, dans une situation où le principe trouve son expression dans une disposition du traité (à savoir l'article 194 TFUE) et il se combine étroitement avec le devoir de coopération loyale, un principe très « plastique » qui a connu plusieurs utilisations tout au long du processus de l'intégration européenne⁶⁰.

B. *Solidarité et mécanismes de conditionnalité dans la politique économique et monétaire*

Le traité de Lisbonne a valorisé le principe de solidarité grâce à l'introduction de l'article 122 du TFUE et de la clause de solidarité à l'article 222 du TFUE. Sur cette base, le Conseil, le 11 mai 2010, a adopté le règlement (UE) n° 407/2010 établissant le mécanisme européen de stabilisation financière (MESF). Suite à l'introduction, selon la procédure

56. CJUE, 15 juillet 2021, *Allemagne c. Pologne*, préc., pt 38.

57. *Ibid.*, pt 41.

58. *Ibid.*, pts 43-45.

59. *Ibid.*, pt 49.

60. Sur les différentes directions de la coopération dans le droit de l'Union, voy. O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo*, op. cit.

simplifiée, du § 3 dans l'article 136 du TFUE, a été créé le Mécanisme Européen de Stabilité (MES), caractérisé par l'utilisation de la conditionnalité⁶¹.

La ratification du traité MES a donné l'occasion d'un renvoi préjudiciel en validité en relation avec plusieurs dispositions des traités ainsi que des principes généraux du droit de l'Union, dans l'affaire bien connue *Pringle*⁶². En l'espèce, pour confirmer la compatibilité du traité MES, la Cour a fait référence au principe de solidarité au sein de l'Union et entre les États membres. En particulier, elle a établi que l'interdiction d'accorder des découverts ou tout autre type de crédit prévue à l'article 123 du TFUE, dès lors qu'elle vise uniquement la BCE et les banques centrales des États membres, ne constitue pas un obstacle à la conclusion et à la ratification par les États membres, dont la monnaie est l'euro, d'un accord tel que le traité instituant le MES⁶³.

Or, le MES se fonde précisément sur la conviction qu'une solidarité accrue s'impose entre les États membres de la zone euro, en raison de l'interdépendance financière de ceux-ci résultant du partage d'une monnaie unique. Toutefois, se référant aux principes structurels qui sous-tendent l'Union, la Cour a jugé que l'activation d'une assistance financière, dans le cadre d'un mécanisme de stabilité tel que le MES, n'est compatible avec l'article 125 du TFUE que si elle est indispensable pour préserver la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble et si elle est soumise à une stricte conditionnalité⁶⁴. En particulier, le juge de l'Union estime que l'article 125 du TFUE est approprié pour permettre au MES d'effectuer des prêts ; au contraire, la même disposition interdit à l'Union et aux États membres de la zone euro de fournir une assistance sous la forme d'emprunts excessifs au seul motif que ceux-ci constituent un danger pour la stabilité monétaire et la survie de l'Union économique et monétaire⁶⁵.

À cet égard, comme la Cour l'a souligné, l'aide fournie n'était pas « une générosité à ciel ouvert », mais était conditionnée au respect d'une série d'obligations. Elle a clairement indiqué qu'aucune nouvelle forme

61. Décision 2011/199/UE du Conseil européen du 25 mars 2011 modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro, *JOUE*, L 91 du 6 avril 2011, p. 1.

62. CJUE, 27 novembre 2012, *Thomas Pringle c. Gouvernement of Ireland e.a.*, aff. C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756.

63. *Ibid.*, pt 120.

64. *Ibid.*, pt 136.

65. *Ibid.*, pt 142.

de solidarité n'avait été introduite. Dans cette perspective, la Cour a confirmé que, dans ce domaine très délicat, la solidarité devait être strictement fondée sur le principe de réciprocité entendu en termes de responsabilité.

Le thème de la solidarité a repris de la vigueur à l'occasion de la crise économique grecque. Entre autres, il convient de mentionner l'arrêt *Anagnostakis c. Commission*⁶⁶, concernant le refus de la Commission d'enregistrer une initiative citoyenne visant à la suppression de la dette publique pour des États membres en état de nécessité. Rappelant l'arrêt *Pringle*, la Cour a indiqué que l'article 122, paragraphe 1, du TFUE ne constitue pas une base juridique appropriée pour une éventuelle assistance financière directe de l'Union aux États membres qui connaissent ou risquent de connaître de graves problèmes de financement.

Cela semble être, d'une certaine manière, une expression emblématique du principe de solidarité, notamment entre les États membres, dans le contexte des réponses à la crise de la dette souveraine. Néanmoins, la mise en œuvre de la solidarité en tant que valeur se heurte souvent à des résistances politiques ou à des obstacles juridiques. Dans ce contexte s'impose le rôle prépondérant attribué à la conditionnalité afin de rétablir le principe d'autonomie et de responsabilité de chaque État membre dans la gestion des finances publiques, avec des implications importantes sur la mise en œuvre de la solidarité sociale⁶⁷.

La réglementation plus récente, adoptée dans le contexte de la pandémie, marque une nette rupture avec l'approche de la politique économique qui avait inspiré l'intervention européenne lors de la crise financière, dont l'objectif était d'assurer la stabilité financière même au prix de la mise en péril de la cohésion sociale⁶⁸. En ce sens, le programme dit « NextGenerationEU »⁶⁹ – constituant un mécanisme de soutien financier direct aux États membres sous forme soit de subventions, soit de

66. CJUE, 12 septembre 2017, *Anagnostakis c. Commission*, aff. C-589/15 P, ECLI:EU:C:2017:663.

67. Comme l'a souligné l'avocat général Bot, « la politique de cohésion est définie comme un mécanisme de rééquilibrage et de redistribution entre les États membres » (concl. av. gén. Bot, du 2 avril 2009, dans l'affaire CJUE, *Parlement c. Conseil*, aff. C-166/07, ECLI:EU:C:2009:213, pt 85).

68. Sur le rôle joué par le principe de solidarité dans le cadre de la crise financière de 2008, voy. F. CROCI, « Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea », Turin, Giappichelli, 2020, pp. 249-258 ; R. CISOTTA, « Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi : alcuni spunti ricostruttivi », *RDUE*, 2015/1, pp. 82-86.

69. Règlement (UE) n° 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience, *JOUE*, L 57 du 18 février 2021, p. 17.

prêts à travers l'émission d'une dette commune – semble représenter une concrète traduction normative du principe de solidarité dans sa dimension interétatique⁷⁰.

Encore récemment, la solidarité a été valorisée par l'Assemblée plénière de la Cour dans les affaires *Hongrie c. Parlement et Conseil*⁷¹ et *Pologne c. Parlement et Conseil*⁷². Dans ces affaires, la Cour, après avoir souligné le lien entre la protection du budget de l'Union et la protection de la valeur de l'État de droit, a reconnu que

« le budget de l'Union est l'un des principaux instruments permettant de concrétiser, dans les politiques et les actions de l'Union, le principe de solidarité, mentionné à l'article 2 TUE, lequel constitue lui-même l'un des principes fondamentaux du droit de l'Union »⁷³.

À ce stade, il est possible d'observer que la solidarité, en tant que valeur, semble exprimer un principe fondamental qui nécessite toutefois d'être concrétisé. Ceci implique une différence par rapport à la portée de la solidarité en tant que principe fédératif (dans sa dimension interétatique), qui a été considéré comme principe général de droit de l'Union et qui, en tant que tel, est susceptible de produire des effets juridiques contraignants.

IV. CONSIDÉRATIONS CONCLUSIVES

La solidarité constitue un principe moteur qui a inspiré, et inspire toujours, le processus d'intégration européenne depuis la déclaration Schuman de 1950, qui fait référence à la solidarité de fait, jusqu'à sa consécration à l'article 2 du TUE⁷⁴.

Dans l'article 2 du TUE, la solidarité est mentionnée comme une caractéristique de la société européenne. Qu'il s'agisse de la solidarité entre les États membres, mentionnée à l'article 3 du TUE, ou de la solidarité entre les citoyens à l'intérieur de l'Union ou à l'intérieur des États membres, toutes les formes horizontales et verticales de solidarité semblent couvertes par

70. F. COSTAMAGNA, « Il NextGenerationEU e la costruzione di una politica economica europea », in *Atti del Convegno « L'Unione europea dopo la pandemia » (Bologne, 4-5 novembre 2021)*, Naples, Editoriale Scientifica, 2022, p. 47.

71. CJUE, ass. plén., 16 février 2022, *Hongrie c. Parlement et Conseil*, aff. C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97.

72. CJUE, ass. plén., 16 février 2022, *Pologne c. Parlement et Conseil*, aff. C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

73. *Ibid.*, pt 129. En doctrine, G. MARTI, « L'« arme » budgétaire au secours de l'État de droit », *RTD eur.*, 2022, n° 3, p. 356.

74. Comme il a été mis en évidence précédemment (*supra*, § I), elle sous-tend l'ensemble du système juridique.

les traités, sans oublier que la solidarité sociale trouve sa consécration au Chapitre IV de la charte des droits fondamentaux⁷⁵. Le cadre jusqu'ici décrit met en évidence, d'un côté, l'impossibilité d'identifier une seule « notion » de solidarité et, de l'autre côté, une grande variété des fonctions qui caractérisent la solidarité.

La solidarité semble fonctionner de manière différente selon les domaines. Dans un effort de simplification, il est possible de distinguer une dimension négative et une dimension positive du principe de solidarité⁷⁶. En ce qui concerne la dimension négative, l'analyse conduite ci-dessus montre que, dans le domaine de la concurrence, le critère de solidarité permet plutôt d'exclure certaines activités ou situations du champ d'application des règles fixées par les traités. Dans les autres domaines du droit de l'Union, le principe joue un rôle plus positif, en ce sens qu'il entre en jeu dans le cadre de la mise en balance des différents intérêts en présence, elle-même devant être effectuée par toutes les institutions européennes. Cette hétérogénéité des dimensions se reflète également dans les différentes dimensions que la solidarité revêt en fonction des domaines. Partant, il n'est pas possible de donner une seule réponse à la question concernant la nature juridique du principe, à savoir, s'il est susceptible de produire toujours des effets juridiques contraignants.

À cet égard, la jurisprudence européenne mentionnée semble exprimer une tendance évolutive, en définissant la solidarité dans le domaine de la politique énergétique comme « principe » entraînant des obligations juridiques, à savoir l'obligation générale pour les institutions de l'Union européenne et pour les États membres de prendre en compte les intérêts des autres à travers la concrétisation du principe. Il s'ensuit que le principe de solidarité peut produire des effets juridiques contraignants, notamment dans le domaine de la politique d'énergie, tout en soulignant que, dans ce domaine, le principe se traduit dans une disposition spécifique du traité et qu'il se combine avec un autre principe fondamental, à savoir le principe de coopération loyale.

Par ailleurs, les dispositions du traité trouvent de plus en plus leur concrétisation dans le droit dérivé, comme il est attesté par les dispositions récemment adoptées par le Conseil sur le fondement de l'article 122 du

75. J.-P. JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 9^e éd., Paris, Dalloz, 2018, p. 103.

76. Sur les implications des dimensions négative et positive du principe de solidarité, notamment dans le cadre de la citoyenneté européenne, voy. C. BARNARD, « EU Citizenship and the Principle of Solidarity », in M. DOUGAN et E. SPAVENTA (eds), *Social Welfare and EU Law*, Londres, Hart, 2005, p. 159.

TFUE, en cas de graves difficultés en matière d'approvisionnement énergétique. Il s'agit plus spécifiquement de deux règlements visant, respectivement, à réduire la demande de gaz et à faire face aux prix élevés de l'énergie de manière coordonnée entre les États membres⁷⁷. Ces mesures mettent en exergue la relation étroite entre le principe de solidarité et la coopération entre les États membres, en soulignant que la réponse de l'Union à la récente crise énergétique nécessite un « effort coordonné de la part des États membres dans un esprit de solidarité »⁷⁸.

La nécessité d'une transposition normative s'impose de manière plus intense dans le contexte de références à la solidarité en tant que valeur, qui semble exprimer une aspiration ou plutôt une dimension programmatique⁷⁹. Néanmoins, il ne faut pas réduire ou banaliser la portée d'une aspiration. À cet égard, rappelons un moment historique récent, provoqué par la lettre de M. Cameron du 10 novembre 2015, par laquelle il a demandé d'exclure le Royaume-Uni du projet dirigé vers une « union sans cesse plus étroite »⁸⁰. La question, parmi d'autres, a fait l'objet d'une négociation qui a donné lieu à la décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne du 18-19 février 2016. Sur le point spécifique, l'accord, qui n'a jamais pris effet à cause du résultat du référendum du 23 juin 2016, a précisé que

« les références dans les traités et leurs préambules au processus de création d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ne constituent pas une base légale pour étendre la portée des dispositions des traités ou du droit dérivé de l'Union. Elles ne sauraient non plus être utilisées à l'appui d'une interprétation large des compétences de l'Union ou des pouvoirs de ses institutions tels qu'ils sont fixés dans les traités ».

77. Règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie, *JOUE*, L 261I du 7 octobre 2022, p. 1 ; règlement (UE) 2022/1369 du Conseil du 5 août 2022 relatif à des mesures coordonnées de réduction de la demande de gaz, *JOUE*, L 206 du 8 août 2022, p. 1. En particulier, le considérant n° 14 confirme que le règlement en cause « reflète [...] le principe de solidarité énergétique, qui a récemment été confirmé par la Cour de justice en tant que principe fondamental du droit de l'Union » (CJUE, 15 juillet 2021, *Allemagne c. Pologne*, préc., pt 41).

78. Règlement (UE) 2022/1854, préc., cons. n° 6.

79. Au vu de la complexité du discours sur la traduction à niveau législatif du principe de la solidarité, il ne sera pas abordé dans ce contexte, sachant qu'il devrait tenir compte de la nécessité de respecter d'autres principes fondamentaux, en particulier, le principe d'attribution des compétences.

80. Lettre du 10 novembre 2015 du Premier ministre du Royaume-Uni, M. Cameron, au président du Conseil européen, M. Tusk : « *I want to end Britain's obligation to work towards an "ever closer union" as set out in the Treaty. It is very important to make clear that this commitment will no longer apply to the United Kingdom. I want to do this in a formal, legally-binding and irreversible way* ».

En outre, il était précisé que « les références à une union sans cesse plus étroite entre les peuples sont donc compatibles avec la possibilité, pour les différents États membres, d'emprunter différentes voies d'intégration, et elles n'obligent pas l'ensemble des États membres à aspirer à un destin commun. Les traités permettent aux États membres partageant une telle vision d'un avenir commun d'évoluer vers une intégration plus poussée, sans qu'elle s'applique aux autres États membres ».

Cette concession a été accordée avec une certaine « légèreté » par les États membres en raison du fait que le principe n'était l'expression que d'une aspiration. Certes, cette attitude ne permet pas de comprendre la raison pour laquelle un acte contraignant avait été demandé si, enfin, il s'agissait d'une simple « aspiration ». Finalement, suite au résultat du référendum, cette décision est restée sans effet. Néanmoins, cet épisode (et l'effort développé autour de la demande du Royaume-Uni) témoigne de l'importance du principe inspirateur et de tout ce qu'il implique ; ce qui peut encore aller au-delà de sa simple portée juridique. Dans cette perspective, il ressort que, malgré son statut de principe, de valeur ou d'objectif structurel de l'Union européenne, la solidarité ne semble avoir manifesté qu'une partie de son potentiel, et son chemin en tant qu'outil favorisant l'intégration européenne est encore à parcourir.