

3.– *Les efforts de la Cour en matière de délais*

Comme chaque année, le rapport de la Cour constitutionnelle insiste sur le délai de traitement (entre le dépôt et l'examen du recours) qu'elle estime toujours « raisonnablement court ». Cette formule désormais « consacrée » reste justifiée malgré certaines hausses.

En 2022, le délai dans le cadre du procès par voie incidente est de 292 jours. Pour la troisième année consécutive, ce chiffre est en augmentation (245 jours en 2021 et 226 jours en 2020). Il reste néanmoins inférieur aux années 2018 (389 jours) et 2017 (362 jours).

À l'inverse, concernant les procès par voie principale, le délai moyen diminue (324 jours en 2022) après deux années d'augmentation en 2021 (351 jours) et 2020 (372 jours).

Enfin, la rapidité de traitement de la Cour connaît une très forte progression cette année concernant les conflits entre État, régions et provinces autonomes, avec un délai moyen de 159 jours en 2022, proche du délai de 180 jours en 2020, soit la moitié du délai de 331 jours nécessaire en 2021. Plus globalement, ce délai s'améliore au fil des années avec un progrès majeur par rapport aux délais connus entre 2016 et 2019 (446 jours en 2019, 535 jours en 2018, 699 jours en 2017 et même 753 jours en 2016).

Sur le fond, les arrêts de la Cour constitutionnelle qui ont marqué l'année 2022 font l'objet des commentaires dans la présente chronique.

Mi. B.

II. – DROIT PROCESSUEL CONSTITUTIONNEL : LA PRATIQUE DES *AMICI CURIAE* DEVANT LA COUR CONSTITUTIONNELLE EN 2022.

Introduit dans le règlement intérieur de la Cour constitutionnelle en 2020⁴, l'*amicus curiae* constitue une voie de participation réservée aux « associations et groupements sans but lucratif et aux organes institutionnels, porteurs d'intérêts collectifs ou diffus » qui peuvent présenter par écrit des observations « utiles à la connaissance et à l'évaluation de l'affaire, notamment en raison de sa complexité »⁵. La jurisprudence de l'année 2022 montre une pratique en expansion et confirme les critères de recevabilité de ces observations, fondés sur leur capacité d'offrir des éléments utiles au traitement de l'affaire (I). Néanmoins, si cette utilité a pu être ponctuellement reconnue, les références approfondies aux arguments des *amici curiae* dans les motivations des décisions demeurent rares (II).

⁴ Décision du 8 janvier 2020 modifiant les « normes intégratives pour les procédures devant la Cour constitutionnelle » (ci-après N.I.) publiée dans la *Gazzetta ufficiale* n° 17 du 22 janvier 2020.

⁵ Art. 6 de la nouvelle version des Normes intégratives.

A. Des critères de recevabilité fondés sur la capacité argumentative des *amici curiae*

Parmi les 270 décisions rendues au cours de l'année 2022, on compte 27 décisions mentionnant des observations présentées par des *amici curiae*, dont 18 dans le cadre du contrôle incident et 9 dans le contrôle par voie principale. Ces chiffres montrent une pratique en plein essor, comme en témoigne aussi le nombre de décrets du Président de la Cour prononçant la recevabilité de ces observations, soit 13 au cours de la première année, en 2020, puis 23 en 2021 et 38 en 2022⁶.

Parmi les *amici curiae*, on retrouve surtout de nombreuses associations de catégorie professionnelle⁷, suivies des associations de protection de l'environnement, de protection des migrants ou, occasionnellement, des droits des personnes LGBTI⁸.

Au-delà des critères formels (délai de dépôt et longueur maximale), la Cour évalue la recevabilité des observations des *amici curiae* sur la base de l'objet social prévu par le statut de l'association ou de l'organe institutionnel. C'est à ce titre que les observations d'une association culturelle n'ont pas été admises dans une affaire en matière d'urbanisme au motif que, au vu de son objet social, l'association n'était pas « porteuse d'intérêts inhérents aux questions de constitutionnalité posées » et n'était donc pas en mesure d'« offrir des éléments utiles à la connaissance et à l'évaluation de l'affaire » (arrêt n° 217 de 2022⁹). Dans une autre décision, la Cour a confirmé que l'*amicus curiae* ne peut élargir le *thema decidendum* soulevant de nouveaux moyens et conclusions nouveaux (arrêt n° 247 de 2022¹⁰).

Dans plusieurs décisions, la Cour a pu ensuite préciser que l'introduction de l'*amicus curiae* n'a pas d'effet sur la recevabilité des tierces interventions. S'agissant particulièrement du contrôle par voie principale, l'ouverture de la participation aux *amici curiae* n'implique pas l'élargissement de l'accès aux tiers dont les demandes d'intervention sont rejetées. En fait, le contentieux en voie principale étant particulièrement fermé aux interventions des tiers au-delà des institutions publiques dotées de compétence législative (l'État et les Régions), certaines entreprises ont dénoncé une disparité de traitement injustifiée du fait que l'*amicus curiae* permet désormais la participation d'associations et groupements sans but lucratif tandis que la porte est toujours fermée aux entreprises ayant des intérêts liés à la question. Néanmoins, la Cour a considéré qu'il n'y a pas de disparité de traitement car « le fondement de l'intervention est profondément différent, notamment sur le profil de la légitimation et de l'intérêt à intervenir, par rapport à celui des opinions des *amici*

⁶ La recevabilité des observations des *amici curiae* est décidée par décret du Président de la Cour, publié sur le site.

⁷ Dans les deux tiers des décisions, 18 sur 27, dont 13 dans le contrôle incident et 5 dans le contrôle par voie principale.

⁸ Les associations ont déposé des observations en qualité d'*amici* sur un tiers des affaires, à savoir 5 décisions sur question incidente et 4 sur recours en voie principale.

⁹ Cour const., sent. n° 217, 14 septembre 2022, *Giur. cost.*, p. 2289.

¹⁰ Cour const., sent. n° 247, 17 octobre 2022, *G.U.* b° 50 du 14 décembre 2022.

curiae » (arrêts n° 121¹¹, 221¹² et 259¹³ de 2022), puisque la raison justifiant la participation de ces derniers se retrouve dans leur capacité « à offrir des éléments utiles à la connaissance et à l'évaluation de l'affaire ». Malgré cette capacité préconisée par le règlement intérieur et reconnue à plusieurs reprises par la jurisprudence, les références aux éléments apportés par les tiers, notamment factuels, demeurent rares.

B. Un impact faible sur les motivations des décisions

Les observations de tiers en qualité d'*amici curiae* peuvent apporter une contribution à la formation de la décision grâce à l'apport d'informations factuelles, telles que des données statistiques ou scientifiques ainsi que tout élément concret utile pour la compréhension des enjeux de la question, que la doctrine américaine regroupe sous la définition de *legislative facts*¹⁴. Elles peuvent également apporter des éléments juridiques : moyens et griefs, lectures interprétatives de la norme contrôlée et de la norme de référence.

Or, bien que les techniques interprétatives et décisionnelles de la Cour constitutionnelle permettent la prise en compte d'éléments factuels, notamment dans le cadre du contrôle incident caractérisé par un caractère concret plus marqué par rapport au contrôle *a posteriori* français, ceux-ci sont encore très souvent pris en compte de manière implicite. Les références aux arguments des *amici curiae* au cours de ces trois ans confirment ce constat, puisque les citations explicites d'arguments factuels dans la motivation des décisions restent plutôt rares. Ainsi, en 2022, on ne trouve des références à des arguments factuels présentés par les *amici curiae* que dans la décision n° 259 (à propos des prix des concessions présentées par la fédération des entreprises énergétiques) ou dans la décision n° 234¹⁵, s'agissant d'informations sur le régime des retraites des journalistes et les possibles conséquences économiques de l'interdiction des cumuls d'activités.

Un peu plus fréquentes sont les références aux arguments juridiques, brièvement rappelés dans la partie « en fait » dans plusieurs décisions et mentionnés également dans la partie « en droit », contenant le raisonnement de la Cour, dans deux décisions (n° 67 et n° 247). Dans ces décisions, la Cour souligne que les observations portant sur le cadre normatif et jurisprudentiel de référence présentées par l'ASGI, Association d'études juridiques sur l'immigration, ont été très utiles à l'évaluation de la question.

¹¹ Cour const., sent. n° 121, 6 avril 2022, *Giur. cost.*, pp. 1349-1350.

¹² Cour const., sent. n° 221, 13 septembre 2022, *Giur. cost.*, pp. 2322-2325.

¹³ Cour const., sent. n° 259, 23 novembre 2022, G. U. n° 51 du 21 décembre 2022.

¹⁴ K.-C. DAVIS, « An Approach to Problems of Evidence in Administrative Process », *Harv. Law Review*, 1942, n° 5, p. 364 et, en France, J.-J. PARDINI, *Le juge constitutionnel et le « fait » en Italie*, Economica-PUAM, 2001.

¹⁵ Cour const., sent. n° 234, du 4 octobre 2022, G. U. n° 48 du 30 novembre 2022.

Il faut néanmoins noter que l'utilité concrète des observations des *amici curiae* est fortement réduite par la limite de 25 000 caractères imposée par les normes intégratives.

A.M. L.C.O.

III. – DROIT CONSTITUTIONNEL DES NORMES

A. – Rapports entre droit interne, droit communautaire et droit européen – la protection sociale, la Cour constitutionnelle et la Cour de justice : que prévalent, pour une fois, la complémentarité des protections et le principe de coopération loyale ! (à propos des arrêts n° 54¹⁶ et 67 de 2022 ¹⁷)

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne en matière de rapports avec l'UE est faite de courants contraires emportés tant par des arrêts comme celui n° 269 de 2017 qui impose, en cas de double préjudicialité, de renvoyer d'abord la question de constitutionnalité au juge constitutionnel mais aussi des arrêts n° 311 et n° 317¹⁸ de 2009 qui prônent la complémentarité des protections nationales et supranationales en matière de droits fondamentaux. La difficulté, c'est que l'on ne sait jamais dans quel sens le vent va tourner.

Cela a d'ailleurs été corroboré par les **arrêts n° 54 et n° 67 de 2022** par lesquels la Cour constitutionnelle a décidé de conforter la conjonction des protections constitutionnelle et européenne dans le domaine de la protection sociale. Dans l'arrêt n° 54, elle devait se prononcer sur la constitutionnalité du dispositif législatif qui réservait aux seuls ressortissants de pays tiers, disposant d'un permis de long séjour sur le territoire italien, la possibilité de prétendre à un chèque de natalité ainsi qu'à un chèque de maternité. Les ressortissants de pays tiers ne disposant pas d'un tel titre en étaient donc privés. Pour le juge constitutionnel, une telle différence de traitement contrevenait non seulement au texte constitutionnel mais aussi à l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux¹⁹ mis en application notamment par la directive 2011/98/UE qui consacre l'existence d'une parité de traitement entre les citoyens des États tiers.

La Cour constitutionnelle a donc « interpellé » la Cour de justice par le biais de l'article 267 du TFUE « dans un esprit de loyale coopération, destiné à sauvegarder une protection juridictionnelle effective dans les secteurs règlementés par le droit de

¹⁶ Cour const., *sent.* n° 54 du 11 janvier 2022, *Giur. cost.*, p. 685-689.

¹⁷ Cour const., *sent.* n° 67 du 8 février 2022, *Giur. cost.*, p. 825-826.

¹⁸ Voir notamment F. JACQUELOT, « L'ordre juridique italien et la CEDH : La Cour constitutionnelle réajuste sa position », *AJJC – XXV-2009*, 2010, p. 760-763.

¹⁹ L'article 34 de la Charte des droits fondamentaux dispose, en effet, que « toute personne qui réside et se déplace légalement à l'intérieur de l'Union a droit aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux, conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales ».