

Arrêt du 20 juillet 2006, [K 40/05](#)  
**MODIFICATIONS DU SENAT A LA LOI D'AMENDEMENT.  
 DECLARATION D'INCONSTITUTIONNALITE D'UN ALLEGEMENT  
 FISCAL AU COURS DE L'ANNEE FISCALE**

<b>Type de procédure :</b> <b>contrôle abstrait</b> <b>Initiateur :</b> Procureur Général	<b>Corps statuant :</b> 5 juges	<b>Opinions dissidentes :</b> 0
----------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------	------------------------------------

Objet du contrôle	Repère du contrôle
Introduction d'un allègement fiscal pour les contribuables subissant des dépenses relatives au fonctionnement des clubs sportifs  [Loi du 29 juillet 2005 sur le sport qualifié : article 60 point 2 et article 61 point 2]	Principe de légalité des actes des pouvoirs publics Définition des sujets disposant de l'initiative législative Compétences du Sénat sur la loi votée par le Sejm  [Constitution : article 7, article 118 alinéa 1, article 121 alinéa 2]

En Pologne, le pouvoir législatif est exercé par le Sejm et le Sénat (art. 10 al. 2 de la Constitution). Pourtant, les compétences des ces deux chambres ne sont pas similaires. Le Sejm examine les projets de lois présentés suivant les principes de l'initiative législative et, ensuite, vote les lois (voir art. 118 à 120 de la Constitution). La loi votée par le Sejm est examinée par le Sénat qui, soit adopte la loi sans modifications, soit rejette la loi ou bien vote des amendements à la loi examinée. La résolution du Sénat rejetant la loi ou amendant la loi n'est pas définitive car le Sejm est en mesure de rejeter les modifications apportées par le Sénat à la majorité absolue des voix. Si le Sejm ne rejette pas les amendements du Sénat, les modifications sont considérées comme adoptées. Le Sejm est en mesure de rejeter ou d'accepter chacune des modifications, sans être toutefois autorisé à modifier le contenu des modifications (voir art. 121 de la Constitution).

Depuis treize ans à peu près, la jurisprudence du Tribunal constitutionnel analyse l'admissibilité des « nouveautés » dans les amendements du Sénat. Le Tribunal constitutionnel se pose en particulier la question suivante : dans quelle mesure les amendements du Sénat à une loi modifiant une autre loi sont autorisés à dépasser les limites de la matière faisant l'objet de la révision définies par le Sejm en touchant aussi à la matière de la loi qui, selon les intentions du Sejm, était supposée rester intacte. Les arrêts suivants du Tribunal constitutionnel rendus en formation plénière sont particulièrement intéressants : no K 5/93 du 23 novembre 1993 ; no K 25/97 du 22 septembre 1997 ; no K 25/98 du 23 février 1999 ; no K 11/02 du 19 juin 2002 ; no K 14/02 du 24 juin 2002 (les trois derniers contiennent des opinions dissidentes). Le présent arrêt s'inscrit dans cette liste.

La présente procédure devant le Tribunal constitutionnel a été initiée par le Procureur général qui, vu le dépassement par le Sénat des limites des amendements possibles à une loi de modification, attaque deux dispositions de la Loi du 29 juillet 2005 sur le sport de haut niveau. Mis à part sa matière principale, dans son huitième chapitre, la Loi en question contient aussi, en raison qu'elle régit le sport de haut niveau,

certaines dispositions modifiant quelques lois différentes. Ainsi, les modifications, contenues aux articles 60 point 2 et 61 point 2 de la loi, introduisent, aux lois sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques ainsi que sur l'impôt sur le revenu des personnes morales, des modifications imprévues dans la version de la Loi sur le sport de haut niveau votée par le Sejm. Les deux modifications introduites par le Sénat reposent sur l'introduction d'un certain allègement d'impôts pour les contribuables subissant des dépenses relatives au fonctionnement des clubs sportifs : aussi bien le contribuable de l'impôt sur le revenu des personnes physiques que le contribuable de l'impôt sur le revenu des personnes morales sont autorisés à déduire de leurs revenus annuels la somme, jusqu'à 10% de leurs revenus, dépensée en faveur des clubs sportifs remplissant des conditions définies par les dispositions en question.

Malgré les réserves exprimées par la Commission parlementaire du Sport, signalant l'inconstitutionnalité des amendements du Sénat et postulant leur rejet, les modifications ont été adoptées par le Sejm. La loi comprenant les amendements sus-mentionnés a été signée par le Président et publiée dans le Journal Officiel. L'allègement d'impôts, dont il est question dans la présente affaire, est entré en vigueur le 1 janvier 2006.

Dans sa requête adressée au Tribunal constitutionnel, le Procureur général a attaqué le mode d'introduction des amendements dans les lois fiscales. De plus, l'auteur du recours a également mis en question l'essentiel de la loi attaquée en dénonçant l'atteinte portée au principe de précision des dispositions légales, principe dérivé du principe d'Etat démocratique de droit (art. 2 de la Constitution). Cependant, le Tribunal constitutionnel n'a examiné que les griefs relatifs à la procédure législative (voir le dernier fragment de la décision et la thèse no 10).

## DÉCISION DU TRIBUNAL

### I

**Les articles 60 point 2 et 61 point 2 de la Loi du 29 juillet 2005 sur le sport de haut niveau sont non conformes aux articles 7, 118 alinéa 1 et 121 alinéa 2 de la Constitution.**

### II

**Le Tribunal constitutionnel *ajourne le perte de force obligatoire* des dispositions de la loi énumérées dans la Iere partie jusqu'au 31 décembre 2006.**

*En vertu de l'article 39 alinéa 1 point 1 de la Loi sur le Tribunal constitutionnel, le Tribunal constitutionnel classe la procédure en ce qui concerne le restant de l'affaire en raison de l'inutilité de rendre un arrêt.*

## THESES PRINCIPALES DE LA MOTIVATION

1. Dans un Etat démocratique de droit, le mode législatif régi par la Constitution ne relève pas des compétences du Sejm ni du Sénat. Il constitue une garantie importante d'une législation prudente et respectueuse de la condition institutionnelle d'examiner minutieusement toute proposition législative avant qu'elle ne devienne loi en vigueur. Tout "raccourci" est inadmissible.

2. L'institution des amendements dans la procédure législative (art. 119 al. 2 et 121 al. 2) est une institution différente de celle de l'initiative législative (art. 118). En général, cette dernière possède un caractère illimité : la définition du contenu et des dimensions d'un projet de loi dépend de la volonté de l'auteur du projet, donc aussi du Sénat (voir art. 118 al. 1 de la Constitution).
3. En analysant l'admissibilité des amendements proposés par les députés au projet d'une loi examinée par le Sejm (art. 119 al. 2 de la Constitution) ou bien par le Sénat à une loi votée par le Sejm (art. 121 al. 2 de la Constitution), le Tribunal constitutionnel examine "la profondeur" et "la largeur" des amendements. La profondeur de l'amendement reflète l'importance des modifications du contenu du texte de la loi. Par contre, la largeur définit les limites substantielles de la matière régie par la loi en question. En ce qui concerne la largeur des modifications, plus la procédure législative est avancée, plus la liberté de proposer des amendements devient limitée.
4. Les amendements du Sénat à une loi votée par le Sejm ne se réfèrent qu'à la matière dont il est question. Dans les limites de cette matière, les amendements peuvent inclure des solutions alternatives, allant à l'encontre du contenu adopté par le Sejm. Cependant, à chaque fois, les amendements sont supposés rester en relation étroite avec la loi votée par le Sejm en modifiant uniquement son contenu.
5. En examinant le texte de la loi de modification adoptée par le Sejm, le Sénat n'est autorisé à proposer des solutions alternatives que dans les limites de la loi en question et jamais en dépassant le cadre de la modification défini par le Sejm. L'introduction par le Sénat, en vertu de l'article 121 alinéa 2, des amendements à la matière qui ne fait pas directement l'objet de la loi de modification constitue une atteinte portée aux articles 118 al. 1, 119 et 121 de la Constitution.
6. Le fait, pour le Sejm, de ne pas rejeter des amendements du Sénat dépassant le cadre admissible des amendements ne constitue pas une validation de la faute commise par le Sénat.
7. Vu l'article 7 de la Constitution, il est interdit de présumer l'existence des compétences données des autorités constitutionnelles de puissance publique. Par conséquent, le dépassement par le Sénat des limites des amendements proposés en vertu de l'article 121 alinéa 2 de la Constitution est une atteinte portée au principe exprimé à l'article 7.
8. Dans le projet de loi en question, proposé par le gouvernement, l'auteur du projet a proposé la modification des dispositions relatives à l'impôt sur le revenu des personnes morales reposant sur l'exemption fiscale d'une partie de revenus perçus par des personnes morales, comme par exemple des clubs sportifs, dépensée en faveur de la participation des enfants et des jeunes à l'entraînement et aux compétitions sportives. L'argumentation du projet évoque le fait que les modifications proposées n'entraînent pas de diminution des revenus du budget de l'Etat. Au cours des travaux du Sejm, le cercle des personnes exemptes a été élargi en faveur des contribuables de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Pourtant, en vertu des deux lois, celle sur le revenu des personnes physiques et celle sur le revenu des personnes morales, les amendements du Sénat ont introduit un allègement d'impôts différent ; ils rendent possible la soustraction de la base fiscale des contribuables du montant des dépenses subies en faveur de l'activité de certains clubs sportifs. Ainsi, le Sénat a introduit dans le cadre de ses amendements une question ne faisant pas l'objet de la loi qui lui a été adressée par le Sejm. De plus, les effets financiers de ce genre d'amendements dépassent largement le cadre financier défini dans le projet gouvernemental de la loi (voir art. 118 al. 3 de la Constitution).

9. Puisque les dispositions de la loi indiquées dans la Ière partie de la présente décision du Tribunal constitutionnel ont été introduites dans l'ordre juridique en portant atteinte à la procédure définie par la Constitution, le Tribunal constitutionnel dispose d'une condition suffisante pour déclarer l'inconstitutionnalité des ces dispositions. Dans une telle situation, il est possible d'omettre l'examen du contenu de ces dispositions (voir le dernier fragment de la décision).
10. En vertu de l'article 2 de la Constitution, en général, il est impossible de modifier le montant des charges fiscales au cours de l'année fiscale. De plus, les modifications des fondements légaux relatifs à l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont supposées être publiées au plus tard un mois avant la fin de l'année fiscale précédente. Quoique ces principes se réfèrent à l'activité du législateur, ils sont importants aussi pour la pratique du Tribunal constitutionnel qui, en statuant sur l'inconstitutionnalité des lois, joue le rôle d'un législateur "négatif". Ainsi, le Tribunal constitutionnel est obligé de se référer à l'article 190 alinéa 3 de la Constitution autorisant l'ajournement de la perte de force obligatoire des dispositions relatives à l'impôt sur le revenu introduites de façon incorrect (voir la Ière partie de la décision).

#### Les dispositions de la Constitution et de la loi sur le Tribunal constitutionnel

##### Constitution

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

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

**Art. 10.** [...] 2. Le Sejm et le Sénat exercent le pouvoir législatif, le Président de la République et le Conseil des ministres exercent le pouvoir exécutif, les cours et tribunaux exercent le pouvoir judiciaire.

**Art. 118.** 1. L'initiative législative appartient aux députés, au Sénat, au Président de la République et au Conseil des ministres.  
2. L'initiative législative appartient également à un groupe de cent mille citoyens au moins jouissant du droit de vote au Sejm. La procédure en la matière est définie par la loi.  
3. Les auteurs du projet de loi soumis au Sejm exposent les conséquences financières de l'application de la loi.

**Art. 119.** 1. Le Sejm examine le projet de loi en trois lectures.  
2. Le droit de présenter des amendements au projet de loi lors de son examen par le Sejm appartient à l'auteur du projet, aux députés et au Conseil des ministres.  
3. Le Président du Sejm peut refuser de mettre aux voix un amendement qui n'a pas été préalablement soumis en commission.  
4. L'auteur du projet de loi peut le retirer au cours de la procédure législative au Sejm avant la fin de la deuxième lecture.

**Art. 120.** Le Sejm adopte les lois à la majorité simple des voix, la moitié au moins du nombre constitutionnel des députés étant présents, sauf si la Constitution prévoit une autre majorité. Si les dispositions de la loi ou une résolution du Sejm n'en disposent autrement, dans les mêmes conditions le Sejm adopte ses résolutions.

**Art. 121.** 1. La loi votée par le Sejm est transmise par le Président du Sejm au Sénat.  
2. Le Sénat peut, dans un délai de trente jours, accepter la loi, l'amender ou la rejeter. Si dans le délai de trente jours à compter de la transmission, le Sénat ne se prononce pas, la loi est censée acceptée dans la version adoptée par le Sejm.  
3. La résolution du Sénat de rejet d'une loi ou l'amendement proposé dans une résolution du Sénat, sont considérés comme adoptée, si le Sejm ne les rejette pas à la majorité absolue des voix, la moitié au moins du nombre constitutionnel des députés étant présents.

**Art. 190.** [...] 3. La décision du Tribunal constitutionnel prend effet le jour de sa publication, toutefois le Tribunal peut fixer une autre date de la perte de la force obligatoire de l'acte normatif. Ce délai ne peut dépasser dix-huit mois pour une loi et douze mois pour les autres actes normatifs. Dans le cas de décisions entraînant des charges financières non prévues par la loi budgétaire, le Tribunal constitutionnel fixe la date de la perte de force obligatoire de l'acte après avoir pris connaissance de l'avis du Conseil des ministres.

##### Loi sur le Tribunal constitutionnel

**Art. 39.** 1. Le Tribunal classe en chambre du conseil la procédure:

- 1) s'il est superflu ou inadmissible de rendre un arrêt,
- 2) par suite du retrait de la requête, de la question juridique ou de la plainte constitutionnelle,
- 3) si l'acte normatif dans la mesure où il est contesté a cessé d'être en vigueur avant que le Tribunal ait rendu son arrêt.