

Recension : Sabine Saurugger et Fabien Terpan, The Court of Justice of the European Union and the Politics of Law, Red Globe Press, coll “The European Union Series”, 2017, 272 p.

Vincent Réveillère

► **To cite this version:**

Vincent Réveillère. Recension : Sabine Saurugger et Fabien Terpan, The Court of Justice of the European Union and the Politics of Law, Red Globe Press, coll “The European Union Series”, 2017, 272 p.. 2020. hal-02443054

HAL Id: hal-02443054

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02443054>

Submitted on 16 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Sabine Saurugger et Fabien Terpan, *The Court of Justice of the European Union and the Politics of Law*, Red Globe Press, coll "The European Union Series", 2017, 272 p.

Compte rendu par Vincent Réveillère (université d'Aix-Marseille)

Sabine Saurugger, politiste, et Fabien Terpan, juriste, tous les deux enseignants chercheurs à Sciences Po Grenoble, proposent avec *The Court of Justice of the European Union and the Politics of Law* un véritable ouvrage interdisciplinaire ; les perspectives de ces différentes disciplines sont conjuguées et non simplement superposées. En cela, ils participent, avec des auteurs de plus en plus nombreux, à un mouvement cherchant à faire jouer différents points de vue dans l'étude de la Cour de justice de l'Union européenne. L'ouvrage se distingue par l'effort déployé pour rendre cette interdisciplinarité accessible et un souci de pédagogie l'anime constamment. Chaque question est exposée de façon systématique et les nombreux exemples auxquels recourent les auteurs sont expliqués avec soin. À la lecture, on ressent une longue expérience de l'enseignement dans la matière et on pressent un outil précieux pour promouvoir une approche interdisciplinaire de la Cour de justice.

La volonté d'être accessible n'empêche aucunement les auteurs de produire un texte qui s'adresse aux étudiants avertis comme aux spécialistes des études européennes. Tout d'abord, ils dressent un remarquable état des lieux de l'abondante littérature relative à la Cour de justice, tant en droit qu'en science politique, aussi bien classique que récente, ce qui comble un manque et fait de l'ouvrage une ressource essentielle pour découvrir ou enseigner cette littérature. En outre, ils proposent une certaine approche de la Cour de justice, qu'ils nomment « *the politics of law* ». Celle-ci est exposée dans l'introduction, premier des neuf chapitres de l'ouvrage, et dans la conclusion. Il s'agit, expliquent les auteurs, « par l'étude de la relation dynamique entre l'intégration légale et l'intégration politique », d'analyser le rôle de la Cour conçue comme un « acteur encadré » dans un contexte juridique et politique particulier (p. 5, V. aussi, p. 216s.). L'objectif est de développer un cadre d'analyse permettant de comprendre, « d'un côté, comment les actions de la Cour sont encadrées dans le cadre légal du droit de l'UE et, de l'autre, comment la Cour utilise le droit pour se positionner elle-même par rapport aux autres acteurs » (p. 6).

Les deux premiers chapitres portent sur le rôle de la Cour dans une perspective institutionnelle, organisationnelle et historique. Une mise en perspective bienvenue revient sur les débats ayant présidé à sa création puis les auteurs présentent le rôle de la Cour dans l'intégration européenne, soulignant de façon classique son activisme jusqu'au traité de Maastricht, avant de s'interroger sur le rôle plus modéré qu'on lui prête depuis lors. Dans une perspective plus sociologique, ils décrivent la composition et l'organisation de la Cour pour s'intéresser à l'indépendance de ses membres et au lien que cette indépendance entretient avec la jurisprudence activiste décrite dans le chapitre précédent.

Sabine Saurugger et Fabien Terpan ont raison de soutenir qu'il est nécessaire de replacer la Cour dans le contexte plus général du système politique européen et de son environnement pour comprendre son rôle. Les trois chapitres suivants sont respectivement consacrés aux relations de la Cour avec les institutions de l'Union,

les États membres et la société civile. De façon très pédagogique, les auteurs présentent les différentes voies de recours ; ils consacrent aussi des développements aux relations des différentes institutions de l'Union européenne avec la Cour de justice dont le rôle est ensuite comparé, d'un côté, à celui d'une juridiction internationale et, de l'autre, à celui d'une cour suprême nationale.

Les auteurs en viennent à s'interroger sur une des questions les plus fascinantes des études européennes : comment expliquer que le droit de l'Union soit appliqué dans les États membres ? En effet, la Cour dispose de pouvoirs limités par rapport aux cours suprêmes nationales. Elle ne peut pas annuler une mesure nationale qui serait contraire au droit de l'Union. Elle ne dispose pas non plus d'une force publique susceptible de faire appliquer ses décisions. Autrement dit, l'application du droit de l'Union dépend de son acceptation par les autorités nationales et, au premier chef, par les juridictions nationales. Dans ce qui constitue une des parties les plus stimulantes de l'ouvrage, les auteurs exposent les grandes explications proposées en littérature pour rendre compte de ce phénomène et soutiennent que c'est la conjonction de facteurs normatifs, institutionnels et sociologiques qui rend le mieux compte de cette influence du droit de l'Union européenne dans les États membres.

Le chapitre 6, annoncé comme traitant de la société civile, se limite essentiellement, comme son titre l'indique, aux groupes d'intérêts. Il s'agit pour les auteurs de montrer comment ces derniers ont mobilisé, directement ou indirectement, le droit de l'Union européenne. Cela a le mérite de rappeler que l'individu agent du droit de l'Union européenne, figure mythique des manuels de droit, n'agit en général pas seul et se trouve d'ailleurs souvent être une entreprise. Les auteurs présentent, en les illustrant, différentes stratégies contentieuses et proposent une réflexion sur les ressources qui incitent les groupes d'intérêts à participer à la construction du droit européen. Ils soulignent aussi, en retour, que la structure du droit de l'Union et la jurisprudence de la Cour participent à déterminer les pouvoirs dont ces groupes disposent. De manière intéressante, ils reviennent aussi sur la question de l'effectivité du droit européen, en présentant des travaux qui soulignent le rôle joué par les groupes d'intérêts pour expliquer que les gouvernements nationaux appliquent le droit de l'Union européenne.

Dans le chapitre 7, consacré au rôle constitutionnel de la Cour, les auteurs cherchent à montrer comment, par ses arrêts, la Cour a fait des traités fondateurs une « constitution européenne *de facto* ». L'analyse porte classiquement sur les principes d'effet direct, de primauté et d'autonomie de l'ordre juridique européen. Les auteurs soulignent aussi le rôle joué par la Cour dans la répartition des pouvoirs entre l'Union et les États membres, d'une part, et entre les différentes institutions européennes, d'autre part, et, enfin, s'intéressent à son rôle dans la protection des droits fondamentaux. Le chapitre 8 ne porte plus sur le rôle constitutionnel de la Cour, mais sur « l'aspect législatif de son activisme ». Sabine Saurugger et Fabien Terpan soutiennent que le rôle de la Cour ne se limite pas à dégager des grands principes mais qu'elle concurrence le législateur européen dans de nombreux domaines. Ils distinguent différentes actions dans le rôle politique de la Cour : étendre le champ des politiques publiques, compenser le manque d'initiative législative, façonner la législation par l'interprétation et forcer ou inciter le législateur à agir.

Les auteurs expriment leurs doutes sur la façon dont on peut mesurer l'activisme, et réussissent, dans leur ouvrage, à dépasser les difficultés auxquelles font souvent face les juristes – tirant de grandes conclusions à partir de quelques cas – et les politistes – mesurant l'activisme à l'aune de l'opposition aux États membres (p. 206). L'opposition d'un juge activiste vs déférent, combinée avec l'opposition d'un juge intégrationniste vs respectueux de l'autonomie des États membres, reste toutefois le prisme à travers lequel ils appréhendent la Cour de justice de l'Union européenne. Ils concluent ainsi que l'intégration européenne se fait encore essentiellement par le droit sous l'impulsion de la Cour, bien que celle-ci, hier comme aujourd'hui, ne soit qu'un acteur parmi d'autres, encastré dans un environnement conceptuel et institutionnel spécifique. Ils soulignent que le développement du *soft law*, dont l'étude est une des particularités intéressantes de l'ouvrage, ne remet pas en cause cette conclusion.

La grille d'analyse d'une Cour activiste – intégrationniste – ou déférente – respectueuse de l'autonomie des États membres – est largement répandue ; on pourrait même dire que, comme de nombreuses questions en droit de l'Union, celle de l'activité du juge a été absorbée par le débat sur l'intégration. Si une telle grille de lecture est certainement utile, elle présente aussi certaines limites. Cela peut être illustré à partir de la lecture que les auteurs font de l'arrêt *Sayn-Wittgenstein*. Celui-ci est classiquement présenté comme un arrêt dans lequel la Cour a été respectueuse de l'autonomie des États membres – et donc déférente – en décidant que l'interdiction des titres de noblesse, telle qu'elle est prévue par la constitution autrichienne, n'est pas incompatible avec la liberté de circulation (p. 189 et 213). Sans nécessairement contredire cette lecture, on peut ne pas s'y arrêter. En effet, cette affaire démontre de façon éclatante la force de la langue du droit de l'Union et les exigences de la Cour. Raisonnant en termes d'effet utile des libertés de circulation, d'obligation posées à l'exercice des compétences et de champ d'application, le droit de l'Union peut atteindre n'importe quelle mesure nationale du moment qu'elle ne permet pas aux facilités de circulation offertes par le traité de produire leurs pleins effets. En outre, lorsqu'une mesure entrave la circulation, si elle peut ne pas être contraire au droit de l'Union à condition d'être justifiée, la justification doit elle-même être formulée dans une langue qui porte une conception du droit et des normes susceptible d'entrer en conflit avec les conceptions nationales. En l'espèce, en droit autrichien, le juge applique la loi d'abolition de la noblesse simplement parce qu'il s'agit d'une règle de valeur constitutionnelle. Il n'a pas à rechercher les raisons de cette règle. De manière différente, devant le juge européen, il revient au gouvernement de montrer que la règle poursuit effectivement un but légitime, dans ce cas l'égalité formelle, et qu'elle est nécessaire et proportionnée à l'objectif poursuivi.

Ainsi, en complément de la perspective adoptée par les auteurs, il pourrait être profitable de s'intéresser au droit de l'Union comme une langue spécifique, avec ses doctrines, ses concepts et ses techniques, et de s'interroger sur ce que cela implique pour étudier la Cour. Si ceux-ci ne sont, comme les auteurs l'indiquent, pas simplement l'environnement de la Cour mais des outils qui peuvent être utilisés de façon consciente par celle-ci pour atteindre certains objectifs (p. 209 et 217), ils sont aussi bien plus que cela. Utiliser les doctrines, concepts et techniques du droit de l'Union permet aux différents acteurs de formuler leurs prétentions et, à la Cour, de poser certaines limites, comme le montre l'exemple de l'affaire *Sayn-Wittgenstein*.

Sans reprocher aux auteurs des omissions, eu égard au format relativement restreint de l'ouvrage, à la volonté de proposer un livre accessible aux non-spécialistes et, surtout, à l'ampleur de la littérature présentée, il est toutefois possible de souligner que, logiquement, le choix des travaux les plus discutés traduit leur positionnement, en favorisant les travaux doctrinaux et ceux adoptant une perspective stratégique du rôle de la Cour. Au-delà de ceux-ci, le lecteur intéressé par la Cour pourrait gagner à lire plus largement les travaux développés dans d'autres perspectives, notamment en sociologie des sciences, en anthropologie du savoir, à partir de l'analyse textuelle ou dans une perspective critique. Si ces travaux sont parfois mentionnés par les auteurs, ils reçoivent une attention plus limitée. Ces dernières remarques sont simplement une invitation à prolonger la réflexion proposée dans l'ouvrage, elles n'enlèvent rien au fait qu'en brossant ce portrait du rôle de la Cour dans le processus d'intégration européenne, Sabine Saurugger et Fabien Terpan offrent une ressource de grande valeur aux chercheurs, aux enseignants et aux étudiants s'intéressant à la Cour de justice de l'Union européenne.