



*Présidence française du Conseil de l'Union européenne*

**CONFERENCE DES CHEFS DE COURS SUPREMES DES ETATS MEMBRES DE  
L'UNION EUROPEENNE**

*21 février 2022*

**Note de présentation de l'atelier organisé par le Conseil d'État  
« 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<sup>e</sup> 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.



*French Presidency of the Council of the European Union*

**CONFERENCE OF HEADS OF SUPREME COURTS OF THE MEMBER STATES  
OF THE EUROPEAN UNION**

*21 February 2022*

**Presentation note on the workshop organised by the Council of State  
“Judge and time: judge of the moment and judge of the long term”**

The question of the judge's relationship with time and the complex relations between them is an old and perhaps consubstantial question of the action of judging. It has several dimensions: the traditional but always delicate and evolving one of reconciling the need to take the time necessary to judge properly with the imperative of judging in a timely manner; the more recent one, which is undergoing new developments, relating to the ability to manage short time, i.e. urgency, when necessary; and finally, the newer one, which leads the judge to give a ruling with regard to objectives aimed at the medium or even the long term, as in cases concerning environmental issues, and in particular the climate.

\*

The conciliation between the need to take the necessary time to judge properly and the need to judge in a timely manner is undoubtedly as old as the judge himself, but the balance to be found remains evolving and must be adapted, in particular, to the requirements of the society.

On the one hand, it is certain that time has always been an indispensable ally for the judge: it is even necessary for him to accomplish his mission as well as possible.

The passage of time in fact makes it possible to put a certain distance between the judge and the dispute itself. It also contributes to the solemnisation of the judge's intervention, which, in a way, imposes its own tempo, particularly through the procedure over which the judge has, at least to a certain extent, control.

Above all, the judge needs time to carry out his task as well as possible, which requires him to ensure that he has a good knowledge of the facts of the dispute, to hear the parties and weigh up their arguments, to seek out the legal rules that will enable him to render his judgement and, if necessary, to seek conciliation, and to prepare his decision with all the necessary care. This is all the more necessary given the legal, but also often technical or even scientific, complexity of the disputes that are often referred to the judge today, and the political, economic, social or environmental consequences that his decisions are likely to entail, all the more so when the judge rules as a last instance.

On the other hand, time is also, for the judge, if not an adversary or even an enemy, at least a challenge, at a minimum a constant concern.

First of all, obviously, because the litigants who refer cases to the judge expect him to give a ruling, if not immediately, then at least quickly, and in any case within a period of time that ensures that his response is relevant and effective. The best of judgements, the most legally sound and best supported, will remain without impact on the concrete dispute it is supposed to resolve if it comes too late.

The respect of a reasonable time limit for the judge's intervention has become a component of the fundamental right to an effective judge, notably under the effect of the case law of the European Court of Human Rights. Beyond this requirement, the concern for the efficiency and effectiveness of the judge's action has only increased in recent years: it requires the judge to be constantly concerned about the effectiveness of his intervention and, therefore, in particular, the time within which he intervenes.

The challenge is all the greater for the supreme courts because of the particular demands placed on them: as courts of last resort, they have no right to make mistakes and must, on the contrary, be extremely demanding in terms of the quality and clarity of their decisions. This is in a context in which disputes tend to become more legally complex and often raise technical issues that are difficult for the judge to master, while social expectations of the judge have never been so great and at the same time contradictory, with our societies tending to be more divided and organised actors not hesitating to try to use the judge to advance a particular cause.

The obligation in principle of the supreme court when applying Union law to refer the matter to the Court of Justice of the Union raises a particular difficulty in this respect, given the time needed for the Luxembourg court to give its opinion, which can be explained quite easily by the importance and difficulty of its mission of uniform interpretation of Union law which must nevertheless be examined lucidly in the light of the demands of promptness. It is true that accelerated procedures have been put in place but their scope is still very limited. The dialogue between judges is necessary but it takes time: how can we ensure that it is as effective as possible?

The necessary conciliation between all these conflicting concerns is not new, but it must be adjusted to take account of the requirements of each epoch. The current years are marked by growing expectations in this respect which the supreme courts cannot ignore and which they must seek to address, if possible in a coordinated manner.

The February meeting could thus be the occasion for an initial exchange on this aspect of the question, both by exchanging figures (average length of cases, age of the 'stock' of cases still pending) and also on the tools that have been implemented to reduce the time taken to reach a decision while maintaining a sufficient level of quality (sorting of cases according to their complexity, measures to reduce the length of investigation procedures, use of the potential of decision assistance, including automated assistance, but to what extent?) and on how to reconcile efficient time management with the assessment of particularly technically complex cases or cases where the judge's decision is likely to have a major economic, social, environmental or other impact ( use of experts, specific procedures to examine certain aspects in greater depth) and to ensure that the dialogue between judges is as effective as possible.

\*

The question of how to deal with proceedings of particular urgency is also becoming increasingly important.

The development of crises of various kinds (health, security) makes it increasingly necessary for the judge to provide rapid responses in certain situations.

Procedures enabling judges to deal with particularly urgent cases in a matter of weeks, and sometimes even days or even hours, have developed and have become particularly important in recent years, even before the supreme courts. The Conseil d'Etat, like other supreme courts, was confronted with this in a particularly acute manner during the health crisis, in view of the many appeals for provisional judicial emergency order lodged against the exceptional measures taken by the executive. It had also been confronted with this, although less spectacularly, with the measures taken following the terrorist attacks in 2015-2017.

Emergency procedures also exist before the European courts.

These emergency procedures require the judge to take very rapid decisions which, although they are supposed to be provisional and not to rule on the merits of the dispute, have a very great practical impact and receive considerable media and political attention.

The February meeting may also be an opportunity to discuss the best use of these emergency procedures, the prospects they offer but also the difficulties they raise for the judge, particularly the supreme judge.

\*

Finally, the question of the relationship between the judge and time is undergoing new and delicate developments with the appearance of new public action mechanisms, organised around the setting of quantified objectives in the medium or even long term, objectives that the public authorities must ensure the respect through progressive action.

This is particularly the case in the field of the environment and, in particular, the battle against climate change, its causes and effects.

These objectives, at least in the area of climate change, implement principles laid down at international level and correspond to a major, even existential, challenge for the future of our civilisations and even of humanity itself. Respecting them also implements fundamental principles guaranteed by national constitutions and European treaties, including the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Several supreme courts have been called upon to rule on these issues in recent months, and others will certainly do so, including at European level, in response to actions brought by public or private individuals, associations or groups of citizens involved in these matters.

These actions pose new difficulties for the judge in assessing, at the time he makes his decision, the sufficiency or insufficiency of public actions with regard to the achievement of objectives that are relatively distant in time but whose effective achievement implies immediate action by the competent public authorities.



For the first time perhaps, the judge is thus led to leave the retrospective approach that is normally his, since, in principle a dispute is situated in the past or even in the present: he is thus led to make a prospective assessment in order to rule on the dispute before him *hic et nunc*.

The Conseil d'Etat was thus called upon to rule on the legality of the Government's refusal to take additional measures to combat greenhouse gas emissions by examining the legality of this decision with regard to the trajectory set by decree to achieve the objective assigned to France for 2030, both by French law and by the regulation adopted in 2018 by the Union to implement the Paris agreements. The Irish Supreme Court followed the same direction, invalidating the plan outlining the policies the Irish state intended to implement in 2017-2022 to reduce greenhouse gas emissions based on the Irish Climate Change Act 2015, which sets out the general framework for Ireland to combat climate change. The German Constitutional Court has also been called upon to rule, this time invalidating a law passed by the German parliament itself to implement climate change targets: it ruled that the insufficient level of effort planned for the medium term placed an excessive obligation on future generations by infringing their rights. The Dutch Supreme Court was the first to invalidate the government's action plan, this time based on a failure to respect the rights guaranteed by Articles 2 and 8 of the European Convention on Human Rights.

These decisions lead the supreme courts to rule not only on new questions, but to do so in an unprecedented way, since they assess the legality of an act today in the light of general objectives set for tomorrow, or even the day after tomorrow, but for which it is not seriously disputed that effective compliance requires immediate action on the part of the authorities responsible.

The fact remains that these new disputes lead the judge to assess the question of time in a new perspective that raises questions in terms of technical capacity, legal assessment and democratic legitimacy. The question of the follow-up to its decisions also arises in a new way for the judge, given this new temporal dimension but also the very large content of the public policies concerned.

The February meeting may provide an opportunity for very valuable exchanges on these new and largely unprecedented issues, firstly to take an assessment of the procedures underway and the follow-up to decisions already taken, to examine together the appreciation of this issue of prospective control, its consequences for the judge in terms of his role, powers and assessment, and, where appropriate, on the new prospects opened up by this development, in the climate field in particular, but also perhaps beyond.

\*

European societies in this first quarter of the 21st century are undergoing profound disruptions that tend to invest the courts, and in particular the supreme courts, with new expectations and even new missions. This jurisdictionalization of our societies is a reality, with more and more people not hesitating to bring cases before the courts on matters that have long been absent from the courtroom, or even to put judges in the same country or continent in competition with one another. These realities cannot be ignored, nor can the high and often contradictory expectations they place on the judge, in particular his ability to respond quickly, or even very quickly, and, on the other hand, to assess the long term. An exchange between supreme courts on these issues, both traditional and new, seems all the more necessary since, beyond the differences linked to each system and each legal tradition, the challenges are common and thus call for a response that is, if not common, at least coordinated.