Pologne*

Par Leszek Garlicki*

I. Introduction

1. L'année 2005 marque une étape importante dans la vie politique de la Pologne. Même si l'idée des avantages liés à l'adhésion semble désormais acquise, la présence polonaise au sein de l'Union Européenne donne lieu à de premiers conflits constitutionnels. 2005 est placé également sous le signe des échéances électorales parlementaires et présidentielles qui au portent pouvoir les partis de centre droite, et conduisent ainsi à une alternance, la troisième depuis l'adoption de la Constitution du 2 IV 1997. La nouvelle majorité parlementaire, soutenue pleinement par le nouveau Président de la République, annonce de profondes reformes politiques et modifie de façon substantielle le style d'exercice du pouvoir. Ces évolutions ne se sont pas traduites jusque-là dans la jurisprudence du Tribunal Constitutionnel. Il convient de noter par contre que – pour la première fois depuis de nombreuses années – le Tribunal est pris à parti par les hommes politiques du camp du gouvernement. Incompatibles avec l'image de l'État de droit, ces attaques font naître une certaine inquiétude, d'autant qu'elles se prolongent au cours des premiers mois de 2006.

2. En 2005, le Tribunal (qui entame sa vingtième année d'existence) a rendu 133 arrêts et décisions en matière de contrôle des normes. La tendance à l'augmentation de nombre des affaires se confirme : rappelons qu'en 2004, le nombre de jugements et de décisions s'est élevé à 111 (Cf. Chronique 2004, AIJC XX-2004, p. 747), contre 95 en 2003 (Cf. Chronique 2003, AIJC XIX-2003, p. 809). La juridiction du Tribunal en matière de conflits entre les organes constitutionnels et de constitutionalité des partis politiques est restée lettre morte.

Trois décisions de contrôle préventif des lois ont été adoptées (du 22 septembre, Kp 1/05 ; du 9 novembre, Kp 2/05 et du 7 décembre, Kp 3/05). Elles concluent toutes à l'inconstitutionnalité des dispositions remises en question par le Président de la République.

Les 130 arrêts et décisions restants s'inscrivaient dans le contrôle à posteriori : le Tribunal a rendu jugements au fond dans 89 cas, et a classé 41 autres affaires[1]. Concernant les affaires jugées au fond, 40 arrêts (dont 25 constatent la non-conformité avec la Constitution), faisaient suite à une saisine abstraite. Le plus grand nombre de saisines provenaient, comme d'habitude, du Médiateur de la République. Les collectivités locales ont saisi le Tribunal 8

---

* Traduit par Magdalena Tomecka.

* Juge à la CEDH, ancien juge au Tribunal constitutionnel polonais.

[1] 10 cas de non-lieu ont concerné des saisines de groupes de députés que la fin du mandat parlementaire a vidées de leur sens ; dans plusieurs autres cas, le législateur a renoncé lui-même à la plainte, parfois suite à des changements politiques : notamment, le premier ministre a retiré la saisine relative à l'examen de constitutionnalité de la loi sur les pensions de retraite des mineurs, adoptée en été 2005 dans un climat de confrontation politique (décision du 12 décembre, K 49/05).

fois, les syndicats des salariés et les organisations professionnelles – 7 fois, des groupes de députés – 6 fois, et le procureur général – 2 fois. 21 arrêts (y compris 4 arrêts relatifs à l'inconstitutionnalité) ont été rendus suite aux questions préjudicielles émanant des tribunaux, alors que 31 arrêts (ayant débouché dans neuf cas au constat d'inconstitutionnalité) répondaient à des plaintes constitutionnelles[2]. Dans 81 cas, la constitutionnalité des lois ont fait l'objet du contrôle, dans 53 cas le Tribunal a examine la constitutionnalité et/ou la légalité de règlements[3], dans 3 cas la procédure concernait en même temps une loi et un règlement. Dans un 1 cas le Tribunal a examiné la constitutionnalité d'un traité international.

Au total, 38 arrêts constatant l'inconstitutionnalité et 51 arrêts confirmant la constitutionnalité des normes soumises au contrôle ont été rendues dans le cadre du contrôle à posteriori, sachant que leur proportion différait selon la procédure de saisine : 62,5% des saisines abstraites ont débouché sur un constat d'inconstitutionnalité, contre 29% à peine pour les plaintes constitutionnelles. Un nombre important de plaintes constitutionnelles (22) ont été classées en dépit de leur recevabilité[4].

3. La composition du Tribunal n'a subi aucune modification.

II. Les lignes directrices de la jurisprudence du Tribunal

4. La jurisprudence de 2005 se situe dans le droit fil des prises de position antérieures dans les principaux domaines d'intervention du Tribunal. Sans entrer dans les détails, rappelons brièvement les orientations qui prévalent depuis longtemps en ce qui concerne la mission du Tribunal et son mode de fonctionnement (v. no. 5), les principes de État de droit démocratique (no. 6), le principe de la séparation des pouvoirs (no. 7), et les règles d'interprétation des droits et des libertés individuels (no. 8). Trois questions méritent par contre des développements plus poussés : la constitutionnalité de la présence polonaise au sein de l'Union Européenne (nos 9-11), le contrôle de constitutionnalité de la législation fiscale (no. 12), et les modalités de protection des données à caractère personnel (nos 13-16).

5. Comme au cours des années précédentes (Cf. Chronique 2004, p. 748), le Tribunal réaffirme que sa mission fondamentale consiste à examiner la conformité réciproque des normes contrôlées. Il rappelle à de nombreuses occasions n'être ni législateur positif, ni créateur de la politique de droit. Il n'a pas pour vocation d'évaluer l'opportunité des initiatives du législateur et ne cherche pas non plus à établir si les décisions de ce dernier

---

[2] Rappelons que l'article 79 de la Constitution du 2 avril 1997 a introduit la procédure d'une plainte individuelle qui peut être porte contre une loi ou un autre acte normative en vertu duquel une décisions ou un arrêt ont été rendu en violation des droits et libertés constitutionnelles du requérant.

[3] La notion de règlement signifie tout acte normative adopte par des organes du pouvoir exécutif, en particulier le Conseil des Ministres et les différents ministres.

[4] Alors que pour 318 autres affaires, le Tribunal a penché pour l'irrecevabilité au stade de l'instruction préliminaire.

constituent effectivement la meilleure, la plus efficace et la plus équitable des solutions envisageables (K 31/03). Le Tribunal n'est pas appelé à évaluer les décisions budgétaires (K 15/03), ni non plus à trancher des conflits quant à la supériorité de tel ou autre système électoral (K 17/03). La responsabilité politique à l'égard des électeurs incombe au Parlement en sa qualité d'organe législatif (K 6/04 ; P 13/04), et l'intervention du Tribunal dans ce domaine n'est justifiée qu'à titre exceptionnel, lorsque la solution adoptée par le législateur est d'une manière évidemment « déraisonnable » (K 31/03) ou lorsqu'elle porte atteinte à d'autres normes, principes et valeurs constitutionnels (K 14/04). Dans ce contexte, il est rappelé notamment que le Tribunal reste toujours lié par le principe de présomption de constitutionnalité des lois et par l'hypothèse de rationalité des actions du législateur (K 19/02 ; P 6/04 ; K 30/03). Cette déclaration de réserve n'a pas empêché le Tribunal de reconnaître l'inconstitutionnalité d'une grande partie des dispositions soumises à son contrôle.

Le principe de « droit vivant » (Cf. Chronique 2003, p. 811), désormais solidement ancré dans la jurisprudence, a été également rappelé. Le Tribunal examine les dispositions de droit en se référant à une jurisprudence stabilisée (SK 26/02 ; SK 44/04). Par conséquent, tant que la jurisprudence de la Cour Suprême et de la Haute Cour Administrative ne établi pas une interprétation constante des dispositions applicables, le Tribunal doit s'abstenir d'intervenir sur l'interprétation du droit par les juridictions, sous peine d'outrepasser sa mission de contrôle de constitutionnalité (P 15/02 ; P 8/03 ; SK 14/02 ; SK 62/03). On rejoint ici le problème de formulation des jugements du Tribunal, notamment le problème des arrêts dits « interprétatives »[5]. Le Tribunal souligne qu'un « arrêt interprétatif » s'impose à toutes les juridictions (SK 27/04). Dans la pratique, le Tribunal n'a utilisé ce mécanisme qu'une seule fois (P 25/02), en lui préférant des arrêts „partiels" qui constatent l'inconstitutionnalité d'une partie de la disposition contrôlée (K 10/04 ; K 19/02 ; K 4/05 ; SK 20/04)[6].

La Constitution du 2 avril 1997, en tant qu'ensemble de „normes, principes et valeurs", est une norme de référence fondamentale pour le juge constitutionnel. Les conventions internationales ratifiées par la Pologne, notamment celles qui régissent les droits de l'homme, constituent un point de référence complémentaire mais également très important. Même si le Tribunal n'a relevé et sanctionné par son arrêt qu'un seul cas de non-conformité de loi avec une convention internationale (P 9/04 – violation de l'art. 2 de la Constitution au regard de l'art. 15 al. 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques), il invoque systématiquement le droit international en interprétant la Constitution polonaise. A cette occasion, le juge indique clairement que le Tribunal Constitutionnel « *est tenu d'appliquer les normes définies par la Cour européenne des droits de l'homme dans le cadre du*

---

[5] Arrêt interprétatif accepte la constitutionnalité d'une norme contrôlée, mais à condition de l'interpréter selon les indications du Tribunal. Toute en permettant d'éviter de prononcer l'inconstitutionnalité d'une disposition, cette solution pose le problème de savoir si l'interprétation du Tribunal s'impose aux autres juridictions. Des controverses sur ce point apparaissent à la fois dans la doctrine et dans la jurisprudence – voir L. Garlicki : Vingt ans du Tribunal constitutionnel polonais (Mélanges Favoreu, Aix-en-provence…).

[6] Voir L. Garlicki : Les types de décisions du Tribunal constitutionnel et leur caractère juridique [dans :] Contrôle de l'administration en France et en Pologne, Varsovie 1999, p. 48-50.

contrôle des normes » (P 8/03). L'invocation des arrêts de cette Cour fournit souvent un argument supplémentaire pour démontrer l'inconstitutionnalité de la norme contrôlée (SK 26/02 ; K 32/04 ; SK 53/04). Le juge constitutionnel commence à se référer au droit européen : « *en contrôlant la constitutionnalité des lois, il convient également de s'interroger si le résultat de ce contrôle ne conduira pas à la non-conformité du droit national avec le droit communautaire* » (Kp 1/05), alors que l'interprétation du droit polonais doit prendre en compte « le principe de bienveillance » au processus d'intégration européenne.

Le Tribunal a assez largement utilisé la possibilité de différer la perte de la force obligatoire des dispositions jugées inconstitutionnelles[7], de façon à empêcher l'apparition des lacunes juridiques et à laisser au législateur le temps d'adopter une nouvelle norme. Dans l'arrêt relatif au mandat d'arrêt européen (voir no. 10 infra), le Tribunal proroge de 18 mois (période maximale), la validité des dispositions du code de la procédure pénale concernées, en indiquant clairement que ce délai est consenti pour permettre de modifier les dispositions constitutionnelles portant interdiction d'extrader les citoyens polonais. Jusqu'à présent, le parlement n'a pas ouvert la procédure d'amendement constitutionnel, manquant une fois de plus de réagir convenablement à l'arrêt du Tribunal.

6. Le principe de l'état démocratique de droit[8] joue depuis longtemps un rôle clé parmi les normes de référence (Cf. Chronique 2004, p. 753-755). En 2005, le Tribunal réaffirme que l'art. 2 permet de « retrouver » le rang constitutionnel de certains principes fondamentaux qui n'ont pas été expressément inscrits dans le texte de la Constitution (P 9/04). En particulier, l'interprétation extensive de l'art. 2 se réfère au principe de confiance légitime et aux contraints qu'il exerce sur le processus législatif. Le Tribunal insiste sur le fait que ce principe doit permettre de légiférer et d'appliquer le droit de façon à éviter de piéger les citoyens. Le citoyen doit pouvoir conduire ses affaires en partant d'un assomption qu'il n'aura pas à en supporter des conséquences juridiques autres que celles qu'il pouvait prévoir en prenant sa décision, et que si ses actions sont conformes à la loi, elles seront considérées comme telles dans l'avenir (K 48/04 ; P 7/04). Cela n'exclut pas, bien évidemment, les modifications du droit, y compris dans un sens défavorable à ses destinataires (P 7/04 ; K 45/05). Ces changements doivent toutefois être opérés en respectant les « principes de législation correcte (raisonnable) », notamment : l'interdiction de rétroactivité du droit, l'obligation de respecter une vacatio legis, l'obligation de respecter « les intérêts en cours »,

---

[7] L'article 190 : « 1. Les décisions du Tribunal constitutionnel sont obligatoires *erga omnes* et définitives. 2. Les décisions du Tribunal constitutionnel relatives aux affaires visées à l'article 188 sont publiées sans délai dans le journal officiel dans lequel l'acte normatif a été publié. Si l'acte n'a pas été publié, l'arrêt est publié au Journal officiel de la République de Pologne "Monitor Polski". 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… ».

[8] Selon l'article 2 : « La République de Pologne est un État démocratique de droit mettant en oeuvre les principes de la justice sociale ».

l'obligation de protection des droits acquis et le principe de précision des dispositions juridiques.

La jurisprudence de 2005 confirme le rang constitutionnel des principes en question, en se focalisant plus particulièrement sur deux d'entre eux.

L'obligation de respecter une vacatio legis est perçue, en premier lieu, dans sa dimension formelle. Puisque la loi du 2000 relative a la publication des actes normatifs prévoit que les dispositions juridiques entrent en vigueur dans un délai de 14 jours à compter de leur publication, le législateur ne peut déroger à cette règle en instituant une vacatio legis plus courte que dans des cas dûment justifiés (K 19/02). La dérogation serait ainsi justifiée pour préserver l'équilibre des finances publiques, notamment lorsque la fin du mandat parlementaire a retardé l'élaboration du budget de État, ou lorsqu'une mise en place plus rapide de nouvelles dispositions sont nécessaires pour le bon fonctionnement du système de santé publique (K 43/04). Toutefois, la charge de prouver cette nécessité incombe au législateur (et par conséquent, on assiste à une sorte de renversement de la présomption de constitutionnalité des lois). La période de vacatio legis a également une dimension matérielle, en ce sens qu'elle doit rester « adéquate », c'est-à-dire permettre effectivement aux destinataires de s'adapter à la nouvelle situation juridique. Il appartiendra au Tribunal d'apprécier cette « adéquation » par rapport au contenu et à la nature de nouvelles dispositions, tout en tenant compte du contexte politique et socio-économique (Kp 1/05). Même une vacatio legis de trois mois peut s'avérer insuffisante pour changement du système d'emploi des infirmières (K 45/05), alors qu'une vacatio legis de 50 jours suffira pour amender les dispositions relatives au rachat forcé d'actions (P 25/02).

L'obligation de précision des dispositions juridiques signifie, de façon générale, qu'un texte peut être déclaré contraire à la Constitution pour « défaut de précision ». Cette obligation s'exprimera avec plus ou moins de force selon le domaine régi par les dispositions en question, et de la situation juridique de l'individu au regard de ces dispositions ; ainsi, une précision particulière est-elle requise pour les dispositions pénales (P 15/02 ; SK 13/05). Toutefois, même les dispositions pénales peuvent utiliser des notions relativement vagues (comme la notion de « fausse déclaration » dans la déclaration fiscale – SK 13/05 ou la notion de « violation grave » du droit du travail – SK 56/04). La violation de la Constitution ne sera constatée que si la signification de l'expression concernée ne peut être établie à l'aide des méthodes d'interprétation généralement admises (SK 26/02 ; K 23/04 ; K 38/04), ou lorsqu'elle n'a pas donné lieu à une pratique judiciaire homogène (SK 56/04). Le Tribunal ajoute que l'appréciation d'une disposition au regard du critère de précision doit obligatoirement être réalisée in casu, en tenant compte de son contexte et des modalités d'application. Il laisse par conséquent une latitude non négligeable au juge constitutionnel ; dans la jurisprudence de 2005, on peut ainsi indiquer à la fois des normes condamnées pour défaut de précision (P 6/04 ; K 38/04 ; K 23/04 ; K 4/04), que des normes considérées comme satisfaisant à cette exigence (SK 26/02 ; SK 8/05 ; SK 56/04).

7. L'organisation des organes centraux de État s'appuie sur le principe de séparation des pouvoirs, expressément exprimé dans la Constitution de 1997[9], et fréquemment invoqué dans la jurisprudence du Tribunal (Cf. Chronique 2004, p. 752).

Le Tribunal s'est largement intéressé à l'impact de l'adhésion à l'UE sur la définition des fonctions du parlement (voir no. 11). Le Tribunal s'est penché également sur la procédure législative, en réfléchissant notamment aux limites des amendements proposés par l'Assemblée. Il a été rappelé à cet égard (Cf. Chronique 2002, AIJC-XVIII, p. 750-751), que les amendements ne peuvent se transformer en proposition déguisée d'une loi ni servir à court-circuiter le principe de trois lectures des projets/propositions de lois (prévu à l'art. 119 al. 1 de la Constitution). L'amendement doit dans tous les cas garder un lien matériel avec le texte qu'il concerne, et les amendements proposés lors de la deuxième lecture peuvent être soumis à de fortes restrictions (K 45/05).

Concernant les juridictions, le principe de séparation des pouvoirs apparaît avant tout comme une garantie d'indépendance du pouvoir judiciaire, en termes de compétences et d'organisation (Cf. Chronique 2004, p. 753). « *Les principes de séparation des pouvoirs et de l'état de droit s'imbriquent l'un dans l'autre sur ce terrain ; ce dernier comporte, parmi ses éléments essentiels, le droit à la justice reconnu à chaque individu, et implique l'existence de la voie judiciaire pour le règlement des conflits. Il s'agit là d'un modèle de relations très différent des rapports qui existent entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, et qui sont organisés de façon telle que certaines superpositions de compétences sont non seulement possibles mais même indispensables* » (K 28/04). L'indépendance des juridictions concerne en premier lieu l'activité juridictionnelle, mais elle touche également la gestion budgétaire des tribunaux, qui ne peut en aucun cas menacer cette indépendance. « *Les règles de coopération du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire lors de l'exécution du budget doivent tenir compte de la prépondérance des compétences de l'exécutif, sachant que l'ingérence dans les dépenses des juridictions ne peut affecter l'indépendance des tribunaux et des juges, ni non plus porter atteinte au droit constitutionnel à la justice* » (Kp 2/05, constatant que les compétences du pouvoir exécutif en matière de contrôle de l'exécution des budgets des juridictions sont trop larges et par conséquent contraires à la Constitution). Par contre, le Conseil National de la Magistrature, indépendamment de son rôle de garant de l'indépendance des tribunaux et des juges, n'a pas le statut d'organe de pouvoir judiciaire et « *la question de séparation de son budget ne relève pas de la problématique d'indépendance des juges* » (K 28/04 – le maintien provisoire de l'intégration du budget du Conseil au budget de la Chancellerie du Président de la République ne constitue pas la violation de l'art. 10 de la Constitution).

8. Le contrôle des lois régissant le statut de l'individu correspond depuis de nombreuses années au principal domaine d'activité du Tribunal Constitutionnel. Comme

[9] Article 10 : « 1. Le régime politique de la République de Pologne a pour fondement la séparation et l'équilibre entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. 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 ».

indiqué précédemment, une grande partie de sa jurisprudence s'appuie sur l'art. 2 de la Constitution et sur les « principes de législation correcte » qui en sont extraites. Toutefois, à chaque fois qu'il est possible de s'appuyer sur une norme de référence concrète, le grief d'inconstitutionnalité ne doit pas être tiré des clauses générales, comme cet de l'état démocratique de droit (P 20/04 ; P 10/03 ; SK 53/04)[10]. Le Tribunal souligne ainsi l'importance des arrêts qui invoquent les dispositions constitutionnelles portant sur les droits et les libertés de l'individu.

Selon le Tribunal, les dispositions en question forment un ensemble qui du point de vue axiologique s'ordonne autour du principe de dignité de l'homme (Cf. Chronique 2004, p. 755 – voir également SK 49/03 ; K 10/04). La recevabilité des actes qui restreignent les droits et les libertés doit s'apprécier en premier lieu à la lumière de l'art. 31 al. 3[11]. Cet article pose, de façon cumulative, les préalables de toute restriction : la forme de loi, la réalisation d'un des objectifs légitimés par la Constitution, le respect du principe de proportionnalité et du « contenu essentiel » du droit ou de la liberté invoqués (K 10/04 ; K 9/04 ; K 45/05 ; Kp 1/05). Il est rappelé également que « *l'appréciation du respect des exigences posées par l'art. 31 al. 3 demande une certaine relativisation, au regard de la nature des droits et des libertés en question. Les critères d'évaluation plus sévères seront appliqués aux dispositions régissant les droits et les libertés individuels et politiques qu'en ce qui concerne les droits économiques et sociaux… Dans tous les cas, le contrôle partira de l'hypothèse de rationalité du législateur et de la présomption de conformité des lois avec la Constitution* » (Kp 1/05).

Sur la base de ces règles générales, établis depuis longtemps dans la jurisprudence, le Tribunal tranche les questions relatives aux droits et libertés concrets de l'individu. Comme au cours des années précédentes (Cf. Chronique 2004, p. 755-756), le principe d'égalité (l'art. 32) reste la norme de référence la plus utilisée ; dans la plupart des cas, il est relié toutefois au grief de violation d'un droit ou d'une liberté concrets. Le Tribunal a réaffirmé fortement l'interprétation utilisée jusque-là (K 31/03 ; K 10/04 ; SK 14/04 ; P 5/04 ; P 7/04 ; K 17/04 ; P 18/04 ; K 36/03 ; SK 48/03 ; P 13/04 ; SK 7/05 ; SK 33/04 ; U 7/04).

En 2005, une jurisprudence très abondante vient compléter et élargir l'acquis en matière de droit à la justice[12] (Cf. Chronique 2004, p. 756-757). Il n'est pas nécessaire d'en rappeler le contenu. Les principaux de nombreux arrêts consacrés à cette problématique,

---

[10] Ce qui correspond également à la position du Tribunal, selon laquelle la plainte constitutionnelle doit se fonder sur une violation d'un droit ou d'une liberté constitutionnels concrets ; par conséquent, sont en principe irrecevables les plaintes constitutionnelles qui se fondent uniquement sur le grief de violation de la clause de l'état démocratique de droit (l'art. 2) ou du principe d'égalité (l'art. 32) – notamment SK 26/02 ; SK 7/03 ; SK 20/04 ; SK 36/03 ; SK 22/05 ; SK 10/05).

[11] Selon l'article 31 al. 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 État 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. »

[12] « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement, sans retard excessif, par un tribunal compétent, indépendant et impartial » (Article 45 al. 1) ; « La loi ne peut fermer à personne la voie judiciaire pour faire valoir ses libertés et ses droits violés » (Article 77 al. 2) ; « Chacune des parties dispose du droit de recours contre les jugements et décisions rendus en première instance. Les exceptions à ce principe et la procédure de recours sont déterminées par la loi. » (Article 78).

concernent les dispositions relatives à la procédure de sélection des recours en cassation[13], la fixation des honoraires d'experts intervenant dans la procédure d'instruction[14], l'information du contribuable par les centres d'imposition[15], le titre d'exécution bancaire[16], la procédure devant l'Institut de Mémoire Nationale[17]. Le Tribunal s'est intéressé également à d'autres exigences constitutionnelles s'appliquant à la procédure judiciaire, comme le principe du double degré de juridiction (SK 27/03 ; P 25/02 ; SK 45/03 ; SK 62/03), la récusation d'un juge (SK 53/04) et le principe de jugement collégial (SK 22/04 ; SK 37/04).

III. La Pologne au sein de l'Union Européenne[18]

9. L'arrêt du 11 mai (K 18/04), par lequel le Tribunal, sur la saisine de trois groupes de députés de droite, reconnaît la conformité du Traité d'Adhésion et d'une série des dispositions contenues dans le Traité instituant la Communauté européenne et le Traité sur l'Union Européenne avec une quinzaine des dispositions de la Constitution polonaise, apparaît comme essentiel dans ce domaine[19]. Les auteurs de la saisine ont contesté la conformité au motif que le Traité d'Adhésion remet en question la souveraineté de la République de Pologne et affecte la position de la Constitution comme loi suprême de la République.

Le Tribunal rappelle que loin de se limiter à autoriser l'intégration de la Pologne aux structures européennes, la Constitution de 1997 a fixé le cadre et les limites de cette intégration. Ces limites ont, tout d'abord, une dimension quantitative. L'art. 90 al. 1 de la Constitution[20] traite de la cession des « compétences des pouvoirs publics sur certaines questions », ce qui exclut une cession à caractère global. Il doit être « *compris à la fois comme*

---

[13] Dès 2004, le Tribunal a considéré que certains éléments de cette procédure n'étaient pas conformes à la Constitution, suite d'ailleurs à un échange avec la Cour Suprême (voir L. Garlicki : Vingt ans…, p. …). Ces arrêts ont donnés lieu à d'importantes modifications des dispositions législatives. Par la suite, le Tribunal a abandonné les critiques des dispositions antérieures (SK 26/02, concluant toutefois à l'inconstitutionnalité d'une des dispositions régissant les frais de justice).

[14] K 35/04 – l'absence de contrôle judiciaire de la décision du procureur fixant les honoraires d'expert est contraire à l'art. 45 al. 1 de la Constitution.

[15] SK 36/03 – la remise en question des informations de ce type n'exige pas la voie judiciaire, vu qu'elles ne relèvent pas d'un exercice de pouvoir de État.

[16] P 10/04 – la possibilité d'engager une exécution directe de cet titre ne va pas à l'encontre de l'art. 45 al. 1, car la voie de recours judiciaire à posteriori est ouverte.

[17] K 31/04 – voir également infra, no. 16.

[18] Cf. notamment M. Granat: Pologne (rapport national pour le XXIe Table Ronde Internationale), AIJC-XXI (2005) ; L. Garlicki : L'adhésion de la Pologne à l'Union Européenne (à la lumière de la jurisprudence du Tribunal Constitutionnel) [dans :] Mélanges Favoreu [prépare pour la Colombie ???] ; Summaries of selected judgments of the Polish Constitutional Tribunal concerning EU law, Warszawa 2006.

[19] Il s'agit là d'un premier exemple du contrôle de conformité d'un traité international avec la Constitution. Cette compétence du Tribunal est prévue expressément à l'art. 188 point 1 de la Constitution, mais n'a jamais été pleinement utilisée. A cette occasion, le Tribunal a aussi indiqué que le fait de ratifier le Traité par voie de référendum et non pas par une loi parlementaire, n'excluait pas sa compétence à examiner la constitutionnalité du Traité et des actes de transposition du Traité dans l'ordre juridique polonais.

[20] Selon l'article 90 al. 1 : « La République de Pologne peut céder, en vertu d'un traité, à une organisation internationale ou à un organisme international les compétences des pouvoirs publics sur des questions concrètes ».

une interdiction de transmettre la totalité des compétences d'un organe, de transmettre les compétences pour la totalité des questions dans un domaine donné, ainsi que comme une interdiction de transmettre les compétences essentielles d'un organe… On ne saurait admettre que pour respecter cette exigence il suffirait de laisser aux organes constitutionnels des compétences limitées à quelques questions, pour sauver les apparences du pouvoir ». En deuxième lieu, ces limites concernent également le contenu des compétences cédées. La cession ne peut conduire à autoriser l'adoption d'actes juridiques ou la prise de décisions qui seraient contraires à la Constitution de la RP. En particulier, cette cession ne peut « *empêcher la Pologne de fonctionner en tant qu'état souverain et démocratique* ». Cela signifie que « *les normes de la Constitution dans le domaine des droits et des libertés de l'individu déterminent un seuil minimal et infranchissable qui ne peut être abaissé ni affecté suite à l'adoption des dispositions communautaires* ».

Le respect des limites en question constitue la condition indispensable de la constitutionnalité du processus d'intégration européenne. Le Tribunal souligne qu'il dispose des compétences suffisantes pour garantir la suprématie de la Constitution au sein de l'ordre juridique « *dans tous les domaines souverains de la République de Pologne* ».

« *En premier lieu, la cession de certaines compétences aux organes communautaires (de l'UE), qui se produit dans le cadre de l'intégration européenne, trouve son fondement dans la Constitution elle-même. Le mécanisme d'adhésion de la Pologne à l'UE a pour base juridique les dispositions constitutionnelles. La validité et l'efficacité de ce mécanisme passe par le respect des éléments constitutionnels de la procédure d'intégration, notamment en ce qui concerne la cession des compétences.*

En deuxième lieu, le mécanisme de contrôle de la constitutionnalité du Traité d'Adhésion et des Traités qui en font partie intégrante confirme la suprématie de la Constitution. Ce contrôle s'appuie sur les mêmes règles que l'examen de constitutionnalité des conventions internationales ratifiées par la Pologne…

En troisième lieu, les dispositions de la Constitution en tant que loi suprême, expression de la volonté souveraine de la nation, ne peuvent perdre la force obligatoire ni être modifiées par le simple fait qu'une contradiction ineffaçable est apparue entre les dispositions données (entre les actes communautaires et la Constitution). Dans cette situation, le pouvoir constituant polonais conserve le droit de choisir en toute indépendance le moyen de lever cette contradiction, voire décider de l'opportunité de modifier la Constitution ».

Ces hypothèses générales ont été décisives pour la reconnaissance de la constitutionnalité du Traité d'Adhésion. Le Tribunal a analysé sur leur base une série des dispositions du TCE et du TUE et conclu qu'en s'y soumettant, la Pologne avait respecté les exigences posées par la Constitution.

10. Par ailleurs, l'existence des limites constitutionnelles de l'intégration européenne a été soulignée par le Tribunal dans un arrêt relatif au mandat d'arrêt européen, rendu quelques semaines auparavant, le 27 avril (P 1/05). A travers l'arrêt en question, le Tribunal constate que les dispositions du code de procédure pénale polonais, qui transposent la procédure du mandat d'arrêt européen prévue dans une décision cadre du Conseil de l'UE,

sont incompatibles avec l'art. 55 al. 1 de la Constitution[21]. L'art. 55 al. 1 instaure une interdiction absolue d'extradition des citoyens polonais, alors que le transfert d'un citoyen polonais en vertu du mandat constitue – sous un nom différent – une forme d'extradition. L'interdiction d'extradition établie par la Constitution « *exprime le droit du citoyen polonais à assumer la responsabilité pénale devant une juridiction polonaise. Le transférer en vertu du mandat d'arrêt européen à un autre État membre de l'UE constituerait une violation du contenu essentiel de ce droit* ».

Le Tribunal a confirmé le principe d'approche bienveillante au procès de l'intégration européenne et a confirmé l'exigence d'interpréter les dispositions du droit polonais en conformité avec le droit européen. Ce principe concerne en premier lieu le droit communautaire, mais s'applique également aux décisions relevant du troisième pilier de l'Union, et s'étend par conséquent au mandat d'arrêt européen. « *L'obligation d'une interprétation du droit national bienveillante au droit européen à ses limites.., notamment lorsqu'elle conduirait à détériorer la situation des individus, y compris par l'application ou l'aggravation de la responsabilité pénale* ». Puisque les dispositions relatives au mandat d'arrêt européen sont susceptibles de provoquer une telle détérioration, elles ne sont pas compatibles avec la Constitution polonaise, même si l'on tend à lui donner une interprétation conforme au droit de l'UE.

Le Tribunal a souligné que l'introduction du mandat d'arrêt européen dans l'ordre juridique polonais exige une révision de la Constitution. Cette révision soit nécessaire, car elle apparaît comme le seul moyen de lever la contradiction entre l'obligation générale de la Pologne à appliquer la législation européenne et les garanties constitutionnelles relatives à l'extradition, exprimées peut-être d'une manière trop traditionnelle. Le Tribunal a fixé un délai de 18 mois pour introduire les modifications en question, en autorisant l'application transitoire de la procédure du mandat d'arrêt européen durant cette période[22].

L'arrêt du 27 avril ne concerne pas directement le contrôle du droit européen, mais il indique clairement que la législation polonaise doit rester conforme à la Constitution nationale, et que la nécessité de transposer les obligations européennes ne peut déroger des dispositions constitutionnelles expressément formulées. Le même raisonnement s'applique au contrôle du droit européen (traités fondateurs). Il a été confirmé dans l'arrêt du 11 mai. L'adhésion de la Pologne à l'UE n'abolit pas la suprématie de la Constitution de 1997. Le Tribunal peut et doit tendre à harmoniser l'interprétation de la Constitution avec le contenu et les règles du droit européen. Cependant, lorsque ceci s'avère logiquement infaisable, la responsabilité est transférée au parlement, qui doit entreprendre de modifier la Constitution.

---

[21] Selon l'article 55 al. 1 : « L'extradition d'un citoyen polonais est interdite ».

[22] L'art 190 al. 3 de la Constitution (voir supra, no. 5) sert de base à cette décision. Le Tribunal a observé que : « *l'obligation constitutionnelle de respecter le droit international qui lie la Pologne, mais également le respect des impératifs de sécurité et d'ordre public, garantis par le transfert des personnes poursuivies à d'autres états, ainsi que la communauté des règles constituantes qui garantissent une justice équitable et un procès devant un tribunal indépendant, sont des valeurs constitutionnelles qui justifient de proroger la validité des dispositions du code de la procédure pénale soumises au contrôle* ».

11. L'arrêt du 12 janvier (K 24/04) concerne les conséquences de l'adhésion de la Pologne à l'UE pour les compétences des chambres du parlement. Cet arrêt conclut (avec trois opinions dissidentes) à l'inconstitutionnalité des dispositions qui différencient les prérogatives des deux chambres à se prononcer sur les projets des actes juridiques émanant de l'UE.

La loi de 2004 (ainsi que les amendements aux règlements des deux chambres), met à la charge du gouvernement une série d'obligations en matière d'information et de consultation des chambres (et de leurs commissions) avant la prise de décisions. Dans certains domaines, cette obligation s'applique uniquement à l'égard des commissions de la Diète, les commissions du Sénat s'en trouvant exclues. Pour justifier cette solution, les auteurs de la loi ont invoqué la Constitution qui différencie les compétences de la Diète et du Sénat[23].

Les dispositions de la loi de coopération ont été remises en question par un groupe de sénateurs, comme contraires au principe de séparation des pouvoirs, et sa position a été suivie par le Tribunal. Selon lui, le problème doit être abordé par rapport à la fonction législative, et non pas à la fonction de contrôle du parlement.

Le Tribunal note que le système de l'UE se caractérise par un « *déficit démocratique* », qui consiste en « *une perte des compétences législatives par les parlements nationaux, qui n'a pas été compensée par la montée en puissance des compétences du parlement européen* ». L'adhésion de la Pologne à l'UE a restreint l'activité législative du parlement polonais. « *Il faut admettre que puisque la fonction législative du parlement a pour objectif essentiel d'influencer de la façon la plus large possible le droit appliqué dans le pays, le droit de contribuer à la position de la Pologne sur les actes juridiques de l'UE relève de cette fonction* ». Il en résulte que la compétence d'adresser des avis au gouvernement, sous une forme typique, il est vrai, pour la fonction de contrôle, relève malgré tout de la fonction législative. Comme la compétence législative doit être exercée conjointement par les deux chambres, « *l'exclusion du Sénat porte atteinte au principe constitutionnel d'exercice du pouvoir législatif par la Diète et par le Sénat* ». Le Sénat constitue une des chambres législatives, et par conséquent « *tout ce qui a trait au processus législatif et détermine le contenu de la législation fait partie de ses compétences constitutionnelles* ».

L'arrêt du Tribunal exprime indubitablement une nouvelle interprétation du principe de séparation des pouvoirs et de la fonction du parlement. Il protège le rôle du Sénat, alors que jusqu'à présent la jurisprudence du Tribunal allait plutôt dans un autre sens (Cf. Chronique 2003, p. 814)[24].

---

[23] Article 95 : « 1. Le Sejm et le Sénat exercent en République de Pologne le pouvoir législatif. 2. Le Sejm exerce le contrôle de l'activité du Conseil des ministres dont l'étendue est définie par les dispositions de la Constitution et des lois ».

[24] D'autres questions constitutionnelles liées à la présence de la Pologne dans l'UE ont concerné notamment la participation des ressortissants étrangers aux élections au Parlement européen (arrêt du 11 mai, K 18/04 ; voir également l'arrêt du 31 mai 2004, K 15/04 – Chronique 2004, p. 749), de même que – de façon indirecte – l'appréciation de la disposition de la loi de 1999 sur la langue polonaise (l'arrêt du 13 septembre, K 38/04 – l'obligation d'utiliser la langue polonaise, découlant de l'art. 27 de la Constitution, concerne les pouvoirs publics, et ne s'applique pas de manière « horizontale » aux relations entre particuliers ; en même temps, l'art. 76 qui

IV. Cadre constitutionnel de la législation fiscale

12. La législation fiscale fait systématiquement l'objet du contrôle du Tribunal Constitutionnel (Cf. Chroniques : 1997, AIJC-XIII, p. 778 ; 1998, AIJC-XIV, p. 905 ; 2002, p. 752-753), qui l'examine notamment sous l'angle de respect des règles de « la législation correcte ». L'arrêt du 15 février (K 48/04) a rappelé et maintenu l'orientation qui prévalait jusqu'à présent dans cette jurisprudence.

Le Tribunal, saisi par le Procureur Général, s'est penché sur la constitutionnalité de la loi amendant les dispositions de la loi relative à l'impôt sur le revenu. Le projet gouvernemental a maintenu les taux d'imposition (19%, 30% et 40%) appliqués depuis une quinzaine d'années. En parallèle, un groupe de députés a introduit une proposition de loi portant sur l'introduction d'un quatrième taux de 50% pour les plus hauts revenus. La loi a été votée sous cette forme et publiée au Journal des Lois le 13 décembre 2004 avec effet du 1 janvier 2005.

Le Tribunal souligne que « *la question du bien-fondé économique ou politique de l'imposition reste en dehors du contrôle constitutionnel. Instaurer les lois correspondant aux objectifs politiques et économiques de État appartient au législateur. Celui-ci a en particulier la latitude d'orienter le régime fiscal, et le contrôle de la législation fiscale par le Tribunal constitutionnel s'appuie exclusivement sur les critères de conformité avec les normes, les règles et les valeurs constitutionnelles. En d'autres termes, l'examen de la constitutionnalité des lois fiscales s'exerce uniquement par rapport à l'attitude que le législateur prend vis-à-vis des règles d'élaboration des lois définies dans la Constitution* ». Le Tribunal réaffirme ainsi une très grande liberté du parlement à légiférer sur la fiscalité, mais rappelle qu'elle a en quelque sorte un « prix », à savoir l'obligation de respecter certains principes, notamment celui de caractère certain du droit. Ce principe constitue l'un des éléments du concept de confiance légitime, et se trouve élevé – en vertu de l'art. 2 de la Constitution (Cf. supra, no. 6) – au rang constitutionnel.

Le Tribunal indique que « *le caractère certain du droit n'est pas synonyme de stabilité des dispositions juridiques, qui du reste peut s'avérer difficile en droit fiscal, mais signifie que les actions des organes de l'état et les comportements par lesquels les citoyens répondront à ces actions doivent être prévisibles* ». Il en résulte une interdiction quasi absolue d'instaurer des impôts avec effet rétroactif, ainsi qu'une « *obligation d'utiliser une vacatio legis adaptée à la nature de la disposition mise en place. Pour le droit fiscal en particulier, une période d'adaptation plus longue peut être exigée* ». Finalement, le Tribunal a réaffirmé deux règles formulées déjà sous la Constitution précédente : les charges fiscales ne peuvent être ajoutes au cours de l'année fiscale, et les modifications des impôts régularisés annuellement doivent être promulguées au moins un mois avant la fin de l'année fiscale précédente[25]. Ce délai d'un mois est définitif, et une fois

---

protège le consommateur, peut conduire à interdire d'établir certains contrats uniquement en langue étrangère pour ne pas mettre à mal les intérêts de la partie « la plus faible »).

[25] Cf. l'arrêt adopté déjà le 15 mars 1995, K 1/95 (Chronique 1995, AIJC-XI, p. 931), confirmé notamment par les arrêts du 25 avril 2001, K 13/01 et du 27 février 2002, K 47/01 (Chronique 2002, p. 752).

qu'il est écoulé « *aucun changement de nature à affecter le montant de l'impôt au cours de la nouvelle année fiscale ne peut être introduit* », sauf circonstances exceptionnelles prouvées par le législateur.

En s'appuyant sur ce raisonnement, le Tribunal considère (avec l'opinion dissidente du juge Mazurkiewicz) que « *l'introduction d'un nouveau taux d'imposition constitue une modification essentielle et fondamentale du régime fiscal* ». En raison du délai de publication de la nouvelle loi (18 jours avant le début de la nouvelle année fiscale), le Tribunal a conclu à la violation du principe de confiance légitime et à la non-conformité avec l'art. 2 de la Constitution.

V. Protection des données à caractère personnel

13. Dans trois arrêts le Tribunal a examiné les différentes dispositions autorisant les pouvoirs publics à collecter et à mettre à disposition des informations à caractère personnel. Tous les trois ont conclu à l'inconstitutionnalité des dispositions contrôlées, en prenant comme normes de référence les dispositions constitutionnelles garantissant le droit à la vie privée (l'art. 47)[26]. Dans chaque de ces arrêts, le Tribunal s'est efforcé de trouver un compromis entre l'impératif de protéger la société contre les actes criminels, notamment le terrorisme et la corruption, et la nécessité de respecter les droits et les libertés individuels.

14. Dans son arrêt du 20 juin (K 4/04), le Tribunal a jugé inconstitutionnelles la plupart des dispositions qui instaurent le service d'enquêtes fiscales. Ces dispositions reconnaissent au service des compétences très larges en matière de collecte des données par les moyens opérationnels (y compris le droit de suivre, d'enregistrer les événements, le droit d'accès aux données détenues par les opérateurs de télécommunications), en lui permettant également de conserver les données jugées „non utiles" pour les besoins des enquêtes en cours.

Le Tribunal souligne que la « *protection de la vie privée, dont le principe est consacré par l'art. 47, englobe également l'autonomie d'information (l'art. 51) qui confère à tout individu le droit de décider librement de révéler les informations qui le concernent, ainsi que de contrôler de telles informations lorsqu'elles sont détenues par d'autres personnes* ». Toute restriction de ce droit, nécessaire pour lutter contre certaines activités criminelles qui entachent le fonctionnement de l'état contemporain, doit « *remplir les exigences déterminées à l'art. 31 al. 3 de la Constitution* » (voir supra, no. 8), ainsi que – à la lumière de l'art. 2 de la Constitution – doit être exprimée

[26] Article 47 : « Chacun a droit à la protection juridique de la vie privée et familiale, de sa dignité et de sa réputation, et de décider de sa vie personnelle ». Article 51 : « 1. Nul ne peut être obligé, autrement qu'en vertu d'une loi, de révéler des informations le concernant. 2. Les pouvoirs publics ne peuvent recueillir, assembler et rendre accessibles d'autres informations sur les citoyens que celles qui sont nécessaires dans un État démocratique de droit. 3. Chacun a droit à l'accès aux documents officiels qui le concernent et aux bases de données. Les restrictions à ce droit ne peuvent être prévues que par la loi. 4. Chacun a droit d'exiger la rectification et l'élimination d'informations fausses, incomplètes ou recueillies de façon contraire à la loi. 5. Les principes et la procédure du recueil et de l'accès à l'information sont prévus par la loi ».

« *de façon suffisamment précise, pour limiter le marge de discrétion laisse aux organes d'enquête fiscale ; un mécanisme de contrôle de ces organes doit également être mis en place* ». En d'autres termes, « *collecter des informations sur les personnes est permis uniquement dans situations déterminées, en respectant les conditions spécifiques* » que le législature doit formuler. En particulier, « *le législateur doit définir avec précision les structures, les missions, l'étendue des compétences du service d'enquêtes fiscales, ainsi que les moyens techniques et opérationnels qui sont à sa disposition, les procédures d'intervention des enquêteurs et l'étendue du contrôle exercé par les tribunaux ou les parquets sur ce type d'activité* ».

Sur la base de ces critères et par référence à la jurisprudence de la CEDH, le Tribunal constate que la plupart des dispositions remises en question sont insuffisamment précises (ce qui illustre une fois de plus le rôle de l'art. 2 de la Constitution dans sa jurisprudence), et qu'elles ne garantissent pas de protection appropriée contre l'arbitraire des interventions du service d'enquêtes fiscales.

15. Dans l'arrêt du 26 octobre (K 31/04), le Tribunal a conclu à l'inconstitutionnalité des dispositions qui interdisent à toutes les personnes directement intéressées d'accéder aux archives de l'Institut de Mémoire Nationale[27].

Le Tribunal n'a pas remis en question les dispositions sur les « victimes » qui bénéficient des facilitées d'accès aux archives ; le caractère distinct de ce groupe justifie qu'on lui accorde un traitement privilégié au nom du principe d'égalité. Le Tribunal considère toutefois qu'opposer aux personnes non reconnues comme les victimes l'interdiction d'accéder aux documents et aux données officiels qui les concernent, va à l'encontre du droit à la protection de la dignité et de la réputation (l'art. 47), et du droit à l'information (l'art. 51). Le droit d'accès aux documents et aux bases de données, consacré par la Constitution, est acquis à tous les individus pour tous les documents et toutes les données qui les concernent. Le législateur peut prévoir des restrictions à ce droit, mais seulement à condition de respecter les principes découlant de l'art. 31 al. 3 de la Constitution.

A cette occasion, le Tribunal a indiqué clairement que la procédure de dit « lustration » (Cf. Chronique 1998, p. 898) qui se déroule devant une juridiction reste la seule voie officielle pour prouver l'appartenance aux services de sécurité de État avant 1989. Le Tribunal considère que les enquêtes menées par l'Institut de Mémoire Nationale ne peuvent avoir la même valeur, du fait que le mode de fonctionnement de l'Institut n'apporte pas de garanties suffisantes. En fait, les fuites et le détournement d'informations détenues par l'Institut, typique pour le climat politique de l'année 2005, n'ont pas échappé au Tribunal, qui se propose ainsi de prévenir ce type de situations.

---

[27] L'Institut détient notamment la plupart des dossiers personnels des services de sécurité d'avant 1989. La loi de 1998 a permis d'accéder à ces documents uniquement aux « victimes », c'est-à-dire aux personnes qui étaient placées sous la surveillance. Par contre, l'accès aux documents et aux données a été refusé à d'autres personnes (notamment au personnel et aux collaborateurs des services de sécurité, ainsi qu'aux personnes qui avaient servi inconsciemment de sources d'informations).

16. Dans l'arrêt du 20 décembre (K 32/04), le Tribunal a déclaré inconstitutionnalité de la plupart des dispositions de la loi sur la police qui autorisent les opérations et les enquêtes secrètes et limitent la portée des informations transmises à posteriori aux personnes qui font l'objet de telles procédures.

Le Tribunal reconnaît la nécessiter des opérations et des enquêtes policières à caractère secret. En même temps, il met l'accent sur le besoin de définir les limites et le contenu de ces actions, et de créer des garanties de procédure suffisamment fortes, en les soumettant à l'approbation d'un organe extérieur, en principe d'un organe judiciaire. Le Tribunal insiste sur l'importance du principe de proportionnalité : « *il ne suffit pas que les moyens appliqués facilitent l'atteinte des objectifs ou qu'ils soient confortables du point de vue des autorités qui les utilisent. Ces moyens doivent être dignes de l'état qualifié de démocratique et de droit… Ils doivent être nécessaires, dans le sens de garantir une protection qui ne pourrait être atteinte par aucun autre moyen, et les moins pénibles possible pour les personnes qu'ils concernent* ». L'autonomie d'information de l'individu découle de l'art. 51 al. 4 de la Constitution et doit permettre d'accéder aux donnes collectées et de demander la rectification et l'élimination des données fausses. L'absence du contrôle judiciaire doit en principe être considéré comme la violation de la Constitution. Le Tribunal, en se référant notamment et de manière très large à la jurisprudence de la CEDH, condamne l'absence de proportionnalité et de garanties procédurales, entachant la plupart des dispositions contrôlées. Ses constats, qui font aussi l'écho des mauvaises expériences de récentes campagnes électorales, réaffirment la nécessité de garantir une protection convenable des données à caractère personnel. « *Admettre que les pouvoirs publics peuvent collecter de façon secrète les informations portant sur les citoyens (y compris des racontars et médisances) dans le cadre des démarches opérationnelles, pour les diffuser ensuite au gré des intérêts politiques, n'est pas compatible avec le principe de confiance légitime, fondamentale pour un état de droit. C'est la raison pour laquelle les procédures de contrôle doivent être rigoureuses et efficaces* ».