



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 12 décembre 2014
Publication : 24 février 2015

Public
Greco RC-IV (2014) 1F

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires, des
juges et des procureurs

RAPPORT DE CONFORMITÉ

POLOGNE

Adopté par le GRECO lors de sa 66^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 8-12 décembre 2014)

F
O
U
R
T
H

E
V
A
L
U
A
T
I
O
N

R
O
U
N
D

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités polonaises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Pologne, lequel a été adopté par le GRECO lors de sa 57^e session plénière (15-19 octobre 2012) et rendu public le 25 janvier 2013 avec l'autorisation de cet État membre ([Greco Eval IV Rep \(2012\) 4F](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO traite de la « Prévention de la corruption chez les parlementaires, les juges et les procureurs ».
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités polonaises ont soumis un rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 2 juillet 2014 et a constitué, de même que les informations soumises par la suite, la base du Rapport de Conformité.
3. Le GRECO avait demandé au Portugal et à la République tchèque de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été choisis M. Daniel MARINHO PIRES au nom du Portugal et M^{me} Helena LIŠUCHOVÁ au nom de la République tchèque. Ils ont reçu l'assistance du Secrétariat du GRECO pour rédiger le présent Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation formulée dans le Rapport d'Évaluation et apprécie le niveau global de conformité du membre avec lesdites recommandations. La mise en œuvre de toute recommandation non suivie d'effet (c'est-à-dire non mise en œuvre ou partiellement mise en œuvre) sera évaluée sur la base d'un rapport de situation supplémentaire qui devra être soumis par les autorités dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent rapport de conformité.

II. ANALYSE

5. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé à la Pologne 16 recommandations dont la mise en œuvre est évaluée dans les paragraphes qui suivent.

Prévention de la corruption des parlementaires

6. Selon les autorités polonaises, peu de temps après l'adoption du Rapport d'Évaluation, les organes compétents des chancelleries du *Sejm* et du Sénat¹ ont préparé des analyses sur les mesures qu'il conviendrait de prendre pour mettre les recommandations en œuvre. Lesdites analyses ont été transmises aux commissions parlementaires compétentes, à savoir la Commission d'éthique des députés, la Commission des règles et des affaires parlementaires et la Commission de la justice et des droits de l'homme du *Sejm*, ainsi que la Commission des règles, de l'éthique et des affaires sénatoriales du Sénat, lesquelles ont débattu des conclusions énoncées dans ces documents dans le cadre de plusieurs réunions.
7. Sur la base des résultats de ces discussions, le Bureau des affaires sénatoriales a préparé un projet de « Loi modifiant la Loi sur l'exercice du mandat de député et de sénateur, la Loi sur les restrictions pesant sur les activités commerciales pouvant être exercées par des personnes occupant une fonction publique et la Loi sur les activités de lobbying auprès du législateur et des autorités édictant les réglementations »². Le 7 mai 2014, les commissions susmentionnées se sont adressées au président du Sénat afin d'engager la procédure législative en vue de

¹ À savoir le Bureau de l'analyse du *Sejm* et le Bureau des affaires sénatoriales.

² Le projet de loi (Doc n° 629) peut être consulté sur le site Web du Sénat :

<http://www.senat.gov.pl/prace/senat/inicjatywy-ustawodawcze/pozostale-inicjatywy/>

l'examen du projet de loi. Le texte de ce dernier a été communiqué à différents ministères et autres organismes officiels concernés aux fins de consultation, ceux-ci ont fait connaître leur opinion et, en juin 2014, la Commission de contrôle et la Commission des règles, de l'éthique et des affaires sénatoriales du Sénat ont organisé une réunion conjointe dédiée au projet de loi. Les autorités indiquent que des travaux additionnels sur le projet de loi sont envisagés.

Recommandation i.

8. *Le GRECO a recommandé que les interactions des parlementaires avec les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer le processus législatif soient rendues plus transparentes, y compris en ce qui concerne les réunions des sous-commissions parlementaires.*
9. Les autorités signalent que, selon le projet de loi susmentionné, l'article 14(3) de la Loi sur les activités de lobbying auprès du législateur et des autorités édictant les réglementations serait modifié et prévoirait que « les règles régissant les activités de lobbying professionnel au sein du *Sejm* et du Sénat et auprès des députés et des sénateurs seront déterminées par les Règles de procédure du *Sejm* et du Sénat » (les modifications sont soulignées). Elles expliquent que cette modification vise à créer la base juridique de l'adoption de règles de conduite des députés et des sénateurs dans leurs rapports avec les lobbyistes. Les autorités ajoutent que sur cette base, la Commission des règles, de l'éthique et des affaires sénatoriales du Sénat a préparé des propositions de modifications des Règles de procédure concernant les sénateurs et les a diffusés auprès des intéressés pour recueillir leur avis en avril 2014. Les propositions de modifications prévoient l'obligation pour les sénateurs d'informer le Président du Sénat des actions prises à leur égard par des individus poursuivant une activité de lobbying et des résultats attendus par ces individus, ainsi que la publication de cette information par le Président sur le site internet du Sénat. Les autorités indiquent que d'autres travaux concernant les propositions de modifications des Règles de procédure applicables aux sénateurs ont été suspendus jusqu'à l'adoption du projet de loi, étant donné que les deux projets sont interdépendants.
10. Le GRECO prend note des informations communiquées selon lesquelles un projet de loi visant à modifier la législation relative aux activités de lobbying et des propositions de modifications des Règles de procédure applicables aux sénateurs ont été préparés. Il semblerait que ces propositions visent à élargir la portée des règles régissant le lobbying – lesquelles, sous leur forme actuelle, énoncent principalement les exigences pesant sur les lobbyistes eux-mêmes – de manière à réglementer également la conduite que députés et sénateurs devraient adopter dans leurs relations avec ces personnes. Bien que ces initiatives aillent dans la direction recommandée, le GRECO déplore que la réforme en soit encore à un stade aussi précoce et, de plus, qu'aucune modification des Règles de procédure des députés du *Sejm* n'ait encore été élaborée. Concernant les propositions de modifications des Règles de procédure applicables aux sénateurs, les autorités pourraient souhaiter affiner les projets de règles assez succinctes (par exemple en introduisant un calendrier pour l'exigence de divulgation sur les sénateurs). Il est clair que des efforts supplémentaires devront être déployés pour se conformer aux exigences de la recommandation.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ii.

12. *Le GRECO a recommandé i) que les Principes éthiques des députés soient complétés afin de fournir des instructions claires aux députés du *Sejm* en ce qui*

concerne les conflits d'intérêts (par exemple, définitions et types) et les domaines connexes (y compris, en particulier, l'acceptation de cadeaux et d'autres avantages, les incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers, l'utilisation abusive des informations et ressources publiques, l'obligation de présenter des déclarations de patrimoine et le comportement à adopter envers des tiers comme les lobbyistes – accompagnées d'exemples détaillés) ; et ii) que de telles règles éthiques et déontologiques soient aussi adoptées à l'intention des sénateurs et diffusées parmi eux.

13. Les autorités déclarent qu'un projet de Résolution englobant des projets de règles éthiques pour les sénateurs a été préparé par la Commission des règles, de l'éthique et des affaires sénatoriales. Les autorités indiquent que d'autres travaux concernant le projet de résolution ont été suspendus jusqu'à l'adoption du projet de loi mentionné ci-dessus – visé sous la recommandation i – puisque les organes compétents du Sénat aimeraient examiner tous les projets en une fois.
14. Le GRECO prend note des informations communiquées. Compte tenu du fait que le processus de réforme en est encore à un stade très précoce et qu'aucune initiative relative aux députés du *Sejm* n'a été adoptée, le GRECO ne saurait conclure que la recommandation a été – ne fût-ce que partiellement – mise en œuvre. En ce qui concerne le – très succinct – projet de règles éthiques pour les sénateurs, les autorités sont invitées à prendre en compte les exigences détaillées de la recommandation et le raisonnement sous-jacent dans le Rapport d'Évaluation durant les autres travaux prévus sur le projet.
15. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

16. *Le GRECO a recommandé tant en ce qui concerne les députés du Sejm que les sénateurs, qu'un mécanisme clair et précis soit élaboré pour déclarer de potentiels conflits d'intérêts des parlementaires – en prenant aussi en considération les intérêts de leurs proches – au regard de (projets de) dispositions législatives concrètes.*
17. Les autorités se réfèrent là encore aux propositions de modifications des Règles de procédure applicables aux sénateurs (voir, plus haut, l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation i) et déclarent que ces textes incluent également des propositions visant à répondre aux exigences énoncées dans la recommandation iii.
18. Le GRECO prend note des informations communiquées. Compte tenu du fait que le processus de réforme en est encore à un stade très précoce et qu'aucune initiative relative aux députés du *Sejm* n'a été adoptée, le GRECO ne saurait conclure que la recommandation a été – ne fût-ce que partiellement – mise en œuvre.
19. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iv.

20. *Le GRECO a recommandé d'envisager d'élargir le domaine couvert par les déclarations de patrimoine des parlementaires pour y inclure des renseignements sur les avoirs des conjoints, des membres à charge de la famille et, le cas échéant, d'autres membres proches de la famille (étant sous-entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques).*
21. Les autorités déclarent que les commissions susmentionnées du *Sejm* et du Sénat – voir, plus haut, le paragraphe 6 – ont discuté et analysé la possibilité d'élargir le

champ des informations contenues dans les déclarations de patrimoine afin qu'elles englobent des renseignements relatifs aux avoirs des proches parents, sans parvenir à un accord sur ce point. Les commissions ont notamment tenu compte de : 1) la « Loi modifiant la Loi sur les collectivités locales et d'autres lois » du 23 novembre 2002 et de l'arrêt correspondant rendu par le Tribunal constitutionnel le 13 juillet 2004 (K 20/03) en vertu duquel exiger d'un fonctionnaire ou d'un élu local de communiquer des informations concernant ses proches parents s'analyserait en une violation de la Constitution ; 2) plusieurs projets de loi élaborés dans le passé visant à exiger des révélations sur les avoirs des membres de la famille dans les déclarations de patrimoine des fonctionnaires et des élus, ainsi que des avis de plusieurs institutions relatifs auxdits projets de loi (dont la chancellerie du *Sejm*, le Conseil législatif du Bureau du Premier ministre et le plénipotentiaire du gouvernement pour la préparation du Programme de prévention des irrégularités dans les institutions publiques). Exiger des fonctionnaires ou des élus qu'ils soumettent des informations sur les avoirs des membres de leur famille, comme le font la loi du 23 novembre 2002 et différentes propositions législatives, s'analyse – selon le Tribunal constitutionnel et les institutions mentionnées plus haut – en une violation des principes constitutionnels de proportionnalité, du droit à la vie privée et de l'État de droit.

22. Pour cette raison, les commissions parlementaires compétentes – dans le cadre de leur prise en compte de la recommandation – ont envisagé l'ajustement des projets de loi antérieurs, notamment sous l'angle des limitations éventuelles du champ des informations devant être soumises sur les avoirs des membres de la famille, l'étroitesse des liens de parenté requis et la divulgation publique des informations communiquées. Elles sont toutefois parvenues à la conclusion que recueillir des informations sur les membres de la famille du fonctionnaire ou de l'élu serait très difficile en pratique, dans la mesure où les liens de famille ont tendance à se distendre et où, à supposer que l'intéressé ne parvienne pas à fournir des informations complètes, il risquerait de faire l'objet de procédures disciplinaires, voire pénales. En outre, d'aucuns ont fait valoir que toute restriction éventuelle à la divulgation publique des déclarations de patrimoine – fût-elle justifiée pour des raisons tenant à la protection de la vie privée – susciterait des critiques de la part du public et pourrait avoir un effet négatif sur la confiance dont jouissent les institutions dans le pays.
23. Le GRECO prend note des informations communiquées selon lesquelles les commissions parlementaires compétentes ont envisagé la possibilité d'élargir le champ des déclarations de patrimoine des parlementaires afin d'inclure des renseignements concernant les avoirs de leurs proches parents, mais ont rejeté l'idée d'une telle réforme principalement pour des raisons tenant à la protection de la vie privée et à des difficultés d'ordre pratique. Tout en prenant dûment en compte l'argument avancé par les autorités, le GRECO déplore cette décision et désire rappeler les préoccupations exprimées dans le Rapport d'Évaluation, à savoir que les règles existantes en matière de transparence risquent d'être contournées en transférant des biens à des proches. Le GRECO encourage par conséquent les autorités à garder cette question à l'étude en tenant compte du fait que d'autres pays européens ont trouvé le moyen de parvenir à un juste équilibre entre ces droits et intérêts antagonistes (transparence d'une part et vie privée et considérations pratiques d'autre part). Toutefois, dans la mesure où la recommandation exige uniquement « d'envisager » l'élargissement du champ des déclarations de patrimoine, le GRECO est tenu de conclure que la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation v.

24. *Le GRECO a recommandé que le mécanisme de suivi en ce qui concerne l'application, par les parlementaires, des règles éthiques et déontologiques – notamment les règles relatives aux conflits d'intérêts et domaines connexes – soit réexaminé afin d'améliorer son efficacité, en particulier en simplifiant le système qui fait intervenir différents organes et en les dotant des ressources financières et humaines nécessaires.*
25. Les autorités indiquent que des consultations sont en cours – entre le ministère de la Justice, le Bureau du procureur général, le ministère des Finances et l'administration fiscale, le Bureau anticorruption et le Conseil national de la justice – afin de parvenir à un modèle coordonné d'analyse et de coopération entre les organes participant à l'examen des déclarations de patrimoine. Plusieurs mesures ont été adoptées par la suite ; en particulier, le ministère de la Justice a préparé un projet de « Loi sur les déclarations de patrimoine des fonctionnaires ou des élus exerçant des fonctions publiques » qui vise à unifier les règles régissant les déclarations de patrimoine ainsi qu'à rendre le système de contrôle desdites déclarations plus simple, plus transparent et plus efficace³. Le projet de loi est actuellement examiné par le gouvernement, tandis que les ministères et certains autres organismes officiels concernés ont déjà donné leur avis sur le texte.
26. Le GRECO note que la seule mesure signalée vise le contrôle des déclarations de patrimoine ; un projet de loi modifiant le système de contrôle a été élaboré, mais n'a pas encore été approuvé par le gouvernement. Compte tenu de la portée beaucoup plus large de la recommandation – qui visait à réformer l'intégralité du mécanisme de surveillance en ce qui concerne les normes éthiques et la conduite des parlementaires – le GRECO ne saurait conclure que la recommandation a été – ne fût-ce que partiellement – mise en œuvre.
27. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi.

28. *Le GRECO a recommandé tant pour les députés du Sejm que pour les sénateurs, i) la mise en place d'un/e conseiller/ère dédié/e intervenant à titre confidentiel, avec pour mission de procurer aux parlementaires des avis sur les questions d'éthique et les éventuels conflits d'intérêts en rapport avec des situations particulières ; et ii) qu'une formation spécialisée sur les questions d'éthique et de conflits d'intérêts soit dispensée régulièrement à tous les parlementaires.*
29. Les autorités renvoient de nouveau aux propositions de modifications des Règles de procédure applicables aux sénateurs (voir, plus haut, l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation i) et déclarent que celles-ci visent également à répondre aux exigences de la recommandation vi.
30. Le GRECO prend note des informations communiquées. Compte tenu du fait que le processus de réforme en est encore à un stade très précoce, qu'on ne dispose pas d'informations concrètes sur les propositions de modifications des Règles de procédure applicables aux sénateurs et qu'aucune initiative visant celles applicables aux députés du *Sejm* n'a été adoptée, le GRECO n'est pas en mesure de conclure que la recommandation a été – ne fût-ce que partiellement – mise en œuvre.
31. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

³ Pour plus de détails, voir plus bas l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation ix.

Recommandation vii.

32. *Le GRECO a recommandé que le « Recueil de principes éthiques régissant la profession des juges » soit complété afin de fournir des instructions utiles plus précisément en ce qui concerne les conflits d'intérêts (par exemple, définitions et/ou types) et les domaines connexes (notamment l'acceptation des cadeaux et autres avantages, les incompatibilités et activités complémentaires).*
33. Les autorités signalent que le Conseil national de la justice (CNJ), chargé d'adopter des principes réglementant la déontologie des juges et d'exercer le contrôle du respect de ces normes, a envisagé divers moyens de répondre aux exigences posées par la recommandation. Il est parvenu à la conclusion qu'il serait peu judicieux de compléter le « Recueil de principes déontologiques à l'usage des juges » par des exemples de conflits d'intérêts, dans la mesure où les Codes de procédure réglementent déjà, notamment, la récusation des juges dans certaines situations de conflit ou bien l'interdiction pour eux d'exercer certaines activités ou fonctions, car il serait impossible de prévoir tous les cas de figure de conduite non éthique dans ce contexte. C'est pourquoi, le Conseil national de la justice a examiné d'autres moyens d'atteindre le but fixé par la recommandation, par exemple poster sur son site Web les décisions rendues par les tribunaux disciplinaires sur des questions liées aux conflits d'intérêts. Toutefois, compte tenu du fait que la Cour suprême – qui sert de juridiction de seconde instance dans les procédures disciplinaires – publie déjà ses décisions dans son recueil annuel de jugements prononcés à l'encontre de juges dans le cadre d'une procédure disciplinaire et sur son site Web, le CNJ est parvenu à la conclusion qu'il ne servirait à rien de procéder une deuxième fois à une telle publication et qu'il devrait se contenter d'informer, sur son propre site Web, le public des possibilités en matière d'accès aux décisions rendues par la Cour suprême.
34. Le GRECO relève que le Conseil national de la justice a examiné divers moyens possibles d'énoncer des lignes directrices en matière de gestion des conflits d'intérêts et a décidé d'attirer l'attention, sur son site Web, sur la publication des jugements rendus à l'encontre de juges – dans le cadre de procédures disciplinaires – par la Cour suprême. Le GRECO désire souligner que la recommandation exigeait plus spécifiquement des consignes concernant toute une série de questions – allant des conflits d'intérêts, à l'acceptation de cadeaux et autres avantages, en passant par les incompatibilités et les activités supplémentaires – réglementées par différents actes légaux, mais n'ayant pas été complétées par des directives pratiques énoncées dans un document, comme le « Recueil de principes déontologiques à l'usage des juges » ou un autre instrument supplémentaire. Les autorités sont invitées à persister dans leur effort et à tenir compte des exigences susmentionnées. En l'absence d'adoption de toute mesure concrète, le GRECO ne saurait conclure que la recommandation a été – ne fût-ce que partiellement – mise en œuvre.
35. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation viii.

36. *Le GRECO a recommandé d'envisager d'élargir le champ couvert par les déclarations de patrimoine des juges afin d'y inclure des renseignements sur les avoirs des conjoints, des membres à charge de la famille et, le cas échéant, d'autres membres proches de la famille.*

37. Les autorités indiquent que la possibilité d'élargir le champ des déclarations de patrimoine des juges afin qu'elles incluent des informations sur les avoirs de leurs proches a été examinée par les services compétents du Ministère de la Justice sans qu'une solution viable ait pu être trouvée. Comme démontré plus haut dans l'analyse relative à la mise en œuvre de la recommandation iv aux parlementaires, l'expérience passée a été prise en considération, qu'il s'agisse de la Loi du 23 novembre 2003 et de la décision correspondante du Tribunal constitutionnel⁴ ou des différents projets de loi élaborés dans le passé à propos des déclarations de patrimoine devant être soumises par les juges. Les autorités soulignent que le Tribunal constitutionnel (en ce qui concerne les obligations de déclaration pesant sur les fonctionnaires ou élus des collectivités locales) a exprimé des doutes quant à la faisabilité d'un système prévoyant la communication d'informations complètes sur les avoirs des proches et déclaré qu'obliger les fonctionnaires ou les élus à réunir de tels renseignements s'analyserait en une violation de l'article 31(3) de la Constitution relatif à la proportionnalité des mesures appliquées dans une société démocratique. Les autorités mentionnent également les déclarations du Tribunal constitutionnel selon lesquelles la pratique observée dans la vie publique en Pologne prouve que la divulgation d'une conduite immorale ou illégale n'entraîne pas sa disparition et, par conséquent, concluent que l'effet préventif de l'élargissement du champ des déclarations de patrimoine des juges serait très limité voire inexistant.
38. Pour ces raisons, les autorités recherchent d'autres moyens de rendre le système actuel de déclaration de patrimoine plus opérationnel et plus efficace sur la base des ressources et des structures existantes. Cette réflexion a entraîné l'élaboration d'un projet de législation visant à renforcer le régime actuel, notamment en unifiant le système de déclaration pour toutes les catégories de fonctionnaires et d'élus concernés, en clarifiant les termes employés par les dispositions pertinentes, en rendant lesdites déclarations publiquement disponibles et en renforçant le contrôle et l'application⁵.
39. Le GRECO prend note de l'information communiquée selon laquelle la possibilité d'élargir le champ des déclarations de patrimoine des juges – afin qu'elles englobent les avoirs de leurs proches parents – a été examinée et rejetée, en raison des problèmes qu'elle soulève sous l'angle de la Constitution et des difficultés pratiques. Tout en prenant dûment en compte l'argument avancé par les autorités, le GRECO déplore cette décision et encourage par conséquent les autorités à garder cette question à l'étude en tenant compte du fait que d'autres pays européens ont trouvé le moyen de parvenir à un juste équilibre entre ces droits et intérêts antagonistes. Toutefois, dans la mesure où la recommandation exigeait uniquement « d'envisager » l'élargissement du champ des déclarations de patrimoine, le GRECO est tenu de conclure que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation ix.

40. *Le GRECO a recommandé que des mesures juridiques, institutionnelles et/ou pratiques appropriées soient mises en place ou renforcées pour approfondir l'examen des déclarations de patrimoine des juges et renforcer leur caractère préventif. Cela supposerait, notamment, d'accroître la coordination entre tous les organes de contrôle compétents.*
41. Les autorités indiquent que des consultations sont en cours – entre le ministère de la Justice, le Bureau du procureur général, le ministère des Finances et

⁴ Décision du Tribunal constitutionnel du 13 juillet 2004 (K 20/03).

⁵ Pour plus de détails, voir plus bas l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation ix.

l'administration fiscale, le Bureau anticorruption central et le Conseil national de la justice – afin d'élaborer un modèle coordonné d'analyse et de coopération entre les organes participant à l'examen des déclarations de patrimoine⁶. Ces organes ont examiné la législation contraignante pertinente et son application concrète et exploré les différentes possibilités de répondre aux exigences de la recommandation. Ils ont décidé qu'en attendant l'adoption de modification de la législation, il conviendrait de préparer des lignes directrices écrites afin de clarifier les règles en vigueur relatives aux déclarations de patrimoine et de parvenir à une application uniforme. Ils sont parvenus à la conclusion, en outre, qu'il serait plus judicieux de renforcer la coopération entre eux que de confier la responsabilité de cet examen à une seule autorité centrale.

42. Les autorités déclarent que, sur la base des considérations qui précèdent, le ministère des Finances a préparé en mars 2014 un document intitulé « Règles sur la manière dont il convient de gérer les déclarations de patrimoine des personnes soumises à cette formalité, sous l'angle de leur contrôle par le Bureau des contributions » et l'a diffusé au sein de l'administration fiscale⁷. Les Règles se fondent sur les dispositions contraignantes de la législation et visent les déclarations de patrimoine des parlementaires, des juges, des procureurs, ainsi que des autres catégories de fonctionnaires ou d'élus concernées. Elles précisent les catégories de personnes tenues de soumettre une déclaration, la portée des informations devant y figurer, les modalités de sa soumission et la manière dont elle est analysée par le bureau des contributions, ainsi que certaines questions procédurales telles que les conditions de conservation des déclarations et des documents connexes. Les Règles contiennent une explication de la terminologie pertinente, ainsi que des lignes directrices relatives à l'analyse des déclarations par les autorités fiscales, lesquelles expliquent la fonction et l'objet des différents stades de l'analyse, précisent les sources d'information qu'il convient d'utiliser (y compris des bases de données spécifiques, des données émanant des collectivités locales et des informations obtenues auprès des banques), ainsi que les documents et les informations⁸ dont il convient de tenir compte pour procéder à une comparaison des données incluses dans lesdites informations et le contenu des déclarations. Enfin, les Règles indiquent les mesures que l'administration fiscale doit prendre lorsqu'elle nourrit de sérieux doutes concernant l'origine licite des biens répertoriés dans une déclaration.
43. De plus, les autorités mentionnent le projet de « Loi sur les déclarations de patrimoine des fonctionnaires et des élus exerçant des fonctions publiques » – telle qu'elle est mentionnée plus haut dans la partie consacrée à l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation v – préparé par le ministère de la Justice et actuellement au stade de la consultation au sein du gouvernement.⁹ Le rapport explicatif de ce projet de loi mentionne explicitement les recommandations du GRECO et précise que le but du projet est d'unifier le système de déclaration de patrimoine pour toutes les catégories de professions, sous l'angle de la soumission des déclarations, de leur analyse et des questions de responsabilité. Le projet vise notamment à réglementer l'analyse des déclarations, y compris celle des

⁶ Voir, plus haut, l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation v.

⁷ Le procureur général a également préparé des lignes directrices relatives aux déclarations de patrimoine (voir, plus bas, l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation xiv).

⁸ Y compris les données d'enregistrement (en particulier les participations au capital, les activités commerciales, les comptes personnels ou commerciaux), des informations sur les sources et le montant des revenus (en particulier les déclarations d'impôts, les déclarations des contribuables et les informations annuelles, ainsi que les informations annuelles relatives aux donateurs d'ordre) et des informations sur les avoirs [notamment sur les biens immeubles achetés ou vendus [déclarations prévues par le Programme contre la corruption (PCC)], des données et des informations relatives aux valeurs mobilières détenues, ainsi qu'aux biens immeuble détenus, achetés ou vendus (CZM, revenus de l'impôt sur la succession et crédits d'impôt au titre de dons, demandes de remboursement de la TVA de 24 %, etc.).

⁹ Le projet de loi peut être consulté sur le site Web du Centre législatif gouvernemental : <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/230491>

documents dont il convient de tenir compte pour procéder à la comparaison des données, la coordination de l'analyse et la coopération des autorités compétentes avec le Bureau central anticorruption et l'administration fiscale. À cet égard, le projet de loi oblige l'autorité ou la personne habilitée à obtenir des déclarations de patrimoine à envoyer une copie de celle remise pendant un exercice spécifique au Bureau central anticorruption et à l'administration fiscale, dès lors qu'on peut mettre en doute la véracité des informations contenues et, en outre, à envoyer une copie de 5 % des autres déclarations – choisis de manière aléatoire – au Bureau pour une analyse approfondie.

44. Le GRECO se félicite de ces diverses mesures prises, après concertation des différentes autorités, afin de réformer le système de contrôle des déclarations de patrimoine censées être remises par les juges et les membres des autres catégories de personnel concernées. Le GRECO accepte l'approche choisie par les autorités visant à renforcer la coopération entre les organes compétents plutôt que confier cette tâche à un organe principal. Il semblerait que les Règles d'examen des déclarations de patrimoine par l'administration fiscale – telles qu'elles ont été élaborées par le ministère des Finances – contiennent plusieurs outils facilitant grandement le contrôle minutieux de ces documents, notamment grâce à la définition d'un large éventail de sources d'information qu'il convient de prendre en considération et à la coopération avec les autres organes concernés. De plus, le GRECO note que le projet de législation préparé par le ministère de la Justice prévoit notamment qu'un certain nombre de déclarations de patrimoine seront sélectionnées de manière aléatoire et envoyées chaque année au Bureau central anticorruption en vue d'une analyse minutieuse, ce qui répond directement aux suggestions formulées dans le Rapport d'Évaluation. Le GRECO invite les autorités à déployer tous les efforts envisageables pour que cette législation soit adoptée le plus rapidement possible et à veiller à ce qu'elle soit appliquée efficacement.
45. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

46. *Le GRECO a recommandé i) que la responsabilité pénale soit établie pour les faits intentionnels de communication de faux renseignements dans les déclarations de patrimoine ; et ii) que des mesures soient prises afin de veiller à ce que les affaires disciplinaires pour conduite inappropriée de la part des juges soient décidées avant l'expiration du délai de prescription, tel que l'allongement du délai de prescription ou l'interruption ou la suspension du délai de prescription dans des circonstances spécifiées.*
47. Les autorités signalent que le ministère de la Justice a préparé un projet de loi modifiant la « Loi sur le système des tribunaux ordinaires (LSTO) »¹⁰ en vue notamment de se conformer aux deux parties de la recommandation. Le rapport explicatif du projet de loi mentionne expressément les recommandations du GRECO. Il a été soumis au Parlement le 14 août 2014 et est soumis à l'examen du Parlement.
48. Plus spécialement, en ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités déclarent que l'article 1, paragraphe 28, du projet de loi vise à modifier l'article 87 de la LSTO de manière à prévoir explicitement l'engagement de la responsabilité pénale en cas de communication délibérée de faux renseignements par un juge dans sa déclaration de patrimoine. En vertu du projet de loi, l'article 87(9) de la LSTO se lirait désormais comme suit : « toute déclaration

¹⁰ Le projet de loi peut être consulté sur le site Web du Centre législatif gouvernemental (RCL) : <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/199291/199299/199300/dokument99446.pdf>

fausse ou dissimulation de la vérité dans la déclaration de patrimoine mentionnée au paragraphe 1 entraînera l'engagement de la responsabilité pénale sur la base de l'article 233(1) du Code pénal ». Ce dernier prévoit que « quiconque donnant un témoignage qui servira de preuve dans le cas d'une procédure judiciaire ou d'une autre procédure engagée sur la base d'une loi fait de fausses déclarations ou dissimule la vérité sera passible d'une peine de privation de liberté n'excédant pas trois ans ».

49. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le ministère de la Justice a procédé à une analyse couvrant notamment les données statistiques relatives aux procédures disciplinaires engagées contre des juges. Selon les informations communiquées par le président du Conseil national de la justice, 208 procédures de ce type ont été enregistrées pendant la période 2011-2013 et seulement cinq d'entre elles – qui portaient sur des délits et non sur des infractions pénales – ont dû être abandonnées en raison de l'épuisement du délai de prescription. Le ministère de la Justice a conclu sur la base de ces données que le délai de prescription ne constitue pas un problème majeur dans la réalité en ce qui concerne les procédures disciplinaires. Il a par conséquent décidé de ne pas proposer sa prolongation, mais plutôt d'éliminer la possibilité d'infliger des sanctions disciplinaires au cas où la procédure n'aurait pas abouti dans un délai de trois ans. L'article 1, paragraphe 31, du projet de loi susmentionné prévoit donc l'abrogation de l'article 108(2), deuxième phrase, de la LSTO qui prévoit que : « Si, toutefois, avant l'expiration du délai mentionné au paragraphe 1 (trois ans), l'affaire ne se termine pas sur une décision valable et définitive, un tribunal disciplinaire déterminera qu'une faute disciplinaire a été commise et mettra un terme à la procédure sous l'angle de l'imposition d'une peine disciplinaire. ». Selon les autorités, cette disposition ne repose pas sur un motif raisonnable et n'existe pas pour les autres catégories de professions, de sorte que son abrogation contribuerait à accroître l'efficacité des procédures, dans la mesure où il ne serait plus possible d'échapper à une sanction disciplinaire
50. Le GRECO prend note des informations communiquées concernant la préparation d'un projet de loi modifiant la LSTO, de telle sorte que la responsabilité pénale des juges sera engagée dès lors qu'ils insèrent de faux renseignements ou bien dissimulent des avoirs dans leur déclaration de patrimoine – conformément à l'exigence formulée dans la première partie de la recommandation – et qu'il ne sera plus possible d'échapper aux sanctions lorsque le tribunal disciplinaire n'a pas rendu de décision dans un délai de trois ans. Il semblerait que ce dernier arrangement soit conçu pour apaiser les préoccupations au regard de la deuxième partie de la recommandation, à savoir le respect des délais dans les procédures disciplinaires. Le GRECO encourage les autorités à déployer tous les efforts possibles pour faire adopter le projet de législation aussi rapidement que possible.
51. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi.

52. *Le GRECO a recommandé i) qu'une formation continue soit dispensée aux juges sur les conflits d'intérêts, les règles relatives aux cadeaux, les interdictions ou restrictions de certaines activités, les déclarations de patrimoine et intérêts privés, par des cours spécialisés faisant appel à des exemples concrets ; et ii) que des conseils spécifiques et adaptés soient dispensés au sein de la magistrature, afin de sensibiliser les juges aux questions d'éthique et de déontologie et leur donner des avis confidentiels à ce propos – en particulier au regard des domaines mentionnés au point i) – en rapport avec des faits précis, tenant compte de la nécessité de solutions communes à l'échelle nationale.*

53. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités signalent que, dans le cadre du plan de formation 2013 de l'École nationale du judiciaire et du parquet (NSJP), deux sessions de formation aux règles déontologiques des juges et des procureurs dans le cadre de leurs activités professionnelles et extraprofessionnelles ont été organisées (respectivement du 25 au 27 octobre 2013 et du 4 au 6 novembre 2013) : 120 juges et procureurs ont participé à ces activités consacrées à des questions liées à l'exercice de la profession de juge et de procureur à l'aune des lois et des règles éthiques applicables. Cette formation porte également sur la question de la responsabilité disciplinaire et de la conduite conforme à la dignité de la fonction. La jurisprudence des tribunaux disciplinaires a été présentée et discutée. Aucun projet de programme n'a été proposé pour les années à venir, mais l'École a confirmé sa volonté et attesté du besoin de mieux diffuser le savoir relatif aux normes éthiques auprès des juges et des procureurs. De plus, comme lors des années précédentes, l'École a inclus le thème de la conduite éthique dans son programme de formation à l'intention des juges nouvellement nommés et a l'intention de poursuivre dans cette direction dans les années à venir. Les autorités ajoutent que l'École cherche également à sensibiliser davantage les juges (et les procureurs) en matière de conduite éthique à l'aide de publications consacrées à ce sujet qui sont disponibles sur son site Internet. Depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation en 2012, l'École a publié trois trimestriels comprenant des articles visant à identifier les limites de la conduite attendue des juges à la lumière des lois contraignantes, les règles éthiques ainsi que la jurisprudence de la Cour suprême et la doctrine.
54. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le Conseil national de la justice a examiné la possibilité de prodiguer des conseils adéquats aux juges. Il est parvenu à la conclusion que les juges siégeant au sein de sa Commission d'éthique professionnelle sont les mieux placés pour conseiller leurs collègues en matière de conflit d'intérêts. Par conséquent, 10 membres de la Commission ont été nommés pour assumer cette tâche. Ils apportent des réponses aux questions posées par les juges et leur indiquent quel comportement peut constituer une violation des règles éthiques. Les autorités indiquent que, en plus de ces conseils individuels, le Conseil national de la justice organise chaque année une conférence adressée aux adjoints aux commissaires aux questions de discipline des tribunaux de droit commun, où une explication dédiée aux règles éthiques est envisagée. En outre, le Conseil national de la justice publie des trimestriels qui abordent également la question des règles éthiques et qui sont disponibles sur son site Web.
55. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il semblerait qu'une certaine formation ait été dispensée en matière d'éthique et de conduite aux juges et aux procureurs, laquelle aurait inclus l'analyse d'affaires concrètes examinées par des tribunaux disciplinaires. En outre, plusieurs publications concernant les règles éthiques pour les juges ont été préparées et mises à disposition sur le site Web du Conseil national de la justice. Toutefois, dans la mesure où seuls 120 juges et procureurs auraient participé à ces formations, lesquelles n'auraient été organisées qu'en 2013, le GRECO ne saurait conclure que la première partie de la recommandation a été intégralement mise en œuvre. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO se félicite que des juges siégeant à la Commission d'éthique professionnelle du Conseil national de la justice se soient vu charger de prodiguer des conseils, notamment en matière de conflit d'intérêts. Pour conclure, le GRECO espère que la formation à l'éthique et à la conduite se poursuivra sur une base régulière et qu'il sera fait pleinement usage des nouveaux services en matière de conseils proposés aux juges.
56. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii.

57. *Le GRECO a recommandé i) que le « Recueil de principes éthiques régissant la profession de procureur » soit diffusé à tous les procureurs et rendu facilement accessible au public ; et ii) que ces principes soient complétés de manière à fournir des instructions utiles plus précisément en ce qui concerne les conflits d'intérêts (par exemple, définitions et/ou types) et domaines connexes (en particulier, l'acceptation de cadeaux et autres avantages, les incompatibilités et activités accessoires).*
58. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités indiquent qu'après avoir été adopté, le « Recueil de principes éthiques régissant la profession de procureur » a été diffusé auprès des bureaux du parquet des juridictions d'appel aux fins de distribution à tous les procureurs subordonnés. En outre, un article relatif au Recueil a été publié dans le n° 1/2013 du mensuel *Prokuratura i Prawo* [Le Parquet et la Loi], dont la plupart des lecteurs sont des membres du parquet. L'attention du grand public, elle aussi, a été attirée sur le Recueil qui a été présenté à la télévision (TVP 24) le 20 septembre 2012, soit un jour après son adoption. Enfin, le Conseil national du ministère public (NPC) a posté ce document sur son site Web¹¹.
59. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités signalent que le ministère public – en sa qualité d'organe responsable de l'élaboration et de l'adoption de principes éthiques à l'intention des procureurs – a examiné la possibilité de compléter le « Recueil de principes éthiques régissant la profession de procureur » par une définition et une typologie des conflits d'intérêts, ainsi que des consignes aux procureurs en matière de conduite, notamment sous l'angle de l'acceptation de cadeaux, des incompatibilités et des activités additionnelles. Pourtant, le même ministère public est parvenu à la conclusion que ces mesures ne sont pas judicieuses. Il a estimé que la question des conflits d'intérêts ne peut pas être généralisée au point d'aboutir à une définition unique ni illustrée par des exemples représentatifs et qu'il serait superflu de répéter les règles existantes qui visent des questions connexes comme l'acceptation de cadeaux et les restrictions pesant sur l'exercice d'autres fonctions ou activités figurant déjà dans le Recueil. Les autorités examineront d'autres possibilités d'atteindre l'objectif de la recommandation.
60. Le GRECO note que le « Recueil de principes éthiques régissant la profession de procureur » a été distribué aux procureurs et rendu accessible au public – notamment par le biais d'Internet – conformément aux exigences énoncées dans la première partie de la recommandation. Concernant la deuxième partie de la recommandation, le GRECO est persuadé que des consignes supplémentaires – revêtant la forme d'exemples pratiques, comme il en existe déjà dans d'autres pays – faciliterait la sensibilisation des procureurs aux risques de corruption et offrirait des solutions en matière de résolution des conflits d'intérêts.
61. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

¹¹ Voir <http://krp.gov.pl/zbior-zasad/uchwala-nr-468-2012-krajowej-rady-prokuratury-z-dnia-19-wrzesnia-2012-r-w-sprawie-uchwalenia-zbioru-zasad-etyki-zawodowej-prokuratorow.html>

Recommandation xiii.

62. *Le GRECO a recommandé d'envisager d'élargir le champ des déclarations de patrimoine des procureurs afin d'y inclure des renseignements sur les avoirs des conjoints, des membres à charge de la famille et, le cas échéant, d'autres membres proches de la famille.*
63. Les autorités indiquent que le Bureau du procureur général et le ministère de la Justice se sont penchés sur la question de savoir si le champ des déclarations de patrimoine des procureurs pourrait être élargi afin d'inclure des informations sur les avoirs des proches parents. Le ministère de la Justice a analysé et discuté en même temps cette question et celle des déclarations des juges, dans la mesure où il constitue l'organe habilité à proposer des projets de loi concernant aussi bien les juges que les procureurs¹² et où le problème se pose dans les mêmes termes pour ces deux professions. Par conséquent, les considérations exposées plus haut dans le cadre de l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation viii valent également pour les déclarations de patrimoine des procureurs. Comme elles l'avaient déjà fait pour les juges, les autorités sont parvenues à la conclusion qu'un tel élargissement dans la direction recommandée n'est pas possible, compte tenu de certaines dispositions de la Constitution et de la décision susmentionnée rendue par le Tribunal constitutionnel, laquelle souligne les principes de proportionnalité, de protection de la vie privée et d'État de droit¹³.
64. Le GRECO prend note des informations communiquées, à savoir que la possibilité d'élargir le champ des déclarations de patrimoine des procureurs afin qu'elles incluent des renseignements sur les avoirs de leurs proches parents a été examinée et rejetée, en raison de limitations imposées par la Constitution et de difficultés pratiques. Tout en prenant dûment en compte l'argument avancé par les autorités, le GRECO déplore cette décision et encourage par conséquent les autorités à garder cette question à l'étude en tenant compte du fait que d'autres pays européens ont trouvé le moyen de parvenir à un juste équilibre entre ces droits et intérêts antagonistes. Toutefois, dans la mesure où la recommandation exige uniquement « d'envisager » l'élargissement du champ des déclarations de patrimoine, le GRECO ne peut que conclure que la recommandation xiii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xiv.

65. *Le GRECO a recommandé i) que les compétences du Conseil national du ministère public en ce qui concerne le suivi de l'application, par les procureurs, des principes éthiques soient définies clairement dans la loi et que le Conseil soit doté des moyens d'action et des pouvoirs lui permettant de remplir cette mission avec efficacité ; et ii) que des mesures juridiques, institutionnelles et/ou pratiques appropriées soient mises en place ou renforcées pour approfondir l'examen des déclarations de patrimoine des procureurs et accroître le caractère préventif de ces déclarations. Cela supposerait, notamment, de renforcer la coordination entre tous les organes de contrôle pertinents.*
66. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités signalent que des discussions relatives aux compétences du Conseil national du ministère public se sont tenues au sein du ministère de la Justice et du Bureau du procureur général et ont abouti à la préparation d'un projet de loi sur le parquet. La nouvelle loi devrait remplacer la législation actuelle, c'est-à-dire la « Loi sur le parquet » du

¹² Tous les projets de loi visant les procureurs sont préparés par le ministère de la Justice après consultation du Bureau du procureur général.

¹³ Voir, plus haut, l'analyse de la mise en œuvre des recommandations iv et viii visant respectivement les parlementaires et les juges.

25 juin 1985. Après son adoption par le Comité du Conseil des ministres, le projet de loi a été approuvé par le ministre de la Justice et soumis au gouvernement. Il en est actuellement au stade de la consultation au sein de ce dernier.¹⁴

67. Le projet de loi prévoit d'accorder de nouvelles compétences au Conseil national du ministère public et notamment celui d'examiner les plaintes relatives à la violation de l'indépendance des procureurs et d'adopter des résolutions obligeant le commissaire aux questions de discipline à envoyer une motion appelant à l'engagement d'une procédure disciplinaire¹⁵. Les autorités expliquent que la violation de l'indépendance d'un procureur constitue un manquement grave aux règles d'éthique et peut, par exemple, aboutir à une situation comportant un élément de conflit d'intérêts. Selon le rapport explicatif du projet de loi, les plaintes seront examinées par une équipe – composée de trois à cinq membres du Conseil national du ministère public – autorisée à mener l'enquête pour déterminer la réalité de la violation, en usant notamment du droit d'entendre des témoins. Compte tenu du fait que cette procédure peut être considérée comme une phase préliminaire de la procédure disciplinaire, il est proposé qu'elle soit menée conformément aux règles du Code de procédure pénale, de manière à garantir aux participants un niveau adéquat de protection de leurs droits. Selon le projet de loi, les résultats de l'examen seront ensuite présentés au Conseil national du ministère public, lequel pourra adopter une résolution comme indiqué plus haut.
68. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités mentionnent les informations soumises concernant les juges (voir, plus haut, l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation ix). En particulier, en 2014, le ministère des Finances a élaboré des règles de contrôle des déclarations de patrimoine par l'administration fiscale (lesquelles contiennent plusieurs outils visant à renforcer la vérification minutieuse de ces déclarations et la coopération avec les autres organes concernés) et un projet de « Loi relative aux déclarations de patrimoine des fonctionnaires ou élus exerçant des fonctions publiques » a été préparé par le ministère de la Justice (lequel prévoit notamment qu'un certain nombre de déclarations de patrimoine choisies de manière aléatoire sera envoyé chaque année au Bureau central anticorruption pour être soumises à une analyse plus approfondie).
69. Les autorités ajoutent que, le 21 octobre 2013, le procureur général a également publié des lignes directrices relatives aux déclarations de patrimoine, lesquelles ont été envoyées à tous les procureurs des juridictions d'appel (c'est-à-dire les agents auxquels ces déclarations doivent être soumises). En particulier, le procureur général a attiré l'attention sur les conditions de forme pesant sur les déclarations de patrimoine et sur l'obligation de soumettre ces documents en temps utile. En ce qui concerne la vérification des déclarations, il a souligné la nécessité d'analyser également le contenu de ces documents – notamment en le comparant à celui des déclarations antérieures – et de demander aux procureurs des explications écrites en cas de doute concernant l'état de leur patrimoine. Enfin, il a demandé aux procureurs des juridictions d'appel d'analyser les déclarations dans le délai prévu par la loi et d'en remettre une copie à l'administration fiscale aussitôt après.
70. Le GRECO se félicite grandement de l'élaboration d'un projet de loi conférant au Conseil national du ministère public des pouvoirs clairs en matière de contrôle du respect par les procureurs des principes éthiques, conformément aux exigences énoncées dans la première partie de la recommandation et il invite les autorités à redoubler d'efforts pour que ce texte soit adopté le plus rapidement possible. Le GRECO prend note en outre des diverses mesures adoptées pour modifier le

¹⁴ Le projet de loi peut être consulté sur le site Internet du Centre législatif gouvernemental : <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/52748>

¹⁵ Article 59.1 du projet de loi.

système de contrôle des déclarations de patrimoine devant être soumises par les procureurs et les autres catégories professionnelles concernées (deuxième partie de la recommandation), y compris les règles et les lignes directrices élaborées par le ministère des Finances et par le procureur général, ainsi que le projet de « Loi sur les déclarations de patrimoine des fonctionnaires ou des élus exerçant des fonctions publiques ». Le GRECO renvoie à ses commentaires formulés plus haut dans la partie consacrée à l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation ix relative aux juges et invite les autorités à redoubler d'efforts afin que le projet de loi soit adopté le plus rapidement possible et que les nouveaux règlements soient appliqués effectivement en pratique.

71. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv.

72. *Le GRECO a recommandé i) que la responsabilité pénale soit établie pour les faits intentionnels de communication de faux renseignements par les procureurs dans les déclarations de patrimoine ; et ii) que des mesures soient prises afin de veiller à ce que les affaires disciplinaires pour conduite inappropriée de la part des procureurs soient décidées avant l'expiration du délai de prescription, tel que l'allongement du délai de prescription ou l'interruption ou la suspension du délai de prescription dans des circonstances spécifiées.*
73. Les autorités mentionnent la préparation du projet de Loi sur le parquet qui devrait remplacer la législation en vigueur, à savoir la « Loi sur le parquet » du 25 juin 1985 (voir, plus haut, l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation xiv). Elles signalent que ce projet contient des dispositions censées assurer la mise en œuvre des deux parties de la recommandation.
74. Plus particulièrement, en ce qui concerne la première partie de la recommandation, le rapport explicatif du projet de loi mentionne expressément la recommandation du GRECO et précise que l'article 125, paragraphe 8, de cet instrument permettra explicitement d'engager la responsabilité pénale en cas de communication intentionnelle de faux renseignements par un procureur dans sa déclaration de patrimoine. Selon ces dispositions, « les faux renseignements ou la dissimulation de la vérité dans la déclaration de patrimoine mentionnée au paragraphe 1 provoquera l'engagement de la responsabilité pénale au titre de l'article 233(1) du Code pénal ». En vertu de cette dernière disposition, « quiconque donnant un témoignage qui servira de preuve dans le cas d'une procédure judiciaire ou d'une autre procédure engagée sur la base d'une loi fait de fausses déclarations ou dissimule la vérité sera passible d'une peine de privation de liberté n'excédant pas trois ans ».
75. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités indiquent que le projet de loi mentionné plus haut prévoit d'introduire un nouveau système de tribunaux disciplinaires, de manière à décentraliser les procédures, à accroître le nombre de ces juridictions et à leur permettre de fonctionner de manière plus efficace. Les autorités espèrent que cette réforme permettra d'accélérer les procédures disciplinaires et, en définitive, de prévenir les situations dans lesquelles une procédure doit être abandonnée en raison du dépassement du délai de prescription ; l'objectif est de corriger les nombreux défauts dont souffre le système actuel, notamment sous l'angle d'une pénurie de personnel dans les tribunaux disciplinaires. Selon le rapport explicatif du projet de loi, le changement le plus important tient à l'introduction d'un modèle mixte de système à la fois judiciaire et disciplinaire : en première instance, les décisions seraient rendues par des tribunaux disciplinaires professionnels, alors que les Cours d'appel et la Cour suprême assumeraient le rôle de juridictions de deuxième instance. Le projet de loi

suggère tout un éventail de mesures supplémentaires visant à simplifier les procédures disciplinaires à l'encontre des procureurs et à garantir leur efficacité, notamment en imposant l'obligation d'expliquer les raisons de l'inobservation du délai de trois mois pour boucler la procédure en première instance et en prévoyant que, dans le cadre d'une procédure visant à prolonger la suspension d'un procureur, le défaut de comparution de l'intéressé ne saurait empêcher la tenue de l'audience relative à la motion.

76. Le GRECO prend note des informations communiquées à propos de la préparation d'un projet de loi relatif au parquet, lequel prévoirait explicitement l'engagement de la responsabilité pénale des procureurs pour faux renseignements ou dissimulation de la vérité dans une déclaration de patrimoine – conformément à l'exigence formulée dans la première partie de la recommandation – et introduirait une réforme de fond du système des tribunaux disciplinaires ayant pour but d'accélérer le traitement des affaires visant des procureurs. Il semblerait que cette réforme puisse potentiellement empêcher de prendre du retard dans le déroulement de la procédure et éliminer les possibilités d'échapper à des sanctions disciplinaires en cas de dépassement du délai de prescription de trois ans, ce qui répond aux préoccupations exprimées dans la deuxième partie de la recommandation. Le GRECO invite les autorités à redoubler d'efforts pour faire adopter ce projet de loi aussi rapidement que possible.
77. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvi.

78. *Le GRECO a recommandé i) qu'une formation continue soit dispensée à tous les procureurs sur les conflits d'intérêts, les règles relatives aux cadeaux, les interdictions ou restrictions de certaines activités, les déclarations de patrimoine et intérêts privés, par des cours spécialisés faisant appel à des exemples concrets ; et ii) que des conseils spécifiques et adaptés soient dispensés au sein du ministère public, afin de sensibiliser les procureurs aux questions d'éthique et de déontologie et leur donner des avis confidentiels à ce propos – en particulier au regard des domaines mentionnés au point i) – en rapport avec des faits précis, tenant compte de la nécessité de solutions communes à l'échelle nationale.*
79. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités renvoient aux informations susmentionnées relatives à deux cycles de formation organisés en 2013 par l'École nationale du judiciaire et du parquet (NSJP) sur le thème de la déontologie des juges et des procureurs dans le cadre de l'exercice de leurs activités professionnelles et extraprofessionnelles, auxquels ont participé 120 juges et procureurs (voir, plus haut, l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation xi). La NSJP a fait part de sa volonté et de la nécessité de diffuser ce savoir sur les normes éthiques auprès des juges et des procureurs.
80. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités déclarent que le Bureau du procureur général a examiné la possibilité d'introduire une solution analogue à celle adoptée par le Conseil national de la justice afin de permettre aux juges de recevoir des conseils à titre confidentiel (voir, plus haut, l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation xi). Jusqu'à présent, ce Bureau n'est pas parvenu à trouver une solution appropriée.
81. Le GRECO relève qu'une certaine formation a été dispensée sur l'éthique et la conduite aux juges et aux procureurs et il espère que cette initiative se poursuivra sur une base régulière (première partie de la recommandation). En ce qui concerne la possibilité pour un procureur de recevoir des conseils spécifiques (deuxième partie de la recommandation), le GRECO appelle instamment les autorités à

accroître leurs efforts visant à mettre en place une solution adéquate qui, selon le Rapport d'Évaluation, est indispensable pour sensibiliser davantage les procureurs aux questions d'éthique et de conduite, à établir un mécanisme permettant aux intéressés de recevoir des conseils à titre confidentiel et à parvenir à une compréhension globale et à une pratique uniforme en matière de prévention et de résolution des conflits d'intérêts.

82. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

83. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Pologne n'a traité ou mis en œuvre de manière satisfaisante que trois des seize recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Parmi les recommandations restantes, sept ont été partiellement mises en œuvre et six n'ont pas été mises en œuvre.

84. Plus spécialement, les recommandations iv, viii et xiii ont été traitées de manière satisfaisante, les recommandations ix, x, xi, xii, xiv, xv et xvi ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, ii, iii, v, vi et vii n'ont pas été mises en œuvre.

85. En ce qui concerne les parlementaires, des projets de loi ont été élaborés en vue de répondre à certaines préoccupations reflétées dans les recommandations et notamment d'accroître la transparence de l'interaction entre parlementaires et lobbyistes et de renforcer le mécanisme de contrôle des déclarations de patrimoine des intéressés. Toutefois, la mise en œuvre intégrale des recommandations supposerait des modifications supplémentaires des Règles de procédure respectives des deux chambres du Parlement. Le GRECO déplore que de telles modifications n'aient pas encore été proposées en ce qui concerne les députés du *Sejm* et concernent pour le moment uniquement les sénateurs, en vertu de propositions de modifications. Il est clair qu'il faudrait prendre des mesures plus énergiques pour traiter correctement les recommandations et améliorer ainsi la prévention des conflits d'intérêts et l'adhésion des parlementaires aux règles de conduite éthique. Les autorités sont invitées à accroître leurs efforts en vue de mener à bien les réformes entreprises.

86. En ce qui concerne les juges et les procureurs, la Pologne a engagé un processus de réforme important : des projets de loi – tenant compte des recommandations du GRECO – ont été préparés par le ministère de la Justice afin de modifier la « Loi sur le système des tribunaux ordinaires » (LSTO), de remplacer la « Loi sur le parquet » et d'introduire une « Loi sur les déclarations de patrimoine des fonctionnaires ou des élus exerçant des fonctions publiques ». Ces textes confèreraient notamment au Conseil national du ministère public des pouvoirs clairs en matière de surveillance du respect des principes éthiques par les procureurs, harmoniseraient le système des déclarations soumises respectivement par les juges, les procureurs et d'autres catégories de personnel ; renforceraient le contrôle desdites déclarations ; introduiraient la possibilité d'engager la responsabilité pénale au titre de la communication de faux renseignements dans une déclaration de patrimoine soumise par un juge ou un procureur ; et prévoiraient des mesures visant à empêcher tout retard indu dans le déroulement des procédures disciplinaires. Ce processus législatif s'accompagne de mesures complémentaires, telles que l'élaboration de lignes directrices en matière de déclarations de patrimoine par le ministère des Finances et le procureur général, l'organisation de sessions de formation à l'intention des juges et des procureurs sur les questions d'éthique et de conduite, ainsi que l'introduction d'une nouvelle fonction visant à permettre aux juges de bénéficier de conseils dispensés par des

membres du CNJ notamment sur les questions de conflit d'intérêts ; le GRECO espère qu'une solution analogue pourra être trouvée pour les procureurs également. Il semble que les autorités polonaises nourrissent clairement l'intention de se conformer, le moment venu, à la grande majorité des recommandations formulées par le GRECO qui ne peut que les encourager à persister dans leurs efforts en ce sens.

87. Au vu de ce qui précède, le GRECO note que, en l'absence actuelle de résultats concrets définitifs, des progrès supplémentaires importants à l'égard des membres du parlement et la poursuite des mesures prises à l'égard des juges et des procureurs sont requis pour démontrer qu'un niveau acceptable de conformité aux recommandations pourra être atteint au cours des 18 prochains mois. Compte tenu du fait que plusieurs réformes profondes sont en cours et de l'intention perçue des autorités polonaises de poursuivre leurs efforts, le GRECO conclut que le faible niveau actuel de conformité aux recommandations n'est pas « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur. Le GRECO invite le chef de la délégation polonaise à soumettre des informations complémentaires relatives à la mise en œuvre des recommandations i, ii, iii, v, vi, vii, ix, x, xii, xiv, xv et xvi d'ici le 30 juin 2016.
88. Enfin, le GRECO invite les autorités polonaises à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.