

Arrêt du 13 mars 2007, [K 8/07](#)
DECLARATIONS DE SITUATION PATRIMONIALE
DES MEMBRES DES AUTORITES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES
 (OTK ZU 2007, no 3A, texte no 26)

Nature de la procédure: contrôle abstrait Initiateur: groupe de députés	Formation de jugement: 5 juges	Opinions dissidentes: 0
--	--	-----------------------------------

Objet du contrôle :	Repères du contrôle :
L'expiration du mandat du conseiller communal ou de celui du maire (maire d'une ville, président d'une ville) à cause du manquement à l'obligation de déposer, dans les délais prescrits, d'une déclaration de patrimoine ou bien d'une déclaration relative à l'activité économique exercée par les parents les plus proches [Loi du 16 juillet 1998 – Ordination électorale aux conseils communaux, aux conseils régionaux et aux parlements de voïvodie: l'article 190 alinéa 1 point 1a; Loi du 20 juin 2002 sur l'élection du maire, du maire d'une ville, du président d'une ville: l'article 26 alinéa 1 point 1a]	Principe d'état démocratique de droit Principe de proportionnalité [Constitution: articles: 2, 31alinéa 3]
Définition de la date à partir de laquelle court le délai de 30 jours pour déposer les déclaration en question [Loi du 8 mars 1990 sur les collectivités communales: l'article 24h alinéa 4, l' article 24j alinéa 3]	Principe d'état démocratique de droit [Constitution: l'article 2]

Le droit polonais oblige chaque nouveau élu conseiller communal, ainsi que le maire d'une ville et le président d'une ville, à déposer, auprès des organes compétents, une série de déclarations, notamment la déclaration de situation patrimoniale ainsi que la déclaration relative à l'activité économique de leurs plus proches parents (conjoint, ascendants, descendants et frères et sœurs), si cette activité est exercée sur le territoire de la commune concernée. Les lois définissent les délais pour déposer ces déclarations.

L'objet du contrôle de la constitutionnalité dans la présente affaire, initié par la requête d'un groupe de députés, concerne deux classes de dispositions relatives à l'obligation de déposer des déclarations par les membres des autorités des collectivités territoriales.

D'abord, les requérants ont mis en question les dispositions définissant les sanctions applicables en cas du manquement à l'obligation de déposer les déclaration en question. Conformément à l'article 190 alinéa 1 point 1a, mis en question, de la loi du 16 juillet 1998 – ordination électorale aux conseils communaux, régionaux et aux parlements de voïvodie (ci-après : ordination électorale) ainsi qu'à l'article 26 alinéa 1 point 1a, mis en question, de la loi du 20 juin 2002 sur l'élection directe du maire d'une ville et du président d'une ville, le manquement à l'obligation de déposer la déclaration dans les délais prescrits par la loi entraîne la perte immédiate du mandat par le conseiller ou bien le maire d'une ville et le président d'une ville.

En second lieu, les requérants ont mis en question les dispositions définissant le moment à partir duquel court le délai de 30 jours pour déposer les déclarations de ci-dessus. D'une part, conformément à l'article 24h alinéa 4 de la loi du 4 mars 1990 sur les collectivités communales, les conseillers communaux, ainsi que le maire d'une ville et le président d'une ville, sont obligés de déposer leur déclarations patrimoniales dans le délai de 30 jours « à partir de la date de prêter le serment ». D'autre part, suivant l'article 24j alinéa 3 de la même loi, la déclaration relative à l'activité économique des proches parents (ainsi que d'autres déclarations énumérées par cette disposition) reste à déposer dans le délai de 30 jours « à partir de la date de l'élection ».

Les requérants dans la présente affaire ont mis en question notamment le poids excessif de la sanction consistant en expiration immédiate du mandat, même à cause d'un dépassement minime des délais dont le contribuable n'est pas responsable, ce qui porte atteinte au principe constitutionnel de proportionnalité (article 31 alinéa 3 de la Constitution) et à celui d'état démocratique de droit (article 2 de la Constitution). Ils évoquent aussi que le manque de clarté des dispositions définissant le début du délai de 30 jours pour déposer les déclarations porte atteinte au principe constitutionnel d'état démocratique de droit (article 2 de la Constitution). De plus, les auteurs de la requête ont remarqué que le système juridique en vigueur, dans le cadre de deux lois différentes, contient deux sanctions différentes applicables en cas du manquement de déposer la déclaration correcte dans le délai prescrit. Ainsi, l'ordination électorale pour les collectivités locales (art. 190 al. 1 point 1a) prévoit l'expiration immédiate du mandat du conseiller ou bien le maire (le maire d'une ville et le président d'une ville) alors que la loi sur les collectivités communales (art. 24k al. 1) prive, dans l'occurrence, la personne élue de ses indemnités ou bien de sa rémunération. D'après les requérants, une situation pareille est inadmissible dans un état démocratique de droit (art. 2 de la Constitution).

Le contexte politique qui accompagnait le jugement du Tribunal constitutionnel en question concernait maints cas d'omissions de déposer les déclarations requises par les membres des collectivités territoriales élus aux élections des 12 et 26 novembre 2006.

Le Tribunal constitutionnel, avant d'examiner le fond de l'affaire, devait se pencher sur le problème de l'exactitude des références définissant l'objet du contrôle, mettant en question les dispositions des lois relatives aux collectivités territoriales. En effet, le *petitum* de la requête indiquait les dispositions des lois modifiantes (du 8 juillet 2005 et du 23 novembre 2002), donnant un contenu nouveau aux dispositions relatives au dépôt des déclarations par les membres des collectivités territoriales, inscrits dans trois lois différentes (dans l'occurrence : dans l'ordination électorale aux collectivités territoriales, dans la loi sur l'élection directe du maire, du maire d'une ville et du président d'une ville, ainsi que dans la loi sur les collectivités communales). Le Tribunal constitutionnel, pour des raisons expliquées dans le point 1-3 ci-dessous, a décidé d'étendre le contrôle sur les normes juridiques résultant des dispositions modifiées.

DÉCISION DU TRIBUNAL

1. L'article 190 al. 1 point 1a de la loi du 16 juillet 1998 « Ordination électorale aux conseils communaux, aux conseils régionaux et aux parlements de voïvodies » n'est pas conforme à l'article 31 alinéa 3 et à l'article 2 de la Constitution.

2. L'article 26 alinéa 1 point 1a de la loi du 20 juin 2002 sur l'élection directe du maire, du maire d'une ville et du président d'une ville n'est pas conforme à l'article 31 alinéa 3 et à l'article 2 de la Constitution.

3. L'article 24h alinéa 4 de la loi du 8 mars 1990 sur les collectivités communales dans le cadre où il définit le délai de déposer la déclaration de situation patrimoniale est conforme à l'article 2 de la Constitution.

4. L'article 24j alinéa 3 de la loi précitée n'est pas conforme à l'article 2 de la Constitution.

THESES PRINCIPALES DE LA MOTIVATION

1. Les dispositions modifiantes peuvent faire l'objet du contrôle effectué par le Tribunal constitutionnel uniquement lorsque le mode de législation ou le mode de leur entrée en vigueur est mis en question. La question de savoir si ce sont les dispositions modifiantes ou modifiées qui font l'objet du contrôle du Tribunal est importante du point de vue des effets de la déclaration de leur non-conformité à la Constitution.
2. Conformément au principe *falsa demonstratio non nocet*, c'est le fond de l'affaire qui prévaut et non les références erronées dans le dossier. Dans la procédure devant le Tribunal constitutionnel, l'essence de la requête initiant le contrôle de la constitutionnalité est composée de constatations exprimées dans le *petitum* de la requête ainsi que dans sa motivation.
3. Dans la présente affaire, la motivation de la requête introduite par le groupe de députés prouve qu'en réalité c'est le contenu des normes modifiées suite à l'introduction des dispositions modifiantes qui est mis en question. Ainsi, l'objet du contrôle par le Tribunal constitutionnel concerne les normes des lois modifiées.
4. Le grief relatif à la disproportion des régulations juridiques peut baser sur la disposition de l'article 31 alinéa 3 (conditions d'admissibilité des restrictions des droits et des libertés constitutionnels) ou bien sur celle de l'article 2 de la Constitution (principe d'état démocratique de droit) – en fonction du fait si c'est l'ingérence du législateur dans le domaine d'un droit garanti par la Constitution qui fait l'objet du contrôle ou bien si le grief concerne les actes déraisonnables du législateur, ne portant pas toutefois atteinte aux droits et aux libertés constitutionnelles.
5. Le droit électoral actif, en tant que droit garanti par la Constitution (article 62), concerne toute forme d'élections, nonobstant le niveau et la structure des organes à former ou bien des représentants à élire. Ce droit est la conséquence du principe de souveraineté de la Nation (article 4 de la Constitution).
6. Le droit électoral passif, quoique sans bases constitutionnelles dans les dispositions relatives aux droits et aux libertés de l'individu (Titre II de la Constitution), possède

des caractéristiques propres à un droit garanti par la Constitution. En effet, ce droit provient du principe selon lequel la Nation exerce son pouvoir par ses représentants ou bien directement (article 4 al. 2 de la Constitution). Le régime juridique applicable aux élections législatives et présidentielles (article 99, article 127 al. 3 de la Constitution), ainsi que le régime applicable aux élections des autorités législatives des collectivités territoriales (article 169 de la Constitution), a été défini au niveau constitutionnel.

7. Le droit électoral actif concerne non seulement le droit d'être élu mais aussi le droit à exercer le mandat obtenu suite aux élections effectuées de façon régulière. Par conséquent, ce droit ne se manifeste pas uniquement aux votes et la privation d'un mandat obtenu suite à ces votes porte atteinte à ce droit. Les dispositions relatives à l'expiration immédiate du mandat devraient rester conformes aux critères constitutionnelles de proportionnalité (article 31 al. 3 de la Constitution).
8. La vérification de la proportionnalité des régulations nécessite l'examen des facteurs suivants : d'abord, l'utilité de la norme (est-elle à même de produire les effets voulus par le législateur ?) ; en second lieu, la nécessité de produire les actes par le législateur (est-ce que la norme mise en question est indispensable pour la protection de l'intérêt public pertinent ?) ; en troisième lieu, la proportionnalité *sensu stricto* (est-ce que les effets produits par la norme restent proportionnels aux restrictions ou bien aux charges qu'elle impose sur le citoyen ?). Ainsi, si'il est possible d'obtenir un objectif concret au moyen d'une solution affectant moins les droits et les libertés, l'application d'une solution plus affligeante n'est pas nécessaire et constitue une atteinte à la Constitution.
9. Le manquement à l'obligation de déposer la déclaration de situation patrimoniale, à l'encontre de la majorité des circonstances entraînant l'expiration du mandat (p.ex. le décès, la perte du droit électoral passif, l'atteinte au principe d'incompatibilité des fonctions publiques), peut découler des raisons temporaires et remédiables. L'application d'une sanction propre aux circonstances irrémédiables à l'égard des circonstances passagères n'est pas nécessaire et, par conséquent, n'est pas proportionnelle. La gravité de la sanction, introduite par la disposition mise en question dans la présente affaire, est incompréhensible et, de plus, elle ne garantit pas l'existence d'une procédure de vérification adéquate, précisant les raisons de l'atteinte et la réparation d'un tort éventuel.
10. Le droit électoral actif s'exprime aussi bien à l'acte même du vote que à l'efficacité du choix effectué. Par conséquent, la disposition mise en question détruit l'équilibre entre les droits des électeurs et la nécessité d'obtenir les objectifs visés par le législateur. En effet, la sanction consistant en expiration immédiate du mandat entrave la décision des électeurs à cause d'une circonstance passagère de moindre importance.
11. Le grief relatif à la conformité horizontale entre les dispositions du même rang reste hors le champ du contrôle effectué par le Tribunal constitutionnel. Dans les situations pareilles, ce sont les organes appliquant la loi qui sont obligés de rétablir la conformité dans cette matière par la voie d'une interprétation cohérente de la loi.
12. La différenciation des délais pour le dépôt des déclarations n'est pas, en tant que telle, non conforme au principe de législation correcte (article 2 de la Constitution). Toutefois, elle complique inutilement les dispositions dans cette matière. De plus, même si la notion de « jour du serment » (art. 24h al. 1 de la loi sur les collectivités

communales) fait référence à l'événement qu'il est possible de repérer précisément dans le temps, la notion de « jour de l'élection » (art. 24j al. 3 de la même loi) reste équivoque. L'emploi de cette notion, et non pas de celle de « jour de l'élection » entraîne des doutes car il n'est pas évident si elle se réfère au jour du suffrage, au jour de la déclaration des résultats du vote ou encore au jour de la présentation définitive du résultat des élections.

13. L'existence-même des interprétations différentes d'une seule disposition ne signifie pas la non-conformité à la Constitution. Pourtant, si cette disposition impose des obligations sur les individus, et encore sous peine d'une sanction applicable *ex lege* mettant en question le résultat du vote, les conditions relatives à ces obligations doivent être définies de manière claire et univoque. Ce problème est d'autant plus important que l'équivocité, dont il est question dans la présente affaire, entraîne non seulement des doutes à l'égard de la loi de la part des destinataires directes de la norme mais aussi de la part des électeurs.
14. Si le Tribunal constitutionnel déclare la non conformité du contenu d'un acte juridique à la Constitution, le jugement met fin à la force obligatoire de la norme en question à partir de la date de publication de ce jugement à l'organe de promulgation adéquat (article 190 al. 3 de la Constitution). La déclaration de l'inconstitutionnalité en raison des défauts législatifs, ou bien relatifs à l'entrée en vigueur, entraînerait cependant le fait que les effets temporaires d'un jugement pareil devraient se référer non à la date de sa publication mais au moment de l'introduction de la norme en question.
15. La présomption de constitutionnalité d'une disposition examinée par le Tribunal constitutionnel est annulée au moment de la prononciation publique du jugement du Tribunal, relatif à la non conformité de la disposition en question au repère du contrôle (c'est-à-dire avant la publication du jugement à l'organe de promulgation). Les autorités mettant en œuvre les dispositions déclarées non conformes à la Constitution devraient ainsi, à partir de ce moment, prendre en compte le fait qu'ils ont affaire aux dispositions auxquelles la présomption de constitutionnalité ne s'applique plus, même s'il est nécessaire d'appliquer ces dispositions conformément aux principes d'intertemporalité ou bien lorsque le Tribunal constitutionnel a décidé d'ajourner l'entrée en vigueur de son jugement (voir l'article 190 al. 3, première phrase de la Constitution). Le jugement sur l'inconstitutionnalité prévaut sur les principes généraux du droit intertemporel ainsi que sur les règles régissant le choix des dispositions adéquates au moment de l'application de la loi. En cas d'un jugement sur l'inconstitutionnalité, c'est la norme intertemporelle qui s'applique, norme de nature constitutionnelle, primaire par rapport aux normes générales intertemporelles relatives à la modification de l'état juridique entraînée par les actes du législateur. De plus, il serait illogique d'affirmer que le législateur, tout en autorisant la reprise de la procédure dans les affaires résolues à la base des normes déclarées inconstitutionnelles (article 190 al. 4 de la Constitution), tolérerait le fait que la disposition jugée comme inconstitutionnelle continue de porter atteinte à la Constitution dans les procédures où, suivant les principes généraux d'intertemporalité, il serait possible pour les tribunaux d'appliquer cette disposition. Or, l'évaluation d'une situation concrète et l'application d'une mesure de réparation adéquate relève de la compétences des autorités appliquant la loi.

Les dispositions de la Constitution

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

Art. 4. 1. Le pouvoir suprême appartient dans la République de Pologne à la Nation.
2. Nation exerce le pouvoir par ses représentants ou l'exerce directement.

Art. 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.

Art. 62. 1. Tout citoyen polonais ayant dix-huit ans accomplis au plus tard le jour du vote a le droit de participer au référendum et le droit d'élire le Président de la République, les députés, les sénateurs et les représentants des collectivités territoriales.
2. Sont privées du droit de participer au référendum et du droit de vote les personnes déclarées incapables en vertu d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée ainsi que les personnes déchues de leurs droits civiques ou électoraux.

Art. 99. 1. Peut être élu au Sejm chaque citoyen polonais jouissant du droit de vote et ayant vingt et un ans accomplis au plus tard le jour des élections.
2. Peut être élu au Sénat chaque citoyen polonais jouissant du droit de vote et ayant trente ans accomplis au plus tard le jour des élections.

Art. 127. [...] 3. Peut être élu Président de la République tout citoyen polonais ayant trente cinq ans accomplis au plus tard le jour des élections et jouissant de la plénitude de ses droits électoraux. Tout candidat est présenté par au moins cent mille citoyens jouissant du droit de vote au Sejm.

Art. 169. 1. Les collectivités territoriales accomplissent leurs missions par l'intermédiaire d'autorités délibérantes et exécutives.
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.
3. Les principes et la procédure d'élection et de révocation des autorités exécutives des collectivités territoriales sont définis par la loi.
4. Les autorités délibérantes déterminent, dans les limites prévues par les lois, l'organisation interne des collectivités territoriales.

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.
4. La décision du Tribunal constitutionnel déclarant la non conformité à la Constitution, au traité ou à la loi de l'acte normatif en vertu duquel a été rendue une décision de justice définitive, une décision administrative définitive ou une décision portant sur une autre affaire, donne lieu à la reprise de la procédure, à l'annulation de la décision ou à une autre solution, suivant les principes et le mode prévus par les dispositions appropriées à la procédure engagée.