

Présidence française de l'Union européenne – Conférence des chefs de cours suprêmes
des Etats membres de l'Union européenne

21 février 2022

Note de présentation de l'atelier organisé par le Conseil d'Etat :
« Le juge et le temps : le juge de l'instant et le juge du temps long »

La question du rapport du juge avec le temps et des relations complexes qu'ils entretiennent est une question ancienne et peut-être consubstantielle à l'action de juger. Elle présente plusieurs dimensions : celle, traditionnelle mais toujours délicate et évolutive, de la conciliation entre la nécessité de prendre le temps nécessaire pour bien juger et l'impératif de juger en temps utile ; celle, plus récente mais qui connaît des développements nouveaux, relative à la capacité à gérer le temps court, c'est-à-dire l'urgence, lorsque cela est nécessaire ; celle enfin, plus nouvelle, qui conduit le juge à se prononcer au regard d'objectifs visant le moyen voire le long terme comme dans les affaires concernant les enjeux environnementaux et notamment climatiques.

*

La conciliation entre la nécessité de prendre le temps nécessaire pour bien juger et celle de juger en temps utile est sans doute aussi ancienne que le juge lui-même mais l'équilibre à trouver demeure évolutif et doit s'adapter notamment aux exigences de la société.

D'une part, il est certain que le temps a toujours été un allié indispensable pour le juge : il lui est même nécessaire pour accomplir au mieux sa mission.

L'écoulement du temps permet en effet de mettre une certaine distance entre le juge et le litige lui-même. Il contribue aussi à solenniser l'intervention du juge qui, en quelque sorte, impose son tempo, notamment à travers la procédure dont le juge a, au moins dans une certaine mesure, la maîtrise.

Surtout, le juge a besoin de temps pour réaliser au mieux la tâche qui est la sienne, qui impose de s'assurer une bonne connaissance des données du litige, d'entendre les parties et de soupeser leurs arguments, de rechercher les règles de droit qui vont lui permettre de rendre son jugement et, le cas échéant, d'en rechercher la conciliation, de préparer sa décision avec tout le soin nécessaire. Cela est d'autant plus nécessaire compte tenu de la complexité juridique mais aussi souvent technique voire scientifique des litiges dont le juge est aujourd'hui souvent saisi des conséquences politiques, économiques, sociales ou environnementale que sont susceptibles d'entraîner ses décisions, à plus forte raison lorsque le juge statue en dernier ressort.

D'autre part, le temps est aussi, pour le juge, si ce n'est un adversaire voire un ennemi, tout au moins un défi, au minimum une préoccupation constante.

D'abord, évidemment, parce que les justiciables qui saisissent le juge attendent de lui qu'il se prononce si ce n'est immédiatement du moins rapidement et en tout cas dans un délai qui conserve à sa réponse une pertinence et une effectivité concrète. Le meilleur des jugements, le plus solide juridiquement et le mieux étayé, restera sans portée sur le litige concret qu'il est censé résoudre s'il intervient trop tard.

Le respect d'un délai raisonnable dans l'intervention du juge s'est imposé, sous l'effet notamment de la jurisprudence de Cour européenne des droits de l'Homme comme une composante du droit fondamental à un juge effectif. Au-delà même de cette exigence, la préoccupation d'efficacité et d'effectivité de l'action du juge n'a fait que croître au cours des dernières années : elle impose au juge d'avoir un souci constant de l'effectivité de son intervention et, donc, notamment du délai dans lequel il intervient.

Le défi est d'autant plus grand pour les cours suprêmes que des exigences particulières pèsent sur elles : statuant en dernier ressort, elles n'ont pas le droit à l'erreur et doivent au contraire faire preuve de la plus grande exigence en ce qui concerne la qualité et la lisibilité de leurs décisions. Cela dans un contexte dans lequel les litiges ont tendance à devenir juridiquement plus complexes et soulèvent souvent des questions techniques qu'il est difficile au juge de maîtriser, alors que les attentes sociales à l'égard du juge n'ont jamais été aussi grandes et en même temps contradictoires, nos sociétés ayant tendance à être plus divisées et les acteurs organisés n'hésitant pas à tenter d'utiliser le juge pour faire avancer telle ou telle cause.

L'obligation de principe qui pèse sur le juge suprême lorsqu'il fait application du droit de l'Union de saisir la Cour de justice de l'Union soulève à cet égard une difficulté particulière, compte tenu du temps nécessaire à la cour de Luxembourg pour se prononcer, ce qui s'explique assez facilement par l'importance et la difficulté de sa mission d'interprétation uniforme du droit de l'Union mais qui doit néanmoins faire l'objet d'un examen lucide au regard des exigences de célérité. Il est vrai que des procédures accélérées ont été mises en place mais leur champ est encore très limité. Le dialogue des juges est nécessaire mais il prend du temps : comment faire en sorte qu'il soit aussi efficace que possible ?

La conciliation nécessaire entre toutes ces préoccupations opposées n'est pas nouvelle mais elle doit être ajustée pour tenir compte des exigences propres à chaque époque. Les années actuelles sont marquées par des attentes croissantes à cet égard que les cours suprêmes ne peuvent ignorer et auxquelles elles doivent au contraire chercher à répondre, si possible de manière coordonnées.

La rencontre du mois de février pourrait ainsi être l'occasion d'un premier échange sur cet aspect de la question, à la fois en échangeant des éléments chiffrés (durée moyenne des affaires, ancienneté du « stock » des affaires encore en instance de jugement) mais aussi sur les outils qui ont pu être mis en œuvre pour réduire les délais de jugement tout en maintenant un niveau suffisant de qualité (tri des affaires en fonction de leur complexité, dispositifs pour réduire l'allongement des procédures d'instruction, utilisation des potentialités de l'assistance à la décision, y compris automatisé mais jusqu'où ?) et sur la manière de concilier une gestion efficace du temps et l'appréciation des dossiers particulièrement complexes techniquement ou ayant pour lesquels la décision du juge est susceptible d'avoir un impact économique, social, environnemental ou autre majeur (recours à des experts, à des procédures spécifiques pour approfondir certaines de dimension) et pour assurer un dialogue des juges aussi efficace que possible.

*

La question du traitement des procédures présentant une urgence particulière se pose également de manière accrue.

Le développement de crises de nature diverses (sanitaire, sécuritaire) rend de plus en plus nécessaire la capacité du juge à apporter des réponses rapides dans certaines configurations.

Les procédures permettant au juge de traiter dans l'urgence, c'est-à-dire en quelques semaines et même parfois en quelques jours voire en quelques heures des litiges présentant une urgence particulière se sont développées et ont pris, au cours des dernières années une importance particulière, même devant les cours suprêmes. Le Conseil d'Etat, comme d'autres cours suprêmes, y a été confronté de manière particulièrement aigüe lors de la crise sanitaire compte tenu des nombreux recours en référé formés contre les mesures exceptionnelles prises par le pouvoir exécutif. Il y avait également été confronté, quoique de manière moins spectaculaire, lors des mesures prises à la suite des attentats terroristes dans les années 2015-2017.

Des procédures d'urgence existent également devant les juridictions européennes.

Ces procédures d'urgence imposent au juge de prendre de manière très rapide des positions qui, si elles sont supposées être provisoires et ne pas se prononcer sur le fond du litige, revêtent une très grande portée pratique et reçoivent un considérable écho médiatique et politique.

La rencontre du mois de février peut être également l'occasion d'échanger sur le meilleur usage de ces procédures d'urgence, les perspectives qu'elles offrent mais aussi les difficultés qu'elles soulèvent pour le juge et notamment le juge suprême.

*

Enfin, la question du rapport entre le juge et le temps connaît des développements nouveaux et délicats avec l'apparition de nouveaux dispositifs de l'action publique, organisés autour de la fixation d'objectifs chiffrés à moyen voire à long terme, dont les pouvoirs publics doivent assurer le respect par une action progressive. C'est particulièrement le cas dans le domaine de l'environnement et notamment de la lutte contre le changement climatique, ses causes comme ses effets.

Ces objectifs, tout au moins dans le domaine climatique, mettent en œuvre des principes posés au plan international et correspondent à un enjeu majeur voire existentiel pour l'avenir de nos civilisations voire de l'humanité elle-même. Leur respect met également en œuvre des principes fondamentaux garantis par les constitutions nationales, les traités européens y compris la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Plusieurs cours suprêmes ont été amenées à se prononcer sur ces questions au cours des mois écoulés, d'autres le seront certainement, y compris au niveau européen, en réponse à des actions conduites par des personnes publiques ou privées, par des associations, par des collectifs de citoyens engagés sur ces sujets.

Ces actions posent au juge des difficultés nouvelles pour apprécier, à la date à laquelle le juge se prononce, de la suffisance ou de l'insuffisance d'actions publiques au regard de la réalisation d'objectifs relativement éloignés dans le temps mais dont la réalisation effective implique une action immédiate de la part des pouvoirs publics compétents.

Pour la première fois peut-être, le juge est ainsi amené à sortir de l'approche rétrospective qui est normalement la sienne, puisque, en principe, un litige se situe dans le passé voire dans le présent : il est ainsi amené à porter une appréciation prospective pour se prononcer sur le litige dont il est saisi *hic et nunc*.

Le Conseil d'Etat français a ainsi été amené à se prononcer sur la légalité du refus du Gouvernement de prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre en examinant la légalité de cette décision au regard de la trajectoire fixée par décret pour atteindre l'objectif assigné à la France pour 2030, tant par la loi française que par le règlement adopté en 2018

par l'Union pour mettre en œuvre les accords de Paris. La cour suprême irlandaise est allée dans le même sens en invalidant le plan décrivant les politiques que l'Etat irlandais entendait mettre en œuvre en 2017-2022 pour réduire les émissions de gaz à effet de serre en se fondant sur la loi irlandaise de 2015 fixant le cadre général de la lutte contre le changement climatique pour l'Irlande. Le tribunal constitutionnel allemand a également été amené à se prononcer, en invalidant cette fois une loi adoptée par le parlement allemand lui-même pour mettre en œuvre les objectifs de lutte contre le changement climatique : elle a jugé que le niveau insuffisant d'efforts prévus à moyen terme faisait peser une obligation excessive sur les générations futures en portant atteinte à leurs droits. La cour suprême néerlandaise, de son côté, avait, la première, invalidé le plan d'action gouvernemental en se fondant cette fois sur la méconnaissance des droits garantis par les articles 2 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Ces décisions conduisent les juges suprêmes à se prononcer non seulement sur des questions nouvelles mais en le faisant selon une démarche inédite puisque conduisant à apprécier la légalité d'un acte aujourd'hui au regard d'objectifs généraux fixés pour demain voire pour après-demain mais dont il n'est pas sérieusement contesté que le respect effectif appelle de la part des autorités responsables une action sans délai.

Il n'en demeure pas moins que ces contentieux nouveaux conduisent le juge à apprécier la question du temps d'une manière nouvelle qui pose de manière inédite des questions en termes de capacités techniques, d'appréciation juridique, de légitimité démocratique. La question du suivi de ses décisions se pose également de manière nouvelle pour le juge compte tenu de cette nouvelle dimension temporelle mais aussi du contenu très large des politiques publiques concernées.

La rencontre de février peut être l'occasion d'échanges très précieux sur ces questions nouvelles et largement inédites, d'abord pour faire un état des lieux des procédures en cours ainsi que du suivi des décisions déjà prises, pour examiner ensemble l'appréciation de cette problématique du contrôle prospectif, de ses conséquences pour le juge sur son rôle, ses pouvoirs et son appréciation, et, le cas échéant, sur les perspectives nouvelles qu'ouvre cette évolution, dans le domaine climatique en particulier mais aussi peut-être au-delà.

*

Les sociétés européennes de ce premier quart du XXI^e siècle connaissent des bouleversements profonds qui tendent notamment à investir le juge, et notamment les cours suprêmes, de nouvelles attentes voire de nouvelles missions. Cette juridictionnalisation de nos sociétés est une réalité, de plus en plus de justiciables n'hésitant pas à saisir le juge pour des sujets qui ont longtemps été absents de son prétoire voire à mettre les juges, d'un même pays ou d'un même continent, en concurrence les uns avec les autres. Ces réalités ne peuvent être ignorées ni les attentes fortes, et souvent contradictoires, qu'elles font peser sur le juge, notamment sa capacité à répondre rapidement voire très rapidement et, à l'inverse, à apprécier le long terme. Un échange entre cours suprêmes sur ces problématiques, à la fois classiques et nouvelles, apparaît d'autant plus nécessaire que, au-delà des différences liées à chaque système, à chaque tradition juridique, les défis sont communs et appellent ainsi une réponse sinon commune du moins coordonnée.