

Strasbourg, 23 juin 2006

Public
Greco RC-II (2006) 5F

Deuxième Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur la Pologne

Adopté par le GRECO
lors de sa 29^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 19-23 juin 2006)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle sur la Pologne lors de sa 18^e Réunion Plénière (10-14 mai 2004)]. Ce rapport (Greco Eval II Rep (2003) 6F) a été rendu public par le GRECO le 18 mai 2004, à la suite de l'autorisation des autorités de la Pologne.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités de la Pologne ont soumis, le 28 mars 2006, leur Rapport de Situation (Rapport RS) sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations.
3. Lors de sa 26^e Réunion Plénière (5-9 décembre 2005), le GRECO a, conformément à l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, chargé la Bulgarie et l'Allemagne de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés M. Georgi RUPCHEV au titre de la Bulgarie et Mme Birgit Laitenberger au titre de l'Allemagne. Le Secrétariat du GRECO a assisté les rapporteurs pour rédiger le rapport de conformité (Rapport RC).
4. Le Rapport RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités de la Pologne, en vue de se conformer aux recommandations du rapport d'évaluation.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO a adressé neuf recommandations à la Pologne. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

6. *Le GRECO recommandait 1) que soient mises rapidement à la disposition des parquets – pendant les activités d'investigation – des informations économiques et financières coordonnées et actualisées et, 2) de continuer à dispenser aux procureurs et aux agents de police une formation spéciale et leur fournir les moyens adéquats pour mieux appliquer les dispositions en matière de saisie et de confiscation.*
7. Les autorités de la Pologne ont indiqué que l'une des questions importantes à résoudre en vue de l'adhésion de leur pays à l'Union européenne concernait l'accélération des procédures pénales. Ceci a notamment été réalisé en permettant aux autorités judiciaires d'obtenir rapidement des informations, par exemple bancaires (comptes, transactions, etc.). La Loi sur les activités bancaires a été modifiée en avril 2004 pour permettre aux procureurs d'obtenir tout type de données sur des comptes bancaires protégés par le secret bancaire. Sur ordonnance d'un tribunal, les procureurs peuvent désormais demander toutes les informations dont ils ont besoin aux banques et autres entités financières, même s'il n'y pas encore eu inculpation. Les entités financières sont obligées de transmettre rapidement les informations requises. Le seul problème pouvant surgir dans la pratique découle de l'organisation interne des bases de données des institutions concernées. Toutefois, comme elles font constamment l'objet d'améliorations, il est rare de rencontrer de tels problèmes et la coopération entre les autorités chargées d'enquêter et les institutions financières s'est renforcée. Les demandes sont généralement traitées de manière précise et rapide. Les autorités ont également signalé une coopération plus étroite entre l'Unité de renseignements financiers (URF) et le ministère public en particulier, et la mise en place d'un partage régulier d'informations. La coopération avec l'administration fiscale s'est également améliorée et les procureurs sont en mesure de recevoir rapidement les informations. Quant à la coopération avec les autorités de police, elle s'est elle aussi renforcée, et ces autorités peuvent

accéder, pour leurs enquêtes, aux informations bancaires, soit directement, soit sur ordre du procureur. Les informations requises sont habituellement conservées par les autorités respectives concernées ; cependant, la police développe actuellement en outre ses propres systèmes d'information.

8. Les autorités de la Pologne ont également signalé qu'indépendamment des efforts déployés au niveau juridique, technique et organisationnel, des formations ont été proposées à la police, aux procureurs et aux juges, avec comme axe principal la lutte contre la corruption, mais aussi le blanchiment d'argent et autres infractions financières, notamment les questions relatives à l'accès aux informations financières et économiques. Les autorités ont énuméré un grand nombre de séminaires et de formations auxquelles ont assisté, de 2004 à 2006, plusieurs centaines d'officiers de police et de procureurs, ainsi que des juges. Des documents de sensibilisation ont également été élaborés et distribués, telles que la brochure intitulée « Informations sur l'accès, par les autorités de police, aux données protégées par le secret bancaire », ou encore une brochure similaire portant sur l'accès à d'autres informations nécessaires pour combattre la criminalité économique.
9. Le GRECO prend note des informations fournies. Il se rend compte que la recommandation i, qui traite du problème spécifique de la communication rapide d'informations financières/économiques dans le cadre d'une enquête, n'a pas été et ne peut être traitée comme une question distincte. Le GRECO se félicite donc d'apprendre que la Pologne a adopté différents angles d'attaque pour traiter le problème de la lenteur de la circulation d'informations entre les autorités et en provenance des institutions financières. La législation a été améliorée ; en outre, l'organisation des autorités et la coopération entre elles ont été renforcées. Le GRECO salue par ailleurs les initiatives dont il est fait état en matière de formation des fonctionnaires concernés.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation ii.

11. *Le GRECO recommandait d'intensifier les efforts pour créer, au sein des parquets, des équipes d'experts multidisciplinaires dans le domaine de la lutte contre la criminalité économique et financière.*
12. Les autorités de la Pologne ont signalé que des équipes d'experts pluridisciplinaires ont été constituées et qu'elles sont désormais opérationnelles dans tous les parquets des cours d'appel, sur l'ensemble du territoire polonais. Ces équipes, sollicitées pour des procédures pénales complexes (fraude, blanchiment d'argent, etc.), sont composées d'experts des domaines économique et financier. Elles analysent les dossiers et rédigent des avis d'experts pour les besoins des instructions en cours. En cas de blanchiment d'argent, les procureurs collaborent étroitement avec des analystes du Service des renseignements financiers du ministère des Finances. De plus, dans certains cas, principalement ceux liés à des intérêts financiers publics particuliers, tels que le pétrole, l'alcool et le tabac, des équipes spéciales réunissant des procureurs, des représentants des autorités chargées des contrôles fiscaux et des agents des services de renseignements fiscaux sont formées. Les autorités ont ajouté que ces équipes spéciales se sont révélées très efficaces pour lutter contre la criminalité économique organisée.
13. Le GRECO prend note des informations fournies, et notamment du fait que ce processus, déjà enclenché au moment de l'adoption du Rapport d'Evaluation, a été mené à bien. Par conséquent,

il est désormais possible de mettre en place des équipes spéciales pluridisciplinaires pour enquêter sur la criminalité économique et financière dans tous les parquets de Pologne.

14. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

15. *Le GRECO recommandait de développer dans la pratique le recours aux mesures d'entraide judiciaire internationale, notamment à propos des dispositions provisoires à prendre dans les affaires de corruption.*
16. Les autorités de la Pologne ont indiqué qu'en date du 7 juillet 2005, la Pologne avait mis en œuvre et commencé à utiliser, dans la pratique, les dispositions découlant de la Décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve. Les nouvelles dispositions pertinentes du Code de procédure pénale polonais prévoient une procédure accélérée de saisie des objets et des éléments de preuve dans toutes les affaires pénales, y compris celles de corruption. L'introduction de la nouvelle législation a été suivie d'une série d'activités de formation, parmi lesquelles : un atelier à l'intention de 60 procureurs organisé par le parquet de comté du 20 au 22 avril 2005, un séminaire destiné à quelque 50 procureurs du parquet de la cour d'appel de Poznań le 4 octobre 2005, une formation en interne pour 40 procureurs du parquet de la cour d'appel de Gdańsk en décembre 2005 et un séminaire à l'intention de 101 procureurs du 15 au 17 mars 2006, sur la confiscation des produits du crime et l'entraide judiciaire à cet égard. En outre, une formation nationale a été organisée par le ministère public pour environ 70 procureurs de toutes les unités du pays ; elle portait sur la mise en œuvre concrète des nouvelles dispositions relatives au gel (10-12 avril 2006). Les activités de formation portent également sur la saisie « traditionnelle » et autres mesures provisoires appliquées dans le cadre de l'entraide judiciaire avec les pays non membres de l'UE (s'appuyant principalement sur la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale. Ainsi, une séance de formation nationale destinée à 83 procureurs a été organisée du 30 mars au 1^{er} avril 2005 par le ministère public. Le ministère de la Justice a quant à lui organisé, du 5 au 7 avril 2006, une séance de formation à l'intention d'une centaine de juges sur le thème de l'entraide judiciaire en matière pénale dans l'Union européenne.
17. Les autorités ont également signalé que le ministère public a diffusé, en février 2005, une nouvelle version des « Instructions relatives à l'entraide judiciaire en matière pénale », dans laquelle des questions comme la saisie et la confiscation sont mentionnées et leurs aspects pratiques décrits. Ces instructions, qui constituent un document contraignant, ont été distribuées à tous les procureurs de comté.
18. Le GRECO prend note des informations fournies. Il se félicite d'apprendre qu'autant de formations ont été organisées. Il espère qu'à l'avenir, la situation – telle que décrite dans le Rapport d'Évaluation – selon laquelle les autorités compétentes n'ont pas eu recours à des mesures telles que la saisie s'améliorera. Il convient de féliciter les autorités de la Pologne pour les activités signalées.
19. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

20. *Le GRECO recommandait la création d'un organisme spécialisé chargé de suivre la mise en œuvre du programme de lutte contre la corruption, d'organiser la collecte et l'analyse des données, d'en évaluer la qualité et de les publier, accompagnées de recommandations au gouvernement en matière de prévention de la corruption.*
21. Donnant suite à cette recommandation, les autorités de la Pologne ont signalé la création, le 29 septembre 2003, de l'*Organe de coordination de la Stratégie anti-corruption*, conformément à la Décision n° 36 du Directeur Général du ministère de l'Intérieur et de l'Administration. Cet organe, situé dans le Bureau de la fonction publique, dirigé par le Directeur adjoint de ce dernier, est compétent pour :
- la coordination et le suivi¹ des actions prises par l'administration publique dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie anti-corruption ;
 - l'analyse et l'évaluation des phénomènes de corruption dans le secteur public et soumission d'avis et de conclusions à cet égard ;
 - la formulation d'avis sur les projets de législation et autres documents portant sur la corruption ;
 - la collaboration avec les ONG et l'UE dans la mise en œuvre de la Stratégie anti-corruption ;
 - la préparation, à l'intention du Gouvernement, de rapports trimestriels sur la mise en œuvre de la Stratégie anti-corruption ;
 - la supervision de projets de jumelage renforçant la mise en œuvre de la Stratégie (financés par les programmes UE/CdE (PHARE, etc.)).
22. En outre, il est envisagé (dans la Stratégie anti-corruption) de constituer un *comité de suivi* (avant la fin 2006) composé de représentants des ministères ainsi que d'institutions et d'organisations non gouvernementales engagées dans la lutte contre la corruption et sa prévention. Au préalable, une série d'indicateurs objectifs seront définis pour permettre l'évaluation des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés. Ces indicateurs doivent être élaborés par l'*Organe de coordination de la Stratégie anti-corruption*, conjointement avec le Centre gouvernemental d'études stratégiques.
23. Il a également été indiqué que l'ensemble des rapports sur la mise en œuvre des Première et Deuxième phases de la Stratégie anti-corruption sont rendus publics sur le site Internet officiel du ministère de l'Intérieur et de l'Administration : www.mswia.gov.pl. Ces documents sont également disponibles, sur demande, en version papier.
24. Un autre organe, le Bureau Central contre la Corruption (CBA), sera opérationnel durant la deuxième moitié de 2006. Le CBAC a été établi en loi en tant qu'autorité d'investigation spécialisée et n'a pas de liens avec le monitoring de la mise en œuvre de la Stratégie.
25. Le GRECO salue le fait que la mise en œuvre de la Stratégie anti-corruption ait été officialisée avec la création de l'*Organe de coordination de la Stratégie anti-corruption*. Cet organe sera chargé de mettre en œuvre des actions préconisées par la recommandation. Le mécanisme de suivi complémentaire prévu, qui incombe à des représentants du Gouvernement et d'ONG, apportera une valeur ajoutée à cette action, sous réserve que les tâches des deux organes soient

¹ Le suivi est mené sur la base de rapports trimestriels préparés par les ministères, services et institutions impliqués dans la mise en œuvre de la stratégie.

clairement distinctes. En outre, les autorités de la Pologne ont démontré que l'accès public à la Stratégie anti-corruption et à sa mise en œuvre, a été amélioré.

26. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

27. *Le GRECO recommandait d'axer les séminaires de formation éthique pour les agents publics sur la résolution de cas pratiques et concrets.*
28. Les autorités de la Pologne ont indiqué que les questions d'éthique sont une composante essentielle du système de formation de la fonction publique depuis que la Loi sur la fonction publique est entrée en vigueur en 1999. Le Bureau de la Fonction publique est chargé de ces activités. Une stratégie de formation de la fonction publique a été définie pour les années 2004-2007 ; elle est notamment axée sur la lutte contre la corruption et le renforcement de la « philosophie » du service public. Cette dernière priorité englobe un certain nombre d'activités visant la préservation et la promotion des comportements éthiques ainsi que la mise en place de mesures pour éliminer les comportements à éviter.
29. La formation sur les questions d'éthique traite à la fois d'aspects théoriques (juridiques) et pratiques, et se sert d'exemples concrets. Tous les séminaires de cette formation portent sur la résolution d'affaires concrètes spécifiques auxquelles les agents de la fonction publique peuvent être confrontés. De plus, afin de répondre à la variété de demandes de différentes catégories de fonctionnaires, les cours s'adressent souvent à des échelons particuliers de la fonction publique. En outre, le Bureau de la Fonction publique sélectionne et forme des consultants en éthique, qui sont souvent employés dans l'administration gouvernementale pour dispenser des conseils professionnels sur divers problèmes déontologiques à leurs collègues travaillant dans d'autres services. Le grand nombre d'activités de formation et de développement reflète cette approche.
30. Les autorités ont également signalé que, depuis 2004, le Bureau de la Fonction publique participe à la mise en œuvre d'un programme opérationnel sur le développement des ressources humaines (cofinancé par la Fonds social européen) afin de créer une éthique propre à la fonction publique, de renforcer la loyauté envers le service public et ses principes, de familiariser les fonctionnaires avec des méthodes permettant d'éviter les manquements à la déontologie – telles que la prévention de la corruption ou des conflit d'intérêts, etc. –, et de promouvoir le Code de la fonction publique.
31. Le Bureau de la Fonction publique participe également à l'élaboration de plusieurs programmes de formation (avec l'aide de l'UE) destinés aux agents de divers ministères et administrations. Les autorités ont cité une variété de moyens utilisés à cette fin : films, CD-Rom, conseillers en éthique, séminaires, formation à distance, etc. Plusieurs milliers de fonctionnaires ont suivi une formation sur des questions d'éthique dans la période 2004-2006.
32. Le GRECO prend note des informations fournies. Il convient de féliciter la Pologne pour les efforts qu'elle déploie afin de mettre en place des formations à l'éthique sur une aussi grande échelle. D'après ce que comprend le GRECO, il est prévu que ce genre de formation soit dispensé de manière permanente dans l'administration publique.
33. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

34. *Le GRECO recommandait d'étendre le champ d'application de la Loi sur la limitation des activités commerciales des personnes investies de fonctions publiques et la Loi sur la fonction publique, visant à interdire le « pantouflage » (c'est-à-dire le passage abusif d'un agent public vers le secteur privé).*
35. Les autorités de la Pologne ont indiqué qu'il était prévu dans la Stratégie anti-corruption (2002-2009) de modifier la législation concernant la possibilité, pour les agents de la fonction publique, de mener des activités économiques en conflit avec leur fonction publique. Plusieurs projets de loi ont été soumis au Parlement sur ce point, notamment pour faire passer de un an (tel que prévu actuellement dans la *Loi sur la limitation des activités commerciales des personnes investies de fonctions publiques*) à trois ans la période durant laquelle les fonctionnaires ne peuvent s'engager dans des activités commerciales ayant un lien avec leur fonction. Toutefois, ces propositions ayant été rejetées par les Commissions parlementaires pour l'Administration et les Affaires intérieures, d'une part, de la Justice et des Droits de l'homme, d'autre part, la question a été abandonnée. Le nouveau gouvernement a néanmoins décidé d'élaborer un nouveau texte législatif en la matière.
36. Le GRECO prend note des informations fournies. Il rappelle qu'il est indiqué dans le Rapport d'Evaluation (paragraphe 41) que la *Loi sur la limitation des activités commerciales des personnes investies de fonctions publiques* et la *Loi sur la fonction publique*, visant à interdire le « pantouflage », ne couvrent pas suffisamment toutes les situations qui peuvent donner lieu à des conflits d'intérêts, c'est-à-dire que les restrictions sont limitées dans leur champ d'application mais aussi dans leur durée (un an). Les autorités ont signalé que les tentatives de changement de la situation n'ont pas réussi mais que le Gouvernement actuel a décidé de poursuivre cette question. Néanmoins les insuffisances identifiées ne sont pas comblées pour l'instant.
37. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vii.

38. *Le GRECO recommandait d'amender la Loi sur la responsabilité des entités collectives au titre d'agissements interdits sous peine de sanction pour inclure toutes les infractions relatives à la corruption qui peuvent conduire à engager la responsabilité de la personne morale.*
39. Les autorités de la Pologne ont indiqué que la Loi de 2002 *sur la responsabilité des entités collectives au titre d'agissements interdits sous peine de sanction* a été modifiée en vertu de la Loi du 28 juillet 2005 (publiée dans le J.O. de 2005, n° 180, référence 1492). Le champ d'application de l'article 16 (1)(3) a été élargi pour couvrir toutes les formes de corruption sanctionnées pour lesquelles des entités collectives (y compris des personnes morales) peuvent être tenues pénalement responsables. La modification englobe le trafic d'influence (article 230a du Code pénal), la corruption électorale (article 250a du Code pénal), la corruption dans le secteur privé (article 296a du Code pénal) et la corruption dans le sport (article 296b du Code pénal). Les dispositions modifiées sont entrées en vigueur le 5 octobre 2005.
40. Le GRECO rappelle que la présente recommandation a été formulée parce que la responsabilité des entreprises n'était pas engagées dans le cas de certaines infractions de corruption telles que le trafic d'influence et la corruption dans le secteur privé (Rapport d'Evaluation, paragraphe 55). Les autorités de la Pologne ont remédié à cette situation.

41. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation viii.

42. *Le GRECO recommandait l'organisation de séminaires de formation spécialement conçus pour les procureurs et les juges afin d'assurer une mise en œuvre effective de la Loi sur la responsabilité des entités collectives au titre d'agissements interdits sous peine de sanction.*
43. Les autorités de la Pologne ont signalé que le 3 novembre 2004, d'importantes parties de la version alors en vigueur de la *Loi sur la responsabilité des entités collectives au titre d'agissements interdits sous peine de sanction* ont été annulées sur décision de la Cour constitutionnelle (publiée dans OTK-A 2004/10/103). La loi a depuis lors été remaniée intégralement, ce qui a conduit à l'adoption de la Loi modifiée du 28 juillet 2005, mentionnée sous la recommandation vii (ci-dessus). Les modifications, conformes aux suggestions de la Cour constitutionnelle, sont entrées en vigueur le 5 octobre 2005. Les autorités ont informé le GRECO de la tenue d'un grand nombre d'actions de formation pour les juges et procureurs portant sur la *Loi sur la responsabilité des entités collectives au titre d'agissements interdits sous peine de sanction*. Celles-ci ont été organisées depuis 2004 par divers parquets et tribunaux.
44. Le GRECO prend note des informations fournies et est convaincu que d'autres actions de formation seront organisées sur ce sujet à l'avenir en fonction des nécessités, éventuellement d'une façon plus coordonnée.
45. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation ix.

46. *Le GRECO recommandait l'organisation de formations spéciales et/ou l'adoption de directives claires à l'intention des autorités de l'administration fiscale et axées sur les questions liées à la détection des infractions de corruption et sur l'exécution effective de l'obligation qui leur est faite par le code de procédure pénale de signaler les cas de corruption.*
47. Les autorités de la Pologne ont indiqué que cinq sessions de formation ont été dispensées aux autorités de l'administration fiscale au cours de la période 2004-2006, certaines organisées conjointement avec les autorités de police, d'autres dans un cadre international (OLAF et programme PHARE), sur des thèmes tels que la lutte contre la corruption, la criminalité organisée, le blanchiment d'argent, les sources de revenus non déclarées, etc. En outre, dans le cadre du processus de suivi de l'OCDE, le ministère des Finances a, en novembre 2005, mis en place une formation pour le personnel des services et bureaux du ministère, des bureaux de contrôle fiscal et des chambres fiscale et douanière, sur « certains aspects des mesures anti-corruption pour la protection du commerce international ».
48. Le GRECO prend note des informations fournies. Il rappelle qu'il a été recommandé à la Pologne d'organiser des formations spéciales et/ou d'adopter des directives axées sur les questions liées à la détection des infractions de corruption. Les séances de formation dont il est fait état semblent être de nature générale plutôt que consacrées précisément aux aspects recommandés.
49. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

50. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Pologne a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante la grande majorité des recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle.** Les recommandations i, ii, iii, v et vii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations iv et viii ont été traitées de manière satisfaisante, la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre et la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.
51. Le GRECO invite le Chef de la délégation de la Pologne à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations vi et ix le 31 décembre 2007 au plus tard.