



Adoption: 7 décembre 2012
Publication: 17 décembre 2012

Public
Greco RC-III (2012) 19F

Troisième Cycle d'Evaluation

Deuxième Rapport de Conformité sur la Pologne

« Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2) »

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 58^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 3-7 décembre 2012)

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Rapport de conformité évalue les mesures supplémentaires prises par les autorités de la Pologne depuis l'adoption du Rapport de conformité au titre des recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur la Pologne. Rappelons que le Troisième Cycle d'Evaluation traite de deux thèmes distincts, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19, paragraphe 1, de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) ; articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II - Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 40e réunion plénière du GRECO (1^{er} au 5 décembre 2008) et a été rendu public le 17 février 2009, après autorisation de la Pologne (Greco Eval III Rep (2008) 2F [Thème I](#) et [Thème II](#)). Le Rapport de conformité a été adopté lors de la 49e réunion plénière du GRECO (29 novembre – 3 décembre 2010) et a été rendu public le 21 janvier 2011, après autorisation de la Pologne ([Greco RC-III \(2010\) 7F](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités polonaises ont soumis un deuxième rapport de situation, qui comporte des informations supplémentaires sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations qui, d'après le Rapport de conformité, avaient été partiellement mises en œuvre ou n'avaient pas été mises en œuvre. Ce rapport, reçu le 30 juillet 2012, a servi de base à l'établissement du Deuxième Rapport de conformité.
4. Le GRECO a chargé Malte et l'Azerbaïdjan de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été nommés Mme Lara LANFRANCO, au titre de Malte, et M. Elnur MUSAYEV, au titre de l'Azerbaïdjan. Le Secrétariat du GRECO les a assistés dans la rédaction du Rapport de conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

5. Il est rappelé que le GRECO, dans son Rapport d'évaluation, avait adressé cinq recommandations à la Pologne au titre du Thème I. Dans le Rapport de conformité qui a suivi, le GRECO a considéré que la recommandation ii avait été mise en œuvre de façon satisfaisante et que les recommandations iv et v avaient été traitées de manière satisfaisante. Les autres recommandations sont examinées ci-dessous.

Recommandation i.

6. *Le GRECO avait recommandé de veiller à ce que les dispositions relatives à la corruption du Code Pénal couvrent pleinement les arbitres étrangers, et de signer et ratifier dans les meilleurs délais le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191).*

7. Le GRECO rappelle que, dans son Rapport de conformité, il avait considéré que cette recommandation n'était pas mise en œuvre, car les autorités polonaises n'avaient pris aucune mesure pour y donner suite, en dehors de leur intention affichée de signer et de ratifier le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption.
8. Les autorités polonaises signalent à présent que le Protocole additionnel a été signé le 7 octobre 2011 et que les travaux en vue de sa ratification se poursuivent. À la suite d'une étude réalisée par ses services, le ministère de la Justice, soucieux de savoir si les dispositions en vigueur permettaient la ratification du protocole, a demandé l'avis de la Commission pour la codification du droit pénal. Cette commission, à laquelle sont soumis l'ensemble des analyses et des projets de modification du Code pénal, se compose d'éminents professeurs de droit et de praticiens émérites du droit, notamment de juges de la Cour suprême et de procureurs des services du Procureur général.
9. La Commission a conclu qu'un arbitre étranger, agissant en vertu d'un accord d'arbitrage conclu entre des personnes privées doit être considéré comme une personne exerçant une fonction publique au sens du Code pénal (articles 228 § 6 et 229 § 5, lus conjointement avec l'article 115 § 19), dans la mesure où ses décisions sont juridiquement contraignantes. De telles décisions acquièrent force obligatoire lorsqu'elles sont reconnues dans l'ordre juridique polonais, ce qui suppose leur reconnaissance par une juridiction civile (article 1212 du Code de procédure civile). Cette opinion de la Commission a été publiée sur le site internet du ministère de la Justice, afin qu'elle soit largement diffusée parmi les praticiens du droit et reflétée dans la jurisprudence des tribunaux. Les autorités ajoutent qu'il est prévu que la ratification du Protocole additionnel ait lieu l'année prochaine.
10. Le GRECO se félicite de la signature du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption par la Pologne et des travaux en cours destinés à permettre sa ratification, qui représentent une avancée concrète en direction de la mise en œuvre de la recommandation. Il salue également l'opinion de la Commission pour la codification du droit pénal, qui clarifie cette question, et sa publication sur le site internet du ministère de la Justice.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

12. *Le GRECO avait recommandé de réviser la disposition relative au trafic d'influence actif afin de garantir la prise en compte de tous les cas d'influence inappropriée (prétendue ou confirmée), conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
13. Dans le Rapport de conformité, le GRECO a considéré que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre, car aucune mesure n'avait été prise par les autorités polonaises pour tenir compte des préoccupations qu'il avait exprimées au sujet de la formule « *exercer une influence illégale* », employée par l'article 230a du Code pénal consacré au trafic d'influence actif et que le législateur avait préférée aux termes « *influence inappropriée* ».
14. Les autorités polonaises déclarent que le ministère de la Justice a procédé à une analyse de la situation pour garantir la prise en compte de tous les cas d'influence inappropriée (prétendue ou avérée) par l'article 230a du Code pénal. Cette analyse a été transmise à la Commission pour la codification du droit pénal, dont l'avis a été sollicité sur la conformité de cet article avec l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption. Selon cette analyse et l'opinion de la Commission pour

la codification du droit pénal, l'expression « *exercer une influence illégale* » doit être comprise au sens large, comme impliquant un acte visant à échapper à la loi au sens de l'article 58 du Code civil (actes *in fraudem legis*). Un tel acte peut par exemple avoir lieu lorsque l'auteur du trafic d'influence, qui peut être un membre de la famille ou un ami de l'agent public concerné, compte sur sa relation privée avec celui ou celle-ci pour le/la persuader de prendre une décision s'écartant de la procédure normale. La Commission a déclaré que l'article 230a du Code pénal remplit les conditions de l'article 12 de la Convention. Elle a noté que l'exercice d'une influence en tant que tel était inhérente à une société démocratique et faisait partie des droits des citoyens. Ce droit est toutefois limité par la conformité à la loi. En ce sens, la Commission a considéré que le terme « illégal » devait s'entendre de la même manière que dans l'article 12. L'opinion de la Commission a été publiée sur le site internet du ministère de la Justice, afin de la diffuser largement parmi les praticiens du droit.

15. Le GRECO se félicite des clarifications fournies par les autorités polonaises relatives au sens large de l'expression « *exercer une influence illégale* » utilisée par l'article 230a du Code pénal. Il semble que cette disposition permette bien d'engager des poursuites à l'encontre d'un auteur de trafic d'influence lorsque celui-ci n'est pas un agent public et n'est pas soumis à la réglementation publique.
16. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

17. Il est rappelé que le GRECO, dans son Rapport d'évaluation, avait adressé huit recommandations à la Pologne au titre du Thème II. Le Rapport de conformité avait conclu que les recommandations i-iii, v, vi et viii avaient été partiellement mises en œuvre et que les recommandations iv et vii n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

18. *Le GRECO a recommandé d'harmoniser les dispositions sur le financement politique contenues dans la loi relative aux partis politiques dans les lois électorales et dans les ordonnances pertinentes du ministre des Finances et en particulier, d'aligner les dispositions pertinentes de la loi relative à l'élection du Président de la République de Pologne sur les normes fixées par les autres lois électorales).*
19. Le GRECO rappelle que, dans son Rapport de conformité, il s'était félicité de l'alignement des dispositions pertinentes de la loi relative à l'élection du Président de la République sur les normes prévues par les autres textes de loi en matière électorale et de l'élaboration d'un Code électoral unique, adopté en première lecture par le Parlement. Il avait donc considéré que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre.
20. Les autorités polonaises indiquent à présent que le Code électoral évoqué dans le Rapport de conformité a été adopté par le Parlement le 5 janvier 2011 et qu'il est entré en vigueur le 1er août 2011. Ce Code harmonise les dispositions qui régissent l'élection des deux chambres du Parlement, le *Sejm* et le Sénat, ainsi que les élections européennes, les élections présidentielles et les élections locales. Le Code abroge toutes les dispositions antérieures contraignantes relatives à ces élections. Cette harmonisation s'étend aux questions en rapport avec le financement des campagnes électorales, qui figurent au chapitre 15 du Code. Plusieurs

nouvelles dispositions ont été insérées dans le Code en vue de renforcer la transparence du financement des partis politiques, comme l'interdiction faite aux comités électoraux d'accepter les dons des personnes morales et les contributions en nature, exception faite de la diffusion gratuite d'affiches électorales et de brochures par les personnes morales. Les délais de remise des états financiers à la Commission électorale nationale ont également été unifiés, tout comme le formulaire et les informations que doivent comporter les états financiers.

21. Le GRECO se félicite de l'entrée en vigueur du Code électoral, qui prévoit désormais un cadre juridique unique régissant l'ensemble des élections, y compris leurs aspects financiers.
22. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

23. *Le GRECO avait recommandé de confier à la Commission électorale nationale la responsabilité d'aider les partis politiques et les comités électoraux à observer les règlements de financement politique entre autres en prodiguant des conseils sur demande aux partis politiques et aux comités électoraux.*
24. Le GRECO rappelle que, dans son Rapport de conformité, il avait considéré que cette recommandation était partiellement mise en œuvre, puisque outre l'obligation faite à la Commission électorale nationale de communiquer les informations à toute personne qui en faisait la demande, qu'elle respectait effectivement, aucune mesure visant spécifiquement les partis politiques et les comités électoraux n'avait été prise.
25. Les autorités polonaises indiquent qu'à la suite de l'adoption du Code électoral, les missions de la Commission électorale nationale comprennent l'émission de clarifications à l'intention des comités électoraux concernant la législation applicable. Ces clarifications, telles celle qui a été émise le 5 août 2011 (ZKF-503-2/11) en vue des élections à la Sejm et au Sénat d'octobre 2011, comprennent des explications concernant les règles de financement des campagnes électorales, décrivant de manière complète comment lever et dépenser les fonds et comment rédiger et soumettre les états financiers. Ces clarifications sont communiquées à tous les comités participant aux élections et sont publiées dans le Bulletin public d'information de la Commission électorale nationale. La Commission émet également des clarifications additionnelles, lorsque cela s'avère nécessaire compte tenu de doutes sur l'interprétation de la loi ou d'infractions signalées. Par exemple, à l'occasion des élections d'octobre 2011, de telles clarifications ont été diffusées concernant les campagnes d'information menées par les partis politiques et les personnes titulaires de charges publiques (ZPOW-557-1/11), la diffusion des buts politiques des partis politiques (ZPOW-503-44/11), l'usage des locaux et de l'équipement des bureaux des partis politiques par les comités électoraux (ZKF-503-5/11), les règles de maintenance et de financement des sites internet des comités électoraux (ZKF-503-6/11) ou l'usage de services à titre gratuit par les comités électoraux (ZKF-503-8/11). Cette obligation d'émettre des clarifications découle également des règles de fonctionnement des autorités publiques dans la République de Pologne. La Commission électorale nationale est tenue de communiquer des informations à tous ceux qui les demandent, en particulier les partis politiques et les comités électoraux. Lorsque l'information fournie est pertinente, non seulement pour le demandeur, mais pour d'autres personnes ou entités, elle est publiée dans le Bulletin d'information susmentionné.
26. Le GRECO prend note des informations communiquées, qui indique que la Commission électorale nationale semble dispenser à présent une assistance et des conseils aux partis

politiques et aux comités électoraux pour qu'ils se conforment à la réglementation applicable au financement des partis politiques, comme le demandait la recommandation.

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

Recommandation iii.

28. *Le GRECO avait recommandé de prendre les mesures appropriées pour s'assurer que les prêts accordés aux partis politiques pour les activités statutaires et aux comités électoraux d'électeurs ne soient pas utilisés pour contourner les règlements de financement politique, notamment en veillant à ce que ces prêts soient remboursés conformément aux termes sur la base desquels ils ont été consentis.*
29. Il est rappelé que, dans son Rapport de conformité, le GRECO avait considéré que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre, dans la mesure où le gouvernement avait demandé l'insertion dans le projet de Code électoral de dispositions garantissant que la réglementation des prêts accordés aux comités électoraux d'électeurs serait conforme à la recommandation. Mais le projet de Code n'avait pas encore été adopté et aucune mesure similaire n'avait été prise pour réglementer les prêts accordés aux partis politiques pour les activités statutaires exercées en dehors des campagnes électorales.
30. Les autorités polonaises signalent qu'en vertu du Code électoral, les dispositions générales applicables au financement des campagnes électorales valent également pour les prêts. Tel est le cas, par exemple, de la disposition qui autorise les comités électoraux à recevoir et à dépenser des fonds uniquement à des fins électorales. Les ressources financières, y compris celles qui proviennent de prêts, ne peuvent être dépensées avant que la Commission électorale nationale ne soit informée de la création d'un comité électoral, ni après que le rapport sur le financement des campagnes électorales lui a été remis (article 129 du Code électoral, ci-après « CE »). De même, afin de s'assurer que les ressources financières proviennent uniquement de citoyens polonais résidant en permanence en Pologne, seuls ces citoyens sont autorisés à garantir les prêts consentis aux comités électoraux. Les garanties de prêt ne sont pas cessibles (article 132 CE). Les actions ayant pour effet de réduire les dettes d'un comité électoral peuvent seulement être accomplies par une personne physique, conformément aux lois applicables. Ces actions sont considérées comme des paiements et doivent respecter les plafonds relatifs aux dons. Etant des personnes morales, les banques ayant accordé des prêts ne peuvent donc les effacer. Les comités électoraux sont soumis à l'obligation de conserver et de publier les registres relatifs aux prêts bancaires (article 140 CE) et les états financiers qu'ils présentent doivent être rejetés si un prêt consenti ne respecte pas les conditions fixées par le Code.
31. Les autorités indiquent que des mesures mineures supplémentaires doivent encore être prises pour se conformer totalement à la recommandation, notamment concernant le remboursement de prêts après la dissolution des comités électoraux. Actuellement, les entités qui reprennent les obligations des comités ne sont pas tenues de faire rapport du remboursement ultérieur des prêts.
32. Des règles similaires sont applicables aux activités des partis politiques en dehors des campagnes électorales, conformément aux modifications apportées à la loi relative aux partis politiques le 24 décembre 2009. Les partis politiques doivent soumettre des rapports anticipés concernant les subventions et autres sources financières à l'aide desquelles des prêts bancaires peuvent être remboursés (articles 34 et 38 de la loi relative aux partis politiques). Ces rapports

sont analysés par la Commission électorale nationale, qui a également accès à l'historique des comptes bancaires des partis politiques, comme expliqué ci-dessous. La Commission peut donc suivre le remboursement des prêts et juger s'il est effectué conformément aux règles pertinentes. Comme c'est le cas pour le financement des campagnes électorales, la violation des dispositions relatives à l'octroi ou au remboursement des prêts est une cause de rejet des rapports financiers.

33. Le GRECO est satisfait du fait que des mesures spécifiques ont été prises pour garantir que le remboursement des prêts soit conforme aux conditions sur la base desquelles ils ont été consentis. Il encourage les autorités polonaises à poursuivre ces progrès encourageants afin de mettre en œuvre la recommandation de manière complète.
34. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

35. *Le GRECO avait recommandé de rendre obligatoire que les rapports financiers des partis politiques qui sont soumis à la supervision d'une autorité de contrôle indépendante couvrent également les dépenses relatives aux activités statutaires qui ne sont pas imputées sur les subventions reçues en provenance du budget de l'État.*
36. Le GRECO rappelle que, dans son Rapport de conformité, il avait considéré que cette recommandation n'était pas mise en œuvre, car les autorités polonaises ne lui avaient signalé aucune mesure concrète prise en faveur de cette mise en œuvre.
37. Les autorités polonaises indiquent qu'en vertu de la loi relative aux partis politiques de 1997, les partis politiques doivent remettre à la Commission électorale nationale un rapport annuel sur leurs sources de financement et les dépenses couvertes par le fonds électoral et la subvention versée par le budget national. Elles ont souligné que ce rapport s'accompagnait des justificatifs tels que, notamment, l'historique des transactions de tous les comptes bancaires que possède le parti politique (§3, alinéa 1, point 2, de l'arrêté du ministre des Finances du 18 février 2003 relatif aux rapports consacrés aux sources d'acquisition des moyens financiers). La Commission électorale nationale a par conséquent un aperçu de l'ensemble des revenus et des dépenses des partis politiques, quels que soient les sources de revenus et l'objet de la dépense. L'article 24, alinéa 8, de la loi relative aux partis politiques prévoit que les ressources financières d'un parti politique doivent être recueillies exclusivement sur un compte bancaire, à l'exception des contributions de faible montant versées par leurs membres.
38. Les autorités ajoutent que la Commission électorale nationale analyse toutes les sources documentaires jointes aux états financiers, tout en vérifiant l'exactitude des dépenses statutaires déclarées dans l'historique des transactions effectuées sur les comptes bancaires, lorsque ces dépenses peuvent amener à penser qu'une infraction a été commise. Dans certains cas, l'examen de ces dépenses a eu des répercussions sur les décisions prises par la Commission électorale nationale au sujet des rapports remis. L'exemple est cité de dépenses qui avaient été financées par les fonds privés de personnes physiques, puis remboursées par le parti politique, que la Commission a considérées comme un prêt dissimulé et une source illicite de financement.
39. Enfin, les autorités signalent que les documents joints aux états financiers, notamment l'historique des transactions effectuées sur les comptes bancaires, qui reflète l'ensemble des revenus et des dépenses d'un parti politique, constituent autant d'informations publiques à la disposition des citoyens, conformément à la loi relative à l'information du public de 2001.

40. Le GRECO prend note du fait que les rapports remis par les partis politiques et qui concernent leurs activités statutaires ne comportent toujours pas d'informations sur les dépenses qui ne sont pas couvertes par les subventions versées par le budget de l'État. Cela dit, le détail de ces dépenses peut être contrôlé, comme cela semble être le cas, par la Commission électorale nationale, grâce à l'historique des transactions bancaires joint aux rapports. Le GRECO observe également que ces informations sont apparemment accessibles au public. Il serait préférable, sur le plan de la transparence, que la totalité des informations relatives aux dépenses figurent dans les états financiers au lieu d'apparaître partiellement dans des documents joints en annexe ; mais le GRECO admet que ces informations sont accessibles à la Commission électorale nationale et au public. Les dispositions actuelles sont par conséquent conformes aux articles 13 et 14 de la Recommandation Rec(2003)4.

41. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation v.

42. *Le GRECO avait recommandé d'adopter des mesures appropriées pour s'assurer que les rapports financiers des partis politiques et des comités électoraux sont rendus publics d'une manière cohérente et compréhensible et pour rendre ainsi les données sur le financement politiques plus accessibles.*

43. Il est rappelé que, dans son Rapport de conformité, le GRECO avait considéré que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre, dans la mesure où le gouvernement polonais avait demandé l'insertion dans le projet de Code électoral de dispositions imposant la publication sur internet, sous une forme intelligible, des informations données par les rapports consacrés au financement des campagnes électorales. Aucune mesure similaire n'avait cependant été prévue pour les activités courantes des partis politiques.

44. Les autorités polonaises indiquent que l'article 102 CE impose aux comités électoraux de communiquer à la Commission électorale nationale le site internet sur lequel les informations financières soumises à une obligation de déclaration sont diffusées. La Commission publie ces informations dans le Bulletin public d'information. Cette obligation n'est cependant pas faite aux comités électoraux qui présentent uniquement des candidats aux élections municipales ou cantonales. Les comités électoraux sont par ailleurs tenus de publier leurs registres de prêts et de dépenses sur ce site web sous une forme claire et précise prescrite par un arrêté du ministre des Finances du 12 septembre 2011.

45. Les autorités indiquent également qu'en vertu de l'article 143 §1 CE, les états financiers présentés par les comités électoraux lors des élections du *Sejm* et du Sénat, ainsi que lors des élections européennes et présidentielles, sont publiés par la Commission électorale nationale au Bulletin public d'information¹, dans un délai de trois jours après leur remise – cette publication ayant également lieu sur les sites internet lorsque la loi en fait obligation aux pouvoirs publics et aux autres entités qui accomplissent une mission de service public. À l'issue de ce délai, la Commission électorale nationale publie les rapports au Journal officiel².

46. Les états financiers des partis politiques sont également publiés au Journal officiel, conformément aux articles 34.5 et 38.4 de la loi relative aux partis politiques. Ils sont en outre

¹ Consultable sur www.pkw.gov.pl sous la rubrique "Financement des partis politiques et des campagnes électorales".

² Consultable sur www.monitorpolski.gov.pl

rendus publics par la Commission électorale nationale dans le Bulletin public d'information, tout comme les états financiers des comités électoraux.

47. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite de ce que, depuis l'adoption du Code électoral et des amendements de la loi relative aux partis politiques, la publication sur internet des informations financières relatives aux partis politiques et aux campagnes électorales ne soit plus seulement un usage, mais un principe. Toutefois, il semble que les différents rapports remis par un même parti politique soient publiés séparément et qu'il n'existe aucun document qui donne un aperçu clair et complet de la situation financière d'un parti politique. Le GRECO observe également que les obligations de publication mentionnées plus haut concernent uniquement les campagnes électorales.
48. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

49. *Le GRECO avait recommandé de rendre obligatoire une déclaration plus fréquente des dons reçus par les partis politiques et les comités électoraux ainsi que leur publication à un intervalle régulier à définir par loi.*
50. Le GRECO rappelle qu'il avait considéré que cette recommandation était partiellement mise en œuvre, dans la mesure où une obligation de compte rendu et de publication réguliers avait été mise en place pour les élections présidentielles, sans qu'aucune exigence équivalente n'existe pour les autres campagnes électorales, ni pour les dons reçus par les partis politiques en dehors du cadre des campagnes électorales.
51. Les autorités polonaises soulignent que l'article 140 CE impose aux comités électoraux de tenir un registre de l'ensemble des prêts et dons obtenus dont le montant total par personne est supérieur au salaire minimum. Le nom et l'adresse complets de l'auteur de ce don ou prêt doivent être précisés. Ces registres doivent être publiés par les comités électoraux sur leur site Web et mis à jour régulièrement, dans les sept jours qui suivent l'octroi du prêt ou la remise du don. Cette obligation vaut pour l'ensemble des comités électoraux, à l'exception de ceux qui présentent uniquement des candidats aux élections municipales ou cantonales.
52. Les autorités indiquent que les informations financières des partis politiques, hors du contexte des élections, figurent dans le rapport annuel présenté par les partis à la Commission électorale nationale (article 38 de la loi relative aux partis politiques). La Commission publie ces rapports, ainsi que l'avis de l'auditeur, au Journal officiel et sur son site Web dans un délai de quatre jours à compter de leur remise.
53. Le GRECO se félicite des dispositions légales prises pour assurer la déclaration et la publication plus régulières d'informations sur les dons reçus par les comités électoraux à l'occasion de la plupart des campagnes électorales. Il déplore toutefois que ces exigences ne s'appliquent pas aux partis politiques hors du contexte des campagnes électorales. La publication du rapport annuel d'un parti politique par la Commission électorale nationale – qui existait déjà à l'époque de l'adoption du Rapport d'évaluation – ne suffit évidemment pas à remplacer la déclaration et la publication d'informations portant spécialement sur les dons que préconise la recommandation.
54. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

55. *Le GRECO avait recommandé d'accroître les ressources financières et humaines allouées à l'unité de la Commission électorale nationale responsable du contrôle du financement politique.*
56. Le GRECO rappelle qu'en l'absence d'une nette augmentation des ressources financières et des effectifs du service de la Commission électorale nationale chargé du contrôle du financement des partis politiques, il avait considéré que cette recommandation n'était pas mise en œuvre.
57. Les autorités polonaises indiquent à présent qu'un projet de loi portant amendement de certains textes législatifs sur l'exécution du budget 2012 prévoit une augmentation de 174 000 PLN (environ 45 000 Euros) des ressources de la Commission électorale nationale. L'exposé des motifs du projet fait mention de la nécessité de se conformer avec la recommandation du GRECO. Le projet de budget pour 2013 prévoit une augmentation supplémentaire d'environ 60 000 Euros des ressources de la Commission. Ces deux projets de loi sont actuellement devant le Parlement.
58. Les autorités signalent également que le délai d'examen des états financiers est passé de trois à six mois (article 144 §1 CE, article 84a (1) de la loi relative aux élections municipales, aux élections cantonales et aux élections départementales, article 38a (1) de la loi relative aux partis politiques). Dans le cadre de l'indispensable limitation des dépenses du budget national, cette mesure vise à alléger la charge de travail des salariés affectés au contrôle du financement des partis politiques par des moyens autres qu'une augmentation des effectifs.
59. Le GRECO prend note des informations communiquées et de l'augmentation proposée des ressources de la Commission électorale nationale, qui représente une étape dans la mise en œuvre de la recommandation. La prolongation du délai prescrit pour l'examen des états financiers par la Commission répond elle aussi indirectement à la recommandation aux préoccupations ayant guidé la recommandation.
60. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

61. *Le GRECO avait recommandé (i) d'assurer une vérification comptable et un contrôle plus substantiels et proactifs des rapports financiers des partis politiques et des comités électoraux y compris une vérification matérielle des informations soumises ainsi qu'une investigation des irrégularités de financement, et (ii) de prendre des mesures appropriées pour renforcer la coopération entre les différentes autorités chargées de la mise en œuvre de la législation relative au financement politique.*
62. Le GRECO rappelle qu'il avait considéré que cette recommandation était partiellement mise en œuvre car, si certaines mesures du projet de Code électoral visaient à assurer une meilleure coopération entre les autorités chargées de faire respecter la législation en matière de financement des partis politiques, comme le demandait la deuxième partie de la recommandation, aucune mesure correspondant à la première partie de la recommandation n'avait été signalée par les autorités.
63. S'agissant de la première partie de la recommandation, les autorités polonaises indiquent à présent que, lorsque la Commission électorale nationale examine les états financiers et les

informations jointes en annexe que présentent les partis politiques et les comités électoraux, elle a accès à divers documents, y compris à des avis et rapports émanant d'auditeurs agréés. Au cours de cet examen, la Commission vérifie notamment si les comités électoraux ont perçu des revenus ou effectué des dépenses contraires aux dispositions du CE, s'ils ont accepté des sources financières autres que celle des fonds électoraux et s'ils ont accepté des dons, en espèces ou en nature, ou des prêts contraires aux dispositions du CE (article 144 CE). Pour ce faire, la Commission a accès à l'ensemble des documents que les comités électoraux sont tenus de présenter avec leurs états financiers. Elle peut également demander aux auditeurs agréés de rendre une expertise, un avis ou un rapport. Les autorités indiquent à ce propos que la Commission dispose de moyens suffisants pour examiner les données contenues dans les états financiers et qu'elle ne doit pas remplacer les autres autorités chargées d'enquêter sur les éventuelles infractions.

64. A cet égard, les autorités soulignent que, selon le système polonais, les règles relatives d'une part à la soumission et au contrôle des états financiers et d'autres part celles relatives à la prévention d'activités autres que celles figurant dans ces états ont été séparées et assignées à des organes différents. La Commission électorale nationale est ainsi compétente pour superviser les éléments figurant dans les états financiers, alors que les actions se rapportant à des activités allant au-delà de ces éléments et pouvant impliquer la violation de règles pénales incluses dans la loi relative aux partis politiques et le CE, sont assignées aux autorités répressives et aux tribunaux. Il s'ensuit que la Commission électorale nationale n'est pas chargée de la détection de cas dans lesquels des événements politiques ont pu être financés par des sources non déclarées. Si la Commission soupçonne que de tels cas aient pu se produire, elle doit alerter les autorités compétentes et leur offrir son assistance au cours des procédures qui s'ensuivent, en particulier par la fourniture de documents et d'éléments de preuve.
65. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, les autorités signalent que les mesures figurant dans le Code électoral et qui ont été présentées dans le Rapport de Conformité, sont à présent en vigueur. En particulier, l'article 144 CE fait obligation aux services de l'administration publique de fournir à la Commission électorale nationale, à sa demande, l'assistance nécessaire à l'examen d'un état financier. En outre, les instances d'audit, de contrôle et d'inspection de l'administration nationale et locale doivent informer la Commission, à sa demande, des résultats de la procédure d'audit qu'elles ont menée.
66. Concernant la première partie de la recommandation, le GRECO estime que les informations communiquées ne mettent pas en avant de rôle plus important joué en amont par la Commission électorale nationale. Les autorités polonaises signalent expressément qu'aucun pouvoir d'enquête n'a été conféré à la Commission pour qu'elle décèle les irrégularités et aucun élément manifeste n'indique en quoi les dispositions en matière de contrôle diffèrent de celles qui existaient au moment du Rapport d'évaluation. La Commission peut certes demander à des auditeurs agréés de rendre des avis et des rapports – une possibilité déjà mentionnée dans le Rapport d'évaluation – mais le GRECO a déjà considéré que cette faculté permettait « un niveau de vérification qui satisfait peut-être aux normes comptables, mais pas aux normes politiques, étant donné que l'auditeur ne possède pas les aptitudes requises pour dépister les éventuelles violations relatives aux dons et aux dépenses » (voir le Rapport d'évaluation, paragraphe 86). Le GRECO convient que les prérogatives actuelles de la Commission, comme l'accès à l'historique des comptes bancaires, lui permettent de procéder à certaines vérifications matérielles. Cependant, compte tenu des pouvoirs d'inspection limités de la Commission et du besoin d'une spécialisation accrue de son personnel, le GRECO doute que toutes les irrégularités puissent ainsi être mises au jour, puisqu'il semblerait que la Commission continue à travailler en bonne

partie à partir des documents présentés par les partis politiques et les comités électoraux et qu'elle soit fortement tributaire des travaux réalisés par les auditeurs.

67. En ce qui concerne spécifiquement la division des responsabilités décrite au paragraphe 64 et la raison pour laquelle les autorités polonaises n'entendent pas doter la Commission électorale nationale de pouvoirs d'enquête, comme demandé par la recommandation, le GRECO est d'avis que ce modèle n'offre pas les meilleures garanties d'efficacité, surtout lorsque les échanges d'information entre les autorités de supervision et les autorités répressives n'ont pas lieu de manière fluide, comme cela semble être le cas en Pologne (voir ci-dessous). Il rappelle que le Rapport d'Évaluation avait souligné que, si des sanctions administratives étaient fréquemment appliquées, les enquêtes pénales étaient rares et qu'une seule condamnation avait été prononcée pour violation des dispositions relatives au financement politiques. Compte tenu de ces éléments, le GRECO regrette que la Commission électorale nationale n'ait pas le pouvoir de mener des enquêtes pour déterminer si, par exemple, des événements politiques ont pu être financés par des moyens non déclarés. De tels faits sont bien évidemment liés à la problématique du financement politique et le GRECO a souligné en de nombreuses occasions que l'organe de contrôle dans ce domaine, doté de l'autorité, des pouvoirs et des ressources adéquats, était le mieux placé pour révéler de tels agissements.
68. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO relève l'entrée en vigueur des dispositions obligeant les organes de l'administration nationale et locale, et en particulier les organes d'inspections, à collaborer avec la Commission électorale nationale. Rien n'indique par contre qu'une coopération renforcée existe avec les services répressifs. Le GRECO rappelle que le Rapport d'évaluation (paragraphe 86) a déjà souligné qu'en dépit d'une obligation incombant à la Commission électorale nationale et aux autorités répressives de s'informer mutuellement des soupçons d'infractions pénales et des poursuites pénales dans le domaine du financement politique, de tels échanges d'information n'avaient pas lieu en pratique. Dans le modèle de division des responsabilités choisi par la Pologne, de tels échanges sont cruciaux pour l'efficacité de la supervision, mais rien n'indique que la situation se soit améliorée à cet égard.
69. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

70. **Au vu des conclusions présentées dans le Rapport de conformité du Troisième Cycle sur la Pologne et à la lumière de ce qui précède, le GRECO conclut que la Pologne a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante sept des treize recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Troisième Cycle.** Pour ce qui est du Thème I – Incriminations, les recommandations ii et iii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations iv et v ont été traitées de manière satisfaisante et la recommandation i a été partiellement mise en œuvre. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i et ii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante et les recommandations iii, v, vi, vii et viii ont été partiellement mises en œuvre.
71. S'agissant des incriminations, le GRECO se félicite de la signature par la Pologne du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption et des clarifications apportées au sujet de la dimension active de l'infraction de trafic d'influence.

72. Concernant la transparence du financement des partis politiques, le GRECO salue l'adoption du Code électoral, qui harmonise les diverses dispositions relatives au financement des élections, autrefois dispersées dans différents textes de loi. Parmi les autres mesures positives figurent la publication sur internet d'informations plus importantes sur le financement des partis politiques et la déclaration plus fréquente des dons reçus dans le cadre des campagnes électorales. L'augmentation proposée des ressources de la Commission électorale nationale est également bienvenue, même si elle doit encore être adoptée par le Parlement. Certaines questions importantes soulevées par les recommandations en suspens n'ont en outre toujours pas été réglées de manière complète, notamment en matière de transparence des activités courantes des partis politiques.
73. Considérant que près de la moitié des recommandations adressées à la Pologne au titre du Troisième Cycle d'Évaluation ne sont toujours pas pleinement mises en œuvre ni traitées de manière satisfaisante et en l'absence de progrès substantiels réalisés notamment en matière de contrôle du financement des partis politiques, le GRECO, conformément à l'article 31, paragraphe 9, de son Règlement intérieur, demande au chef de la délégation polonaise de lui communiquer des informations supplémentaires sur la mise en œuvre de la recommandation i au titre du Thème I, ainsi que des recommandations iii, v, vi, vii et viii au titre du Thème II, d'ici au 30 septembre 2013 au plus tard.
74. Enfin, le GRECO invite les autorités polonaises à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.