

Arrêt du 3 novembre 2006, [K 31/06](#)

## INTRODUCTION DE LA POSSIBILITÉ DE « GROUPEUR » LES LISTES DES CANDIDATS AUX ÉLECTIONS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

<b>Nature de la procédure:</b> <a href="#">contrôle abstrait</a> <b>Initiateur :</b> groupe de députés	<b>Formation de jugement:</b> composition plénière	<b>Opinions dissidentes :</b> 3
---	---	------------------------------------

<b>Objet du contrôle:</b>	<b>Repères de contrôle :</b>
La possibilité et les principes relatifs à la création, par les comités électoraux aux élections des collectivités territoriales, du groupe de listes des candidats (soi-disant "bloc électoral") afin de participer collectivement au partage des mandats dans une circonscription électorale. [Loi du 6 septembre 2006 modifiant la loi "ordination électorale aux conseils communaux, conseils régionaux et parlements des voïvodies: article 1 point 2, 3, 7, 9-16]	Principe de proportionnalité Principe d'état démocratique de droit Décentralisation de l'autorité publique Obligation de tenir compte des liens locaux Principe de l'égalité quant au droit électoral Principe de la liberté des élections [Constitution: préambule, article 2, 15, 169 alinéa 2; Charte européenne de l'autonomie locale: article 3]
L'entrée en vigueur de la loi modifiante de ci-dessus six jours après sa publication au Journal Officiel [Loi de ci-dessus: article 2]	Principe d'état de droit Principe de proportionnalité [Constitution: article 2 et 31 alinéa 3]
Mode d'adoption de la loi modifiante de ci-dessus	Principe de la solidité et de la diligence de l'activité des institutions publiques Principe d'état de droit Principe de la légalité de l'activité des institutions publiques Exigence de trois lectures au Sejm Devoir de consulter les collectivités territoriales [Constitution: préambule, article 2, 7, 119 alinéa 1; Charte européenne de l'autonomie locale: article 4 alinéa 6]

Le système électoral proportionnel, en tant qu'alternative du système majoritaire, consiste à la répartition des mandats proportionnelle par rapport au nombre des voix exprimées. Le territoire où les élections s'effectuent (p.ex. tout un pays quant aux élections législatives ou bien une collectivité territoriale quant aux élections locales) est divisé en circonscriptions électoraux où les mandats des députés sont repartis au nombre défini à priori pour chaque circonscription. Un comité électoral (créé p.ex. par un groupement politique) peut présenter dans chaque circonscription une liste de candidats recommandés. Ensuite, après avoir effectué le compte des voix dans chaque circonscription, les comités électoraux reçoivent un certain nombre des mandats, suivant l'importance du soutien obtenu dans la circonscription donnée, en appliquant la méthode mathématique adéquate en fonction de la nature des élections (actuellement, c'est la méthode d'Hondt ou de Saint-Laguë qui s'applique). Parfois, la prise en compte d'un comité électoral lors du partage des mandats dépend du soutien, que la partie a obtenu en pourcent sur le territoire entier du pays (c'est-à-dire, en fonction de la nature des élections, à l'échelle du pays ou bien à

l'échelle de l'unité concrète de l'autorité territoriale), appelé "seuil électoral". Ce genre de système vise la garantie de la stabilité d'un organe de représentation nouvellement élu en éliminant les groupements jouissants d'un soutien social minimes.

Actuellement, le système proportionnel est appliqué aux élections législatives au Sejm (voir l'article 96 alinéa 2 de la Constitution) ainsi qu'aux élections aux autorités délibérantes des collectivités territoriales, hormis les communes de moins de 20.000 habitants (voir l'article 87, 88 alinéa 1, 134 alinéa 1, 162 alinéa 1 de la loi du 16 juillet 1998 – Ordination électorale aux conseil des communes, des régions et aux Sejms des voïévodies; ci-après l'ordination électorale des collectivités territoriales – en relation avec l'article 169 alinéa 2 de la Constitution). Or, uniquement en cas des élections au Sejm, c'est une exigence formulée directement à la Constitution.

Le 6 septembre 2006, le Sejm a adopté la loi modifiante l'ordination électorale des collectivités territoriales, mise en question dans la présente affaire, dont l'objectif principal concernait le groupement des listes des comités électoraux aux élections des collectivités territoriales. Ce mécanisme prévoyait qu'au moins deux comités électoraux, en passant un contrat, puissent s'unir afin de créer un groupe de listes au sein d'une collectivité territoriale. Ce groupe de listes est ainsi considéré comme un sujet lors du partage des mandats (effectué conformément à la méthode d'Hondt). Ensuite, les mandats sont repartis parmi les comités électoraux faisant partie d'un groupe de listes (conformément à la méthode de Saint- Laguë).

De plus, le législateur a introduit un seuil électoral uniforme de 5% du soutien exprimé en faveur d'un comité électoral à l'échelle d'une commune, d'une région et ou bien d'une voïévodie, dont dépend la participation au partage des mandats (jusqu'à présent, le seuil électoral ne concerne pas les communes). Si un comité électoral ne dépasse pas le seuil, il n'a pas le droit d'être pris en compte lors du partage des mandats. Or, si la liste d'un comité fait partie d'un groupe de listes, réunies ("groupées") conformément aux dispositions nouvelles, les voix exprimées en faveur de ce comité sont toujours prises en compte, nonobstant l'importance du soutien octroyé. Cependant, en cas des listes "groupées", le seuil électoral est de 10% pour les élections communales et régionales ainsi que de 15% pour les élections de voïévodies. Si un groupe de listes n'obtient pas le nombre des voix requis, le partage des mandats s'effectue en prenant en compte chaque liste à part.

Les dispositions modifiées n'introduisent aucune modification quant aux élections aux conseils communaux de plus de 20.000 habitants (comparer: ci-dessus).

La procédure dans la présente affaire a été initiée par la requête émanant d'un groupe de députés (comp. l'article 191 alinéa 1 point 1 de la Constitution). Les objections constitutionnelles par rapport à la loi modifiante peuvent se repartir en trois catégories, ce qui est repris par la sentence.

D'abord, les requérants ont mis en question le contenu matériel des dispositions modifiantes, notamment la possibilité de "grouper" les listes. Ils ont soulevé avant tout le problème que les dispositions nouvelles favorise les sujets adhérant au groupe de listes ainsi qu'elles embrouillent le résultat du soufrage, inadéquat au soutien réellement exprimé en faveur du parti le plus important. Ainsi, les initiateurs de la procédure réclament le respect des principes constitutionnels de subsidiarité (le préambule de la Constitution), de l'état démocratique de droit (article 2), de la décentralisation de l'autorité publique (article

15 alinéa 1), de l'égalité des droits électoraux (article 169 alinéa 2) ainsi que l'obligation de respecter les liens locaux par le législateur (article 15 alinéa 2 de la Constitution et l'article 3 alinéa 1 de la Charte européenne de l'autonomie locale faite à Strasbourg le 15 octobre 1985) et le principe des élections libres (article 3 alinéa 2 de la Charte européenne de l'autonomie locale).

Deuxièmement, les initiateurs indiquent que la période de *vacatio legis* (courant à partir du jour de la publication de la loi jusqu'au jour de son entrée en vigueur) prévu par le législateur contredit au principe de l'état démocratique de droit (article 2 de la Constitution) et au principe de la proportionnalité (article 31 alinéa 3 de la Constitution). La loi a été publiée au Journal Officiel (pl.: Dziennik Ustaw) le 6 septembre alors qu'elle est entrée en vigueur, conformément à son article 2, six jours après, le 13 septembre.

Troisièmement, les initiateurs objectent que la loi modifiante a été adoptée suivant le mode portant atteinte à la Constitution. Ils visent notamment l'annulation de la soi-disant audition publique du projet de la loi modifiante par la commission élaborant le projet de la loi en question (Commission des collectivités territoriales et de la politique régionale), après avoir modifié la composition de cette commission (comp.: l'article 70a et suivants de la résolution du Sejm de la République de Pologne du 30 juillet 1992 – Règlement du Sejm de la République de Pologne).

Le problème particulier qui surgit dans la présente affaire est le fait que les élections aux collectivités territoriales du 12 novembre 2006 s'approchaient. Ainsi, les initiateurs réclamaient aussi le respect des standards résultant du soi-disant Code des bonnes pratiques électorales fait par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Conformément à son article II point 2 lettre b, la modification des éléments essentiels du droit électoral, notamment celle du système électoral, ne peut s'effectuer qu'au moins un an avant les élections.

Le présent jugement du Tribunal constitutionnel a été rendu quelques jours avant les élections (le 3 novembre), ce qui n'était pas indifférent pour son contenu (voir: point 7 de la motivation).

Le jugement a été pris à la majorité des voix des juges du Tribunal constitutionnel. Trois juges ont exprimé leurs opinions dissidentes. Juge Ewa Łętowska et juge Marek Safjan s'opposent à l'opinion du Tribunal constitutionnel exprimée au point 2 et 3 de la motivation au jugement (*vacation legis* et mode de l'adoption). *Votum separatum* du juge Mirosław Wyrzykowski se réfère au point 2 de la sentence.

Il convient de remarquer que les initiateurs, en mettant en question les dispositions de la loi modifiante, ont déposé la demande de "protéger l'action judiciaire" en défendant à la Commission électorale d'état et aux commissions électorales d'appliquer les dispositions mises en question jusqu'à ce que le Tribunal constitutionnel ne les examine. Le Tribunal, par la décision séparée du 4 octobre 2006, a rejeté cette demande.

## DÉCISION DU TRIBUNAL

**1. L'article 1 point 2, 3, 7, 9-16 de la loi du 6 septembre 2006 sur la modification de la loi - Ordonation électorale aux conseils communaux, régionaux et aux Sejms de voïévodie:**

a) **sont conformes au préambule, à l'article 2, à l'article 169 alinéa 2 de la Constitution ainsi qu'à l'article 3 alinéa 2 de la Charte européenne de l'autonomie locale,**

b) **ne sont pas non conformes à l'article 15 de la Constitution et à l'article 3 alinéa 1 de la Charte européenne de l'autonomie locale**

**2. L'article 1 point 2, 3, 7, 9-16 de la loi en question en relation à l'article 2 de cette loi est conforme à l'article 2 et à l'article 31 alinéa 3 de la Constitution.**

**3. La loi en question est conforme au préambule, à l'article 2, 7 et 119 alinéa 1 de la Constitution et elle n'est pas non conforme à l'article 4 alinéa 6 de la Charte européenne de l'autonomie locale.**

## THESES PRINCIPALES DE LA MOTIVATION

1. L'application d'un certain mode de répartir les mandats aux élections législatives est l'effet d'un compromis entre l'égalité matérielle des élections, reflétant l'idée des élections équitables (comparer le point no 3), et l'idée des élections "efficaces" permettant de créer une majorité solide. La valeur d'un état démocratique de droit concerne non seulement des élections libres, démocratiques et équitables mais aussi une autorité stable et efficace, née de ces élections.
2. Le principe de l'égalité des élections du point de vue formelle (quant aux élections aux collectivités territoriales, ce principe s'exprime à l'article 169 alinéa 2 de la Constitution) ordonne l'application à tout candidat des exigences définies par la loi, relatives au droit électoral passif et actif. Ces exigences ne sont pas modifiées par la loi mise en question.
3. Le principe de l'égalité des élections du point de vue matérielle se réfère au postulat des "élections équitables" où tout candidat élu représente le nombre pareil des électeurs. C'est une directive qu'il est impossible de mettre en oeuvre de manière complète (ne serait-ce que pour des raisons techniques). Elle n'exprime que la volonté de prendre en compte, de façon la plus précise possible, le postulat de l'égalité matérielle au droit électoral.
4. En définissant les règles des élections aux collectivités territoriales, le législateur, en prenant en considération la spécificité des ces élections ainsi que la relation entre les autorités délibérantes et les autorités exécutives des collectivités territoriales, différente de celle qui existe entre le Sejm et le gouvernement, se heurte au même dilemme qui apparaît lors des élections au Sejm. Il s'agit notamment de l'équilibre entre l'idée des "élections libres" et l'idée des "élections efficaces" (comparer: point no 1). Or, en cas des élections aux collectivités territoriales, l'étendu de la liberté du législateur est beaucoup plus important. En effet, la réalisation de l'égalité matérielle du droit électoral passif dépend entre autres du partage du territoire du pays en circonscriptions électorales. Ce postulat doit se comprendre de manière plus impérative par rapport aux élections législatives au Sejm que par rapport aux élections aux collectivités territoriales. En effet, uniquement par rapport aux élections législatives, la Constitution ordonne l'application du système proportionnel (comparer: article 96 alinéa 2 en relation à l'article 169 alinéa 2 de la Constitution). A cette occasion, le législateur doit examiner la proportion entre la mise en oeuvre de l'idée des élections équitables et le principe du fonctionnement efficace de l'autorité

publique (article 2 de la Constitution) ainsi que la décentralisation de celle-ci (article 15 alinéa 1 de la Constitution).

5. Les comités électoraux qui créent des groupes de listes des candidats peuvent prévoir un nombre plus élevé des voix des électeurs. Par conséquent, ils peuvent s'attendre à l'obtention du nombre plus important des mandats que le nombre obtenu si les voix exprimées étaient comptées séparément pour chaque comité à part. Ce qui en résulte c'est la marginalisation de l'importance des soi-disant restants des voix. Ce sont des voix exprimées en faveur d'une liste mais elles n'ont aucune importance pour l'attribution d'un mandat supplémentaire pour cette liste puisque le nombre de ces voix était trop petit pour l'obtention d'un mandat "entier". Or, le groupement des listes permet la prise en compte des ces voix aussi. Cependant, il n'est pas possible de penser dans l'occurrence à "l'appropriation", par le parti plus fort, des voix exprimées en faveur des partenaires plus faibles. En effet, le groupement des listes est tout à fait volontaire et possible pour tous les comités électoraux participant aux élections. De plus, les configurations créées par de différents partis qui se réunissent ne doivent pas s'appliquer sur tout le territoire du pays.
6. Mis en relation avec l'institution de seuils électoraux, les dispositions en question peuvent entraîner l'aggravation des anomalies électorales. Or, la Constitution ne dit rien sur l'exigence d'une "représentation proportionnelle" (comparer point no 1 et 4). Toutefois, les anomalies électorales trop importantes peuvent éveiller des doutes quant à la nature représentative d'un organe de représentation, phénomène exigeant cependant une période du temps plus longue pour l'examiner à fond.
7. Le système proportionnel entraîne la possibilité qu'une partie de voix exprimées n'aura aucune influence sur le nombre des mandats obtenus. Il s'agit des voix rendues vainement (perdant), notamment celles qui ont été rendues pour la liste qui ne participe pas au partage des mandats puisqu'elle n'a pas dépassé le seuil électoral. Dans un certain sens, le système de grouper les listes essaie de remédier à ce phénomène. En effet, encore avant le suffrage, les électeurs peuvent s'informer au sujet des listes qui ont le plus de chance d'être alimentées par les catégories des voix perdants. Par conséquent, l'institution de grouper les listes est supposée de remédier à l'impression subjective de l'électeur que sa voix perdante est effectivement condamnée à la perte. De plus, il n'est pas juste d'affirmer que les dispositions mises en question entraînent des incertitudes chez les électeurs relatives au fait qu'ils ne sont pas à même de prévoir le résultat de leur participation au suffrage à cause de la "prise en compte" des voix perdantes dans le cadre d'une liste. L'unification des groupes de listes entraîne effectivement à la création d'un "sujet électoral intégré" et les électeurs exprimeront leurs voix en faveur d'une liste dans le cadre d'un groupe mais, en même temps, en faveur du groupe entier. Il est important que ces règles soient bien connues des électeurs bien avant le suffrage.
8. Les méthodes mathématique de modèle de traduire le nombre les voix exprimées en nombre des mandats dans le cadre du système proportionnel entraînent un certain décalage du résultat strictement proportionnel du suffrage, en fonction de la méthode appliquée (p.ex. celle d'Hondt ou de Saint- Laguë), en faveur des partis plus forts ou bien de ceux qui sont plus faibles. C'est une conséquence inévitable d'appliquer le système proportionnel. Le choix de l'une ou bien de l'autre méthode sera toujours plus ou moins favorable pour de différents partis. Le juste milieu n'existe pas pour la

solution de ce problème. Par conséquent, le choix d'une méthode ne peut pas entraîner une atteinte au principe de l'égalité. Cette atteinte pourrait bien avoir lieu, si la loi entraînait une méthode strictement instrumentale de traduire le nombre des voix exprimées en nombre des mandats.

9. L'idée de la décentralisation de l'état (article 15 alinéa 1 de la Constitution) concerne la transmission des compétences d'autorité publique aux organes des collectivités territoriales, élus de façon démocratique par les sociétés locales. Les collectivités territoriales effectuent des missions publiques définies à la Constitution et aux lois alors que leur autonomie est garantie par la Constitution (article 165 et 168 de la Constitution).
10. L'influence exercée par les partis politiques agissant à l'échelle du pays sur le fonctionnement des collectivités territoriales (centralisation politique des collectivités) peut s'avérer dangereuse, si elle entraîne la réduction de l'autonomie des collectivités ainsi que leur soumission réelle aux dirigeants de ces partis. Or, l'adoption d'une méthode de partager les mandats suite aux élections n'est pas une garantie réelle d'éviter ce genre de phénomènes. Cette garantie c'est le niveau suffisant de la culture juridique et politique.
11. Vu les arguments présentés au point no 9 et 10, le principe de la décentralisation de l'autorité publique (article 15 alinéa 1 de la Constitution) ne constitue pas le repère de contrôle adéquat à l'examen du phénomène de la centralisation politique des collectivités territoriales. Vu les mêmes arguments, les dispositions mises en question ne portent pas atteinte à l'article 3 alinéa 1 de la Charte européenne de l'autonomie locale.
12. En principe, la modification du droit électoral juste avant les élections n'est pas correct ce qui résulte notamment du "Code des bonnes pratiques électorales" de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, évoqué par les initiateurs. Or, cet acte ne peut pas constituer un repère de contrôle puisqu'il n'a pas de nature d'un traité international (comparer l'article 188 point 2 de la Constitution).
13. La Constitution n'indique pas de façon expresse de délais relatifs à l'entrée en vigueur d'une loi (*vacatio legis*). La période de 15 jours résulte de l'article 4 alinéa 1 de la loi du 20 juillet 2000 sur la publication des actes normatifs et de certains actes juridiques. La résignation de *vacatio legis* est admissible uniquement lorsque la loi n'impose aucun devoir sur les citoyens ou bien sur d'autres sujets non publics et que son entrée en vigueur immédiate est motivée par l'intérêt public grave.
14. La loi mise en question n'impose pas de devoirs particuliers sur les citoyens ni sur d'autres sujets non publics. Les effets principaux de la modification dépassent le délai de *vacatio legis*, puisqu'ils se réfèrent aux comités électoraux concernés par le groupement des listes électorales ainsi qu'au choix électoral des électeurs qui peuvent être influencés par la création d'un group électoral donné.
15. La nécessité d'introduire une *vacatio legis* correcte résulte du principe de l'état démocratique de droit (article 2 de la Constitution). Il vise le fait que les destinataires de la loi ne soient pas surpris par des dispositions nouvelles et qu'ils puissent se préparer de façon adéquate à leur application. De plus, la période de *vacatio legis*

permet le législateur de se préparer lui aussi à l'élimination d'éventuelles erreurs dans la loi ou bien d'éventuelles contradictions au sein du système juridique résultant de l'entrée en vigueur de la loi en question. Les exigences concrètes relatives au principe d'une *vacatio legis* "correcte" doivent se comprendre à travers la fonction de la loi en question dans le système juridique et de la nature des relations sociales qu'elle vise. Ainsi, le Tribunal constitutionnel a défini *vacatio legis* minimale quant aux modifications du système fiscal (publication de la loi au moins un mois avant la fin de l'année fiscale – jugement du 15 mars 1995, no de réf. K1/05; comparer aussi le jugement du 15 février 2005 no de réf.: K48/04).

16. En Pologne, la cristallisation du modèle, généralement accepté, des élections aux collectivités territoriales n'est pas encore achevée. Les changements dans ce domaine, parfois brusques, s'effectuent à l'occasion de presque chaque campagne électorale entraînant l'état d'incertitude. Il serait tout à fait désirable que les modifications relatives aux éléments essentiels du droit électoral (comme p.ex. les dimensions des circonscriptions électorales, la hauteur des seuils électoraux, le système de traduire le nombre des voix en nombre des mandats) soit soumis au contrôle de la constitutionnalité bien avant le suffrage. Le Parlement doit aussi disposer du temps pour introduire des modifications nécessaires en cas de la constatation éventuelle de la non conformité des dispositions examinées à la Constitution. Le contrôle de la constitutionnalité du droit électoral après les élections, donc relative uniquement au futur, serait soit fictive, puisque les élections ont déjà eu lieu, soit pourrait entraîner de fortes perturbations au fonctionnement de l'autorité publique. Le standard minimal dans ce domaine devrait concerner l'introduction des modifications importantes au droit électoral au moins six mois avant les élections suivantes en tant qu'ensemble d'activités relatives au soi-disant calendrier électoral et non en tant qu'acte seul du suffrage. D'éventuelles exceptions puissent résulter uniquement des circonstances extraordinaires et imprévues. La nécessité de respecter ce délai est, en principe, élément indispensable du contenu de l'article 2 de la Constitution (principe de l'état démocratique de droit). Dans l'avenir, toute modification du droit électoral soumise au contrôle du Tribunal constitutionnel sera confrontée à cette exigence constitutionnelle.
17. Vu les arguments de ci-dessus, il est juste de critiquer *vacatio legis* de la loi en question (article 2 de la loi). Or, le Tribunal constitutionnel ne s'est pas décidé de constater la non conformité de cette loi à la Constitution. En effet, il convient de prendre en considération les circonstances extraordinaires suivantes: la procédure électorale déjà en cours, l'expiration proche des mandats aux collectivités territoriales, l'impossibilité d'organiser des élections aux collectivités territoriales dans les délais constitutionnelles. Il est important de prendre en compte des conséquences possibles de l'élimination des dispositions mises en question du système juridique actuel. La protection des valeurs constitutionnelles de garantie ne peut pas compromettre les valeurs fondamentales pour l'ordre public. Aucune autorité n'existe pour elle-même. Elle est soumise à une réalité supérieure dont elle reste servante et que les membres de la communauté, locale ou étatique, enrichissent avec leur dignité, leurs droits et leur sens de l'ordre public, compris dans son aspect juridique et étique. En même temps, les membres de la communauté s'attendent à ce que les valeurs déséquilibrées soient harmonisées et parfois même hiérarchisées. Il est indubitable que, par exemple, dans les circonstances où un danger pour la sécurité de l'état ou bien pour l'ordre public apparaît, la priorité d'une valeur par rapport à une autre soit justement introduite, notamment lorsqu'il s'agit des valeurs procédurales et protectrices. Il est impossible

de perdre de vue le fait que les aspects procéduraux du fonctionnement de l'état ne sont pas suspendus dans un vide; ces aspects n'existent pas pour eux-mêmes mais ils sont supposés de servir les valeurs juridiques et matérielles.

18. Le principe de la liberté des élections exprimé à l'article 3 alinéa 2 de la Charte européenne de l'autonomie locale est un critère composé de plusieurs facteurs, concernant non seulement le droit électoral. Ses éléments essentiels sont aussi: la liberté d'expression et de s'associer, l'ordre médiatique au sein de l'état, l'accès au marché médiatique local, la transparence des procédures relatives au recueil des fonds financiers pour mettre en oeuvre des compagnies électorales, les garanties relatives à la protection des droits électoraux etc. Des doutes relatifs à la nature libre des élections ne peuvent pas se fonder sur un critère concernant *vacatio legis* plus court que douze mois de la loi modifiant le droit électoral.
19. Dans un état démocratique de droit, le parlement est un champs de bataille politique dont les participants sont autorisés à recourir aux méthodes conformes aux lois et à l'éthique afin d'obtenir leur objectif politique. Ces méthodes, échappant parfois aux standards reconnus mais mises en oeuvre depuis des années dans de différents pays, ce sont par exemple de diverses obstacles, la prolongation des procédures, des débats, des interventions etc., ainsi que la politique relative à la composition des organes du parlement. L'apparition de ce genre de circonstances ne compromet pas, en tant que telle, la nature valable des décisions parlementaires à moins qu'ils ne portent atteinte à la loi.
20. L'atteinte aux actes normatifs autre que la Constitution, relatifs au mode législatif, y compris le règlement du Sejm, n'entraîne pas automatiquement d'atteinte à la Constitution. Une telle atteinte peut survenir uniquement lorsque les irrégularités réglementaires entraînent une atteinte aux éléments composant la procédure législative ou bien sont d'une intensité si grave qu'il est impossible aux députés de s'exprimer au cours des travaux des commissions ou bien des débats plénières sur des dispositions particulières ou bien sur la loi entière.
21. Dans l'occurrence, l'importance de l'atteinte au règlement du Sejm, consistant en annulation de l'audition publique pour des raisons différentes que celles de l'article 70e alinéa 1 point 2 du règlement du Sejm, n'influence ni l'introduction ni le contenu de la loi. Par conséquent, la non conformité à la Constitution n'est pas évidente. De plus, l'institution de l'audition publique n'est pas élément du mode législatif exigé par la Constitution ou bien par les lois. Elle résulte du règlement du Sejm (voir l'article 70a-70i du règlement).
22. La disposition de l'article 4 alinéa 6 de la Charte européenne de l'autonomie locale introduit l'obligation de consulter les sociétés locales au sujet des affaires concrètes et importantes pour ces sociétés, directement concernées par ces affaires et leurs conséquences permanentes. Toutefois, la nature des élections aux collectivités territoriales est une question d'importance supra locale et n'influence qu'indirectement la réalité au sein d'une collectivité territoriale. Par conséquent, la disposition indiquée en tant que repère de contrôle n'est pas adéquate au contrôle de la loi mise en question.

## ARGUMENTS PRINCIPAUX DES OPINIONS DISSIDENTS

**- Juge Ewa Łętowska**

- L'atteinte à la Constitution résulte de la cumulation excessive des irrégularités législatives ce qui a entraîné le fait que "la barque a coulé".
- Le terme de *vacatio legis* doit rester « adéquat » à l'objet des dispositions des lois, aux raisons motivant leur introduction et aux fonctions que *vacatio legis* doit jouer dans l'occurrence. Dans la présente affaire, la loi exigeait une *vacatio legis* prolongée puisque la modification concerne la matière particulièrement proche du principe de subsidiarité (évoqué au préambule de la Constitution). De plus, la modification de la loi exige des changements dans la stratégie programmatique et électorale à long terme des participants aux élections.
- En examinant le caractère « adéquat » de la *vacatio legis* de la loi en question, il convient de prendre en considération les suggestions de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe (voir : article II point 2 lettre b du « Code des bonnes pratiques électorales »). Les actes tels que les directives de la Commission de Venise évoquent les standards applicables à l'évaluation des pratiques législatives en servant de point de référence pour l'évaluation de la pratique législative par rapport à l'article 2 de la Constitution (principe de l'état démocratique de droit).
- L'objectif des dispositions mises en question concerne, entre autres, la méthode de traduire le nombre de voix au nombre de mandats, un des trois facteurs, à côté des seuils électoraux et des circonscriptions électorales, qui construisent le système électoral. Un élément de ce système, modifications de la structure des circonscriptions électorales, contient des restrictions temporelles. Il s'agit de l'article 92, de l'article 138 alinéa 1 et de l'article 164 alinéa 2 de l'ordination aux collectivités territoriales, prévoyant le délai limite de trois mois avant l'expiration des mandats. Puisque les trois éléments de ci-dessus composent un système, la restriction temporelle relative aux modifications dans le cadre d'un de ces éléments entraîne la même restriction par rapport aux autres. Cet argument trouve sa motivation à la Constitution. En effet, la directive législative y existant, relative au délai des modifications possibles dans le cadre d'un des éléments du système électoral prouve de la diligence procédurale, propre à l'état démocratique de droit (article 2 de la Constitution), quant aux modifications éventuelles de tout autre élément.
- Le droit électoral bénéficie des garanties particulières relatives à la stabilité du système juridique (comparer : article 123 alinéa 1 et article 228 alinéa 6 de la Constitution). Ce fait doit être pris en considération en tant que facteur supplémentaire dont dépendent d'éventuelles modifications du droit électoral avant les élections.
- Les consultations publiques ne servent d'ornements à la procédure législative mais elles sont supposées de la rendre légitime. L'abandon des consultations publiques au cours des travaux sur la loi mise en question entraîne l'atteinte aux principes de la légalité des activités de l'autorité publique, de la subsidiarité et de la législation correcte. Il ne s'agit pas ici de la forme concrète des consultations (qui est sans fondements constitutionnels) mais de son abandon entier.
- Suite à la constatation de la non-conformité à la Constitution de la loi modifiante mise en question, la loi modifiée devrait rester en vigueur. Les activités relatives au calendrier électoral devrait se comprendre *per non est* et il faudrait les reprendre après avoir déclaré les élections à nouveau.

**- Juge Marek Safjan**

- Exiger une *vacatio legis* adéquate ne signifie pas respecter uniquement le délai de 14 jours mais contient aussi une obligation générale de prévoir un délai, entre la publication de l'acte normatif et son entrée en vigueur, qui permet aux destinataires de cet acte de s'adapter à l'état juridique nouveau.
- Les suggestions contenues au « Code des bonnes pratiques électorales » de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, quoiqu'elles ne soient pas éléments des instruments obligatoires du droit international, expriment une directive importante, utile pour l'interprétation du principe de l'état démocratique de droit (article 2 de la Constitution). Le respect des règles de ce genre peut être interprété de l'article 9 de la Constitution (respect par la République de Pologne du droit international). En effet, en adhérant au Conseil de l'Europe, la Pologne s'est obligée de respecter, au moins en ce qui concerne des tendances législatives, les idéaux et les principes communs en tant qu'héritage mis en œuvre par les organes du Conseil de l'Europe (comparer l'article 1 du statut du Conseil de l'Europe).
- Le Tribunal constitutionnel a raison de constater l'atteinte à l'exigence d'une *vacatio legis* adéquate. Or, la conclusion résultant de cette constatation est erronée. En effet, le refus d'appliquer un standard démocratique ne peut pas se motiver avec des raisons particulières telles que le cours avancé du calendrier électoral ou bien avec des dépenses importantes déjà subies. Une telle approche peut inviter à la récurrence dans le cadre des modifications radicales de l'ordination électorale dans la période précédant les élections.
- Dans la présente affaire, la constatation de la non-conformité à la Constitution de la loi entière devrait être la conséquence de porter atteinte à une *vacatio legis* adéquate. Les irrégularités relatives aux règles de l'entrée en vigueur d'un acte normatif amènent à la conclusion que cet acte ne peut pas faire partie du système juridique.
- Les travaux du parlement devraient comprendre non seulement les normes constitutionnelles qui s'appliquent à la procédure législative ou bien les relations entre le Sejm et d'autres organes mais aussi les normes fondamentales, exprimant l'axiologie d'un état démocratique de droit. L'audition publique est une institution résultant du règlement, exprimant certains éléments de la démocratie directe et favorisant la construction d'une société civile. Cette institution s'inscrit par conséquent aux idées constitutionnelles exprimées au préambule (coopération entre les autorités et le dialogue social), à l'article 1 (principe du bien commun), à l'article 2 (principe de l'état démocratique de droit) et à l'article 4 alinéa 1 de la Constitution (principe de la souveraineté de la Nation). La mise en œuvre de cette institution dans le cadre des procédures parlementaires est particulièrement souhaitable et motivée dans les affaires d'importance fondamentale pour le fonctionnement des mécanismes démocratiques. La modification du droit électoral est une de ce genre d'affaires.
- L'annulation seule de l'audition publique, examinée de façon abstraite par rapport à d'autres éléments de la procédure législative, ne justifie pas des doutes quant à la constitutionnalité. Or, dans la présente affaire, c'est un des éléments composant une suite d'événements visant le déroulement particulièrement accéléré des travaux législatifs et l'introduction de la loi sans respecter une *vacatio legis* adéquate.
- L'idée des consultations publiques, effectuées bien avant les modifications projetées, dans un lieu et au temps adéquats pour toute affaire importante touchant directement les sociétés locales, est inscrite aussi à l'article 4 alinéa 6 de la Charte européenne de l'autonomie locale. La structure des éléments de l'ordination relative aux collectivités territoriales est un des éléments relevant de l'exigence de ce genre de consultations.

- La disposition de l'article 123 alinéa 1 de la Constitution (l'urgence de la procédure législative) exprime la volonté du législateur que les projets des lois relatives aux affaires cruciales pour l'état et le système juridique fassent l'objet d'une procédure législative diligente et déroulée sans hâte. Quoique le projet de la loi en question n'ait pas été déclaré urgent, la disposition de la Constitution de ci-dessus constitue, dans la présente affaire, une directive importante pour son interprétation.

**- Juge Mirosław Wyrzykowski**

- La *vacatio legis* devrait dépendre de la réponse à la question si cette disposition concerne le régime et les problèmes fondamentaux (en particulier, la démocratie et les droits et les libertés de l'individu) ou bien si elle est incidente, hasardeuse, concernant des affaire de moindre importance en ingérant peu au statut juridique de son destinataire.
- La loi mise en question entraîne l'aggravation des irrégularités des mécanismes électoraux. En conséquence, les sujets participants aux élections devraient disposer d'une période suffisamment longue afin que leurs conceptions électorales soit bien adaptées au système juridique modifié. Cette période devrait être suffisamment longue pour que soit effacée la suspicion que la modification du droit électoral résulte des intérêts politiques particuliers de la majorité parlement au pouvoir ou bien que le système électoral modifié, concernant les autorités locales, reflètent le modèle de la coopération politique des partis réunis en coalition parlementaire au pouvoir.
- La *vacatio legis* de six jours n'est pas une période suffisamment longue pour prévoir effectivement une stratégie de nature politique qu'est le groupement des listes électorales, même si ce phénomène doit s'effectuer au niveau local. Les conditions minimales doivent être garanties pour prendre la décision dans ce domaine et pour entreprendre des négociations, des préparations et la publication des informations. En effet, la décision relative au groupement des listes peut avoir de graves conséquences pour le résultat des élections pour le comité électoral donné.
- Le contrôle de la constitutionnalité des lois est un élément composant l'état démocratique de droit. Les organes d'état créant des normes devraient réaliser leurs compétences de sorte que les garanties mentionnées plus haut ne soient pas atteintes. Les dispositions juridiques relatives aux questions concernant le régime d'état ainsi que les droits et les libertés de l'individu devraient entrer en vigueur de sorte qu'elles puissent faire l'objet du contrôle constitutionnel en respectant les conditions et les délais requis, sans entraînant la production des faits irréversibles. Le Tribunal constitutionnel ne devrait pas être concerné par d'inutiles conflits de valeurs.
- La fonction de *vacatio legis* sert à empêcher la modification des « règles du jeu » au cours d'une procédure et, dans l'occurrence, de la procédure législative.
- Si le Tribunal constitutionnel avait déclaré la non conformité à la Constitution des dispositions relatives à l'entrée en vigueur de la loi mise en question (article 2), les normes contenues à l'article 1 de cette loi n'auraient pu avoir d'effets juridiques. Ainsi, jusqu'à ce que le législateur n'introduise de nouvelles dispositions dans ce domaine, les dispositions de l'article 1 de la loi relatives à l'ordination des collectivités territoriales auraient été composantes du contenu de cette dernière loi mais elles n'auraient jamais constitué élément actif du système juridique.

## Les dispositions de la Constitution, de la loi sur le Tribunal constitutionnel et du traité sur l'Union européenne

### Constitution

**Le Préambule** [...] nous, Nation polonaise [...] souhaitant garantir, pour toujours, les droits civiques et assurer un fonctionnement régulier et efficace des institutions publiques, [...] instituons la Constitution de la République de Pologne en tant que droit fondamental de l'Etat fondé sur le respect de la liberté et de la justice, la coopération des pouvoirs, le dialogue social et le principe de subsidiarité renforçant les droits des citoyens et de leurs collectivités.

**Article 1.** La République de Pologne est le bien commun de tous les citoyens.

**Article 2.** La République de Pologne est un Etat démocratique de droit mettant en oeuvre les principes de la justice sociale.

**Article 4.** 1. Le pouvoir suprême appartient dans la République de Pologne à la Nation.

2. La Nation exerce le pouvoir par ses représentants ou l'exerce directement.

**Article 7.** Les autorités de puissance publique déploient leurs activités en vertu et dans les limites du droit.

**Article 9.** La République de Pologne respecte le droit international par lequel elle est liée.

**Article 15.** 1. Le régime territorial garantit la décentralisation des pouvoirs publics.

2. La division territoriale de base de l'Etat est définie par la loi, en tenant compte des liens sociaux, économiques ou culturels et garantissant aux entités territoriales la capacité d'accomplir leurs missions publiques.

**Article 31.** 3. L'exercice des libertés et des droits constitutionnels ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi lorsqu'elles sont nécessaires, dans un Etat démocratique, à la sécurité ou à l'ordre public, à la protection de l'environnement, de la santé et de la moralité publiques ou des libertés et des droits d'autrui. Ces restrictions ne peuvent porter atteinte à l'essence des libertés et des droits.

**Article 96.** 2. Les députés sont élus au suffrage universel, égal, direct, proportionnel, au scrutin secret.

**Article 119.** 1. Le Sejm examine le projet de loi en trois lectures.

**Article 123.** 1. Le Conseil des ministres peut déclarer l'urgence sur un projet de loi qu'il a introduit, à l'exception des projets de loi fiscale, des projets de loi relatifs à l'élection du Président de la République, du Sejm, du Sénat et des autorités des collectivités territoriales, des projets de loi sur l'organisation et la compétence des pouvoirs publics, ainsi que des codes.

**Article 165.** 1. Les collectivités territoriales ont la personnalité morale. Elles bénéficient du droit de propriété et des autres droits patrimoniaux.

2. L'autonomie de la collectivité territoriale bénéficie de la protection juridictionnelle.

**Article 168.** Les collectivités territoriales ont le droit de fixer le montant des impôts et des taxes locaux dans les limites prévues par la loi.

**Article 169.** 2. Les autorités délibérantes sont élues au suffrage universel, égal, direct et au scrutin secret. Les principes et la procédure de présentation des candidats et de déroulement des élections, ainsi que les conditions de validité de l'élection, sont prévus par la loi.

**Article 188.** Le Tribunal constitutionnel statue sur :

[...]

2) la conformité des lois aux traités ratifiés dont la ratification exige l'autorisation préalable d'une loi ;

**Article 191.** 1. Les requêtes portant sur les questions visées à l'article 188 peuvent être déposées devant le Tribunal constitutionnel :

1) par [...] cinquante députés, [...]

**Article 228.** 6. La Constitution, les lois régissant les élections au Sejm, au Sénat et dans les collectivités territoriales, la loi sur l'élection du Président de la République, ainsi que les lois portant sur les mesures d'exception, ne peuvent être modifiées pendant la période d'application de ces mesures.

### Charte européenne de l'autonomie locale

**Article 3** – Concept de l'autonomie locale

1. Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
2. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

**Article 4** – Portée de l'autonomie locale

6. Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.