



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 24 mars 2017
Publication: 28 mars 2017

Public
GrecoRC4(2017)2

QUATRIEME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ POLOGNE

Adopté par le GRECO lors de sa 75^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 20-24 mars 2017)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités polonaises pour mettre en œuvre les treize recommandations en suspens formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Pologne (voir paragraphe 2) concernant la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Pologne a été adopté lors de la 57^e réunion plénière du GRECO (19 octobre 2012) et rendu public le 25 janvier 2013, suite à l'autorisation de la Pologne ([Greco Eval IV Rep \(2012\) 4F](#)). Le Rapport de Conformité du Quatrième Cycle a été adopté par le GRECO lors de sa 66^e réunion plénière (12 décembre 2014) et rendu public le 24 février 2015, suite à l'autorisation de la Pologne ([Greco RC-IV \(2014\) 1F](#)).
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités polonaises ont soumis un Rapport de Situation contenant des informations supplémentaires sur les actions entreprises pour se conformer aux treize recommandations qui, d'après le Rapport de Conformité, n'avaient pas été mises en œuvre ou ne l'avaient été que partiellement. Ce rapport a été reçu le 28 septembre 2016 et, avec les informations fournies par la suite, a servi de base au Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé le Portugal et la République tchèque de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignés M. Daniel MARINHO PIRES au titre du Portugal et Mme Lenka HABRNÁLOVÁ au titre de la République tchèque. Ils ont bénéficié de l'aide du Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Il est rappelé que le GRECO avait adressé 16 recommandations à la Pologne dans son Rapport d'Évaluation. Dans le Rapport de Conformité ultérieur, le GRECO avait conclu que les recommandations iv, viii et xiii avaient été traitées de manière satisfaisante, que les recommandations ix, x, xi, xii, xiv, xv et xvi avaient partiellement été mises en œuvre et que les recommandations i, ii, iii, v, vi et vii n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les treize recommandations en suspens est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandations i-iii, v et vi.

6. *Le GRECO avait 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 ; (recommandation i)*
 - *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 ; (recommandation ii)

- *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 ; (recommandation iii)*
 - *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 ; (recommandation v)*
 - *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. (recommandation vi)*
7. Le GRECO rappelle que d'après le Rapport de Conformité, le Bureau de l'analyse du *Sejm* et le Bureau des affaires sénatoriales avaient préparé des analyses sur les mesures qu'il conviendrait de prendre pour mettre les recommandations en œuvre. Les commissions compétentes du *Sejm* et du Sénat avaient examiné les conclusions contenues dans ces analyses lors de plusieurs réunions. Sur cette base, le Bureau des affaires sénatoriales avait 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 ». Le président du Sénat avait engagé la procédure législative en vue de l'examen du projet de loi, lequel concernait en particulier la recommandation i : il prévoyait en effet de modifier l'article 14(3) de la loi sur les activités de lobbying auprès du législateur et des autorités édictant les réglementations en disposant que « les règles régissant les activités de lobbying professionnel au sein du *Sejm* et du Sénat et auprès des députés et des sénateurs sont déterminées par les Règles de procédure du *Sejm* et du Sénat ».
8. Sur cette base, la commission des règles, de l'éthique et des affaires sénatoriales du Sénat avait préparé des propositions de modifications des Règles de procédure concernant les sénateurs et les avait diffusées auprès des intéressés pour recueillir leur avis en avril 2014. Les autorités ont indiqué que ces propositions de modifications des Règles de procédure se rapportaient aux recommandations i, iii et vi. D'autres travaux ayant trait aux propositions de modifications des Règles de procédure applicables aux sénateurs avaient été suspendus en attendant l'adoption du projet de loi susmentionné, les deux projets étant interdépendants.
9. Concernant la recommandation ii, la commission des règles, de l'éthique et des affaires sénatoriales du Sénat avait préparé un projet de Résolution englobant des projets de règles d'éthique pour les sénateurs. D'autres travaux concernant le projet de Résolution avaient été suspendus en attendant l'adoption du projet de loi susmentionné. Pour ce qui concerne la recommandation v, sur la base des consultations entre les organes compétents de l'État, le ministère de la Justice avait préparé un projet de « loi sur les déclarations de patrimoine des fonctionnaires ou

des élus exerçant des fonctions publiques », destiné à unifier les règles régissant les déclarations de patrimoine ainsi qu'à rendre le système de contrôle de ces déclarations plus simple, plus transparent et plus efficace. Le projet de loi était en cours d'examen par le gouvernement.

10. Compte tenu du fait que le processus de réforme en était encore à un stade très précoce, qu'on ne disposait 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'avait été adoptée, et compte tenu en outre du fait que la recommandation v allait beaucoup plus loin que la simple modification du contrôle des déclarations de patrimoine, le GRECO avait conclu que les recommandations i-iii, v et vi n'avaient pas été mises en œuvre.
11. Les autorités indiquent maintenant qu'en mars 2015 la commission des règles, de l'éthique et des affaires sénatoriales du Sénat a retiré le 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 » (cf. paragraphe 7 ci-dessus). La commission a considéré qu'il convenait en premier lieu de mener à bien les travaux sur le projet de « loi sur les déclarations de patrimoine des fonctionnaires ou des élus exerçant des fonctions publiques » (cf. paragraphe 9 ci-dessus), eu égard au lien substantiel entre les deux propositions. Les travaux sur ce dernier projet de loi ont toutefois été interrompus. De plus, les travaux sur les projets de modifications des Règles de procédure applicables aux sénateurs et sur le projet de Résolution englobant des projets de règles d'éthique pour les sénateurs (cf. paragraphes 8 et 9 ci-dessus) ont été arrêtés.
12. Les autorités indiquent par ailleurs que plusieurs mesures ont été prises. Le 17 mars 2015, le ministre de la Justice a appelé les présidents du *Sejm* et du Sénat à accélérer les travaux destinés à mettre en œuvre les recommandations du GRECO. Cette demande a été suivie de discussions informelles entre le ministre de la Justice et les présidents des commissions compétentes. Le 29 mai 2015, le ministère de la Justice – en coopération avec le Conseil de l'Europe – a organisé dans les locaux du *Sejm* une conférence sur le thème « Prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs : suites données au 4^e Cycle d'Évaluation du GRECO », à l'intention des présidents du *Sejm* et du Sénat, des présidents des commissions des deux chambres et des présidents de groupes parlementaires, des ministres des Finances et de l'Intérieur et de représentants d'autres instances publiques. Parmi les orateurs figuraient plusieurs invités étrangers (dont des représentants du GRECO) et des représentants des institutions nationales concernées. La conférence avait pour objectif principal d'attirer l'attention des parties concernées sur l'importance des obligations découlant de l'adhésion au GRECO et sur les principaux aspects des recommandations.
13. Le 26 mai 2015, les commissions du Règlement et des affaires relatives aux membres du *Sejm*, de la Justice et des Droits de l'homme, de l'Éthique des députés et de l'Administration et la Numérisation ont créé la sous-commission extraordinaire du *Sejm* pour la mise en œuvre des recommandations du GRECO. Cette sous-commission a tenu deux réunions en juin 2015. Le Bureau de l'analyse du *Sejm* a réalisé une analyse juridique, qui a conclu que le *Sejm* n'avait entrepris aucune activité concrète pour préparer des projets de loi ou des projets d'amendements des Règles de procédure du *Sejm* visant à mettre en œuvre les recommandations du GRECO. L'analyse suggérait par ailleurs d'éventuelles solutions législatives et non législatives. Le Bureau de l'analyse du *Sejm* a aussi rédigé un avis juridique sur des questions telles que les conflits d'intérêts, les incompatibilités et autres interdictions éventuelles d'activités supplémentaires pour les parlementaires.

Cependant, les travaux de la sous-commission n'ont débouché sur la rédaction d'aucune proposition concrète.

14. Enfin, après les élections législatives du 25 octobre 2015, le ministre de la Justice a demandé aux présidents du *Sejm* et du Sénat et au président de la commission des règles, de l'éthique et des affaires sénatoriales de mettre en œuvre les recommandations du GRECO. Dans sa lettre du 6 avril 2016, le président de cette commission répondait que celle-ci examinerait les propositions rédigées précédemment afin de vérifier si elles étaient toujours pertinentes et que la question de la coopération avec la commission de l'Éthique des députés avait déjà été examinée.
15. Le GRECO prend note des informations fournies concernant le retrait de la procédure législative pour le projet de législation présenté dans le Rapport de Conformité et l'abandon des travaux sur le projet de règles d'éthique pour les sénateurs et sur les projets d'amendements des Règles de procédure concernant les sénateurs. Le GRECO s'inquiète vivement de ce grave recul. Il prend note de plusieurs tentatives visant à attirer l'attention des parties concernées sur la nécessité et l'importance de mettre en œuvre les recommandations du GRECO, par exemple l'organisation conjointe avec le Conseil de l'Europe d'une conférence spécifique et la création d'une sous-commission parlementaire. Toutefois, il est très décevant que ces initiatives n'aient produit aucun résultat concret. Sachant que quatre ans et demi se sont écoulés depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation, le GRECO invite instamment les autorités à intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre sans délai les recommandations en suspens. Il souhaite souligner que ces recommandations, qui portent sur les normes éthiques et les conflits d'intérêts, la réglementation du lobbying et le suivi effectif des règles, sont de toute première importance pour prévenir la corruption des parlementaires.
16. Le GRECO conclut que les recommandations i-iii, v et vi restent non mises en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation vii.

17. *Le GRECO avait 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).*
18. Le GRECO rappelle 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, avait examiné divers moyens possibles d'énoncer des lignes directrices en matière de gestion des conflits d'intérêts. Le CNJ avait décidé d'attirer l'attention sur la publication sur son site web des jugements rendus à l'encontre de juges – dans le cadre de procédures disciplinaires – devant la Cour suprême. Le GRECO soulignait cependant 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 accessoires. Ces questions étaient réglementées par différents textes législatifs, mais n'étaient pas complétées par des directives pratiques énoncées dans un document, comme le « Recueil de principes éthiques régissant la profession des juges » ou un autre instrument supplémentaire. Aucune mesure concrète n'ayant été prise, le GRECO concluait que la recommandation n'avait pas été mise en œuvre.

19. Les autorités indiquent maintenant que, le 2 mars 2016, le ministère de la Justice a une nouvelle fois demandé au CNJ de mettre en œuvre cette recommandation. Il a proposé de présenter des exemples de conflits d'intérêts sur la base des connaissances et de l'expérience pratiques des membres de commissions disciplinaires participant à de telles procédures. Le 7 avril 2016, le ministère de la Justice et le CNJ ont tenu une réunion afin d'examiner des mesures éventuelles en réponse à la recommandation. Fin septembre 2016, une analyse globale des conflits d'intérêt possibles pour les juges a été présentée durant la conférence annuelle destinée aux membres de la commission disciplinaire (une plateforme de discussion et d'échange d'expériences).
20. Lors de sa session annuelle du 11 janvier 2017, le CNJ a décidé que, du fait de la nature abstraite et synthétique du « Recueil de principes éthiques régissant la profession des juges », il ne serait pas possible d'y insérer des exemples concrets de conflits d'intérêt. Il s'était prononcé pour une révision de l'analyse et des exemples de conflits d'intérêt susmentionnés pour publication sur le site web du CNJ, ce qui a été fait en février 2017¹. Le document contient une présentation des situations où des conflits d'intérêt peuvent se produire et fait référence à la législation pertinente, à la pratique des tribunaux, à des Résolutions du CNJ et articles universitaires, notamment concernant les incompatibilités, les activités accessoires, l'engagement dans des organisations politiques, professionnelles et autres etc. De plus, et sur la base de l'analyse susmentionnée, le CNJ² a décidé de compléter le Recueil par un article spécifique 3a relatif aux conflits d'intérêt. Cet article est libellé comme suit : « Le ou la juge évite tout type de contacts personnels et liens économiques avec des personnes physiques, morales ou autres justiciables, tout comme il ou elle évite de s'engager dans des activités privées, professionnelles et publiques pouvant entraîner un conflit d'intérêt et par là-même influencer sur l'image d'impartialité qu'il ou elle donne ou saper la confiance du public dans la justice. »
21. Le GRECO note qu'une disposition spécifique sur les conflits d'intérêt a été insérée dans le « Recueil de principes éthiques régissant la profession des juges » et qu'une analyse et des exemples de conflits d'intérêt ont été publiés sur le site web du CNJ. Le GRECO est d'avis que ces mesures répondent aux principales préoccupations sous-jacentes à la recommandation. Dans le même temps, il invite les autorités à continuer de développer ces outils de manière permanente, notamment par une mise à jour et un enrichissement régulier de la publication en ligne du CNJ par d'autres exemples de conflits d'intérêt et de problèmes connexes (notamment pour ce qui est de l'acceptation de cadeaux et autres avantages, des incompatibilités et des activités accessoires) et par la présentation de solutions adéquates pour résoudre ces conflits.
22. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ix.

23. *Le GRECO avait 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*

¹ Le document peut être consulté dans deux dossiers sur le site web du CNJ : "Commentaires" (*Komentarze*) et "Actualités" (*Aktualności*), voir <http://krs.pl/pl/dzialalnosc/wydarzenia-i-komentarze/c,12,komentarze-srodowiska-sedziowskiego/p,1> et <http://krs.pl/pl/aktualnosci/d,2017,2/4640,konflikt-interesow-jako-zagadnienie-etyki-zawodowej-sedziow-artykul-sedziego-michala-laskowskiego> (polonais uniquement).

² Décision no. 14/17 du CNJ.

préventif. Cela supposerait, notamment, d'accroître la coordination entre tous les organes de contrôle compétents.

24. Le GRECO rappelle qu'au moment du Rapport de Conformité, la recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Plusieurs mesures avaient été prises, en concertation avec diverses autorités, afin de réformer le système de contrôle des déclarations de patrimoine censées être remises par les juges et les autres catégories de personnel concernées. Elles visaient à renforcer la coopération entre les organes compétents plutôt que de confier cette tâche à un organe principal. Les Règles d'examen des déclarations de patrimoine par l'administration fiscale – telles qu'elles avaient été élaborées par le ministère des Finances – contenaient semblait-il 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 convenait de prendre en considération et à la coopération avec les autres organes concernés. De plus, le projet de législation préparé par le ministère de la Justice prévoyait notamment qu'un certain nombre de déclarations de patrimoine seraient sélectionnées de manière aléatoire et envoyées chaque année au Bureau central anticorruption en vue d'une analyse plus approfondie.
25. Les autorités indiquent maintenant qu'à la suite des élections législatives du 25 octobre 2015 les travaux sur le projet de « loi sur les déclarations de patrimoine des fonctionnaires ou des élus exerçant des fonctions publiques » ont été interrompus (voir paragraphe 11 ci-dessus). En revanche, les lignes directrices contenues dans les Règles applicables à l'examen des déclarations de patrimoine par les autorités fiscales, développées par le ministère des Finances, sont encore en vigueur et appliquées.
26. Le GRECO s'inquiète vivement de l'interruption, à la suite des élections législatives d'octobre 2015, des travaux sur le projet de « loi sur les déclarations de patrimoine des fonctionnaires ou des élus exerçant des fonctions publiques ». Il rappelle que le projet de loi présenté dans le Rapport de Conformité comportait plusieurs éléments positifs correspondant aux préoccupations qui avaient motivé la recommandation. Le projet visait notamment à réglementer l'analyse des déclarations, y compris les documents à prendre en 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. Il prévoyait qu'un certain nombre de déclarations de patrimoine sélectionnées de manière aléatoire soient envoyées chaque année au Bureau central anticorruption en vue d'une analyse plus approfondie. Le GRECO appelle instamment les autorités à reprendre leurs travaux visant à améliorer l'examen des déclarations de patrimoine soumises par les juges (et autres agents publics). Cependant, compte tenu du fait que les lignes directrices du ministère des Finances déjà présentées dans le Rapport de Conformité sont encore en vigueur, le GRECO conclut que la recommandation ix reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

27. *Le GRECO avait 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.*
28. Le GRECO rappelle que dans le Rapport de Conformité il avait conclu que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le projet de loi modifiant

la loi sur le système des tribunaux ordinaires (LSTO) avait été présenté. Il prévoyait expressément la responsabilité pénale des juges en cas de communication de faux renseignements ou de dissimulation de la vérité dans les déclarations de patrimoine – comme le demandait la première partie de la recommandation – et éliminait la possibilité d'échapper à des sanctions disciplinaires au cas où la procédure n'aurait pas abouti dans un délai de trois ans.

29. Les autorités indiquent maintenant que le projet de loi modifiant la LSTO (et d'autres lois) mentionné dans le Rapport de Conformité a été adopté par le Parlement le 20 février 2015, mais n'est pas encore entré en vigueur. Après les élections législatives du 25 octobre 2015, un autre projet de loi³ a été préparé. Il a été adopté par le Conseil des Ministres le 5 septembre 2016, puis soumis au Parlement. La loi a été adoptée le 30 novembre 2016 et signée par le Président de la République le 20 décembre 2016. Publiée au Journal officiel (Section sur les textes législatifs) le 22 décembre 2016 (JO 2016, réf 2103), elle est entrée en vigueur le 6 janvier 2017.
30. La loi a modifié 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. L'article 87(9) de la LSTO est désormais formulé comme suit : « La déclaration de patrimoine visée au paragraphe 1 entraîne l'engagement de la responsabilité pénale en cas de fausse déclaration. La personne qui soumet la déclaration est tenue d'y porter la mention suivante : 'J'ai connaissance d'encourir des poursuites pénales en cas de fausse déclaration'. Cette mention remplace la consigne de l'autorité compétente pour recevoir la déclaration sur la responsabilité pénale en cas de fausse déclaration. »
31. De plus, la nouvelle loi porte de trois à cinq ans le délai de prescription applicable à l'ouverture d'une procédure disciplinaire et de cinq à huit ans le délai relatif à la conduite d'une procédure. L'article 108 amendé de la LSTO est formulé comme suit : « (1) Une procédure ne peut être engagée plus de cinq ans après l'acte concerné. (2) Si une procédure disciplinaire a été engagée dans la période visée au paragraphe 1, la procédure doit être menée dans un délai de huit ans à compter de l'acte. »
32. Le GRECO reconnaît l'adoption et l'entrée en vigueur des amendements à loi modifiant la LSTO, qui introduit expressément une responsabilité pénale des juges en cas de communication de faux renseignements dans les déclarations de patrimoine – comme le prévoit la première partie de la recommandation – et prolongerait le délai de prescription applicable à la fois à l'ouverture et à la conduite des procédures disciplinaires (celui-ci serait porté à cinq et huit ans respectivement) ; le GRECO considère que cette dernière modification répond aux préoccupations qui ont motivé la deuxième partie de la recommandation, à savoir les délais de prescription applicables aux procédures disciplinaires.
33. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xi.

34. *Le GRECO avait recommandé i) qu'une formation continue soit dispensée aux juges sur les conflits d'intérêts, les règles relatives aux cadeaux, les interdictions ou*

³ Projet de loi portant amendement de la « loi sur les plaintes pour violation du droit d'une partie à une procédure de porter une affaire en procédure préparatoire conduite ou supervisée par le ministère public ainsi que de la porter devant le tribunal sans retard excessif » et d'autres lois. Voir (polonais uniquement) : <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12284705/12349500/12349501/dokument241529.pdf>.

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.

35. Le GRECO rappelle que dans le Rapport de Conformité la recommandation était considérée comme étant partiellement mise en œuvre. Une certaine formation avait été dispensée en matière d'éthique et de conduite aux juges et aux procureurs, incluant également l'analyse d'affaires concrètes examinées par des tribunaux disciplinaires. En outre, plusieurs publications concernant les règles d'éthique pour les juges avaient été préparées et mises à disposition sur le site web de l'École nationale du judiciaire et du parquet (NSJP). Toutefois, dans la mesure où seuls 120 juges et procureurs avaient participé à ces formations, lesquelles n'avaient été organisées qu'en 2013, le GRECO ne pouvait conclure que la première partie de la recommandation avait été intégralement mise en œuvre. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO se félicitait que dix juges siégeant à la Commission d'éthique professionnelle du CNJ se soient vu charger de prodiguer des conseils portant en particulier sur les conflits d'intérêts.
36. Les autorités indiquent maintenant, concernant la première partie de la recommandation, que la NSJP propose chaque année pour les juges nouvellement nommés une formation sur l'éthique et la dignité dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que sur les questions disciplinaires. Deux sessions de formation de ce type ont été organisées en 2015, une en 2016 et deux sont prévues en 2017. Les autorités soulignent que chaque juge nouvellement nommé acquiert ainsi en début de carrière des connaissances sur la conduite éthique, notamment en matière de conflits d'intérêts, connaissances qui seront ensuite étoffées et actualisées tout au long de sa carrière au moyen de sessions de formation continue assurées par la NSJP. Le Conseil des programmes de l'École établit chaque année le contenu des sessions de formation et des ateliers, qui inclut systématiquement l'éthique. De plus, la NSJP a organisé trois activités de formation spécifiques en 2016 sur « les aspects éthiques et psychologiques de l'exercice de la fonction de juge » pour environ 200 juges, et en a planifié cinq autres en 2017, pour environ 300 juges. L'objectif est de dispenser des connaissances sur la manière de supprimer les causes des comportements contraires à l'éthique. La formation se compose de trois blocs thématiques : la salle d'audience, la vie privée et la coopération avec les médias.
37. En outre, la NSJP organise chaque année une conférence sur « l'éthique dans la pratique des professions juridiques – relations et attentes réciproques. Perspective européenne ». En 2015 et 2016, chacune de ces conférences a attiré 80 personnes. Celle de 2017 est en préparation. Le but de cette conférence est d'examiner la corrélation entre l'éthique des différentes professions juridiques et les attentes réciproques des représentants de ces professions dans le cadre des procédures juridiques (d'une part des juges vis-à-vis des substituts et des procureurs et d'autre part des conseils et avocats de la défense vis-à-vis des juges). L'expérience d'autres États européens et les normes issues de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne sont prises en compte.
38. Enfin, les autorités mentionnent que la NSJP prévoit de publier en 2017 sur son site web des lignes directrices à l'usage des juges et des procureurs sur le comportement éthique, sous le titre « Éthique des juges et des procureurs à la lumière de la jurisprudence des tribunaux disciplinaires ». Cette publication sera

préparée par des juges et des procureurs ayant une expérience des affaires disciplinaires et inclura la jurisprudence des tribunaux disciplinaires. Elle doit compléter la documentation déjà publiés sur le site de la NSJP qui concerne entre autres le comportement déontologique des juges (« La portée de la responsabilité disciplinaire du juge et le sens social de la justice : l'intégrité foncière – compétence pour la qualification du juge », « Création de l'image – droit ou devoir du juge »⁴. En outre, des supports pédagogiques sur l'éthique à l'usage des juges ont été préparés pour la conférence du CNJ en 2016, puis travaillés pour publication sur le site web du CNJ en février 2017 (voir ci-dessus au sujet de la recommandation vii).

39. Le GRECO note que plusieurs mesures ont été prises pour fournir une formation et des conseils aux juges sur les questions d'éthique. Les juges suivent une telle formation après leur première affectation et tout au long de leur carrière, et la NSJP organise chaque année des sessions de formation et de sensibilisation spécifiques sur les questions d'éthique à l'intention des juges (et des procureurs). Le GRECO note également qu'en complément, des lignes directrices et des supports pédagogiques sur les comportements éthiques sont actuellement mis à la disposition des juges (et des procureurs). Il conclut que la première partie de la recommandation a maintenant été pleinement mise en œuvre et encourage les autorités à poursuivre leurs efforts à l'avenir pour fournir des instructions aux juges sur les questions d'éthique, y compris au moyen de formations régulières.
40. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xii.

41. *Le GRECO* avait 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).
42. Le GRECO rappelle que le « Recueil de principes éthiques régissant la profession de procureur » avait été diffusé à tous les procureurs et rendu accessible au public – notamment sur internet – conformément à la première partie de la recommandation. Concernant sa deuxième partie, le Conseil national du ministère public (NPC) avait examiné la possibilité de compléter le Recueil par une définition et une typologie des conflits d'intérêts, ainsi que par des orientations aux procureurs en matière de conduite. Il était parvenu à la conclusion que ces mesures n'étaient pas judicieuses. Au contraire, le GRECO était fermement persuadé que des orientations supplémentaires – revêtant la forme d'exemples pratiques, comme il en existe déjà dans d'autres pays – faciliteraient la sensibilisation des procureurs aux risques de corruption et offriraient des solutions en matière de résolution des conflits d'intérêts. Il concluait par conséquent que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre.
43. Concernant la deuxième partie de la recommandation, encore non mise en œuvre, les autorités indiquent maintenant que le ministre de la Justice a poursuivi ses discussions avec le NPC sur les diverses manières de mettre en œuvre la

⁴ <https://www.kssip.gov.pl/sites/default/files/ab1605e9ebf6480920b0c91a01b0fa59.pdf>
<https://www.kssip.gov.pl/sites/default/files/kssip-kwartalnik-numer-4-10-2013.pdf>
<https://www.kssip.gov.pl/sites/default/files/kssip-kwartalnik-numer-2-12-2014.pdf>

recommandation et, le 28 avril 2016, adressé une lettre au procureur général demandant l'examen de solutions à adopter pour répondre à la recommandation. Le procureur général n'a pris aucune décision à ce jour.

44. Le GRECO note avec inquiétude qu'aucun progrès tangible n'a été accompli concernant la mise en œuvre de la deuxième partie de la recommandation. Il demande instamment aux autorités de redoubler d'efforts pour fournir aux procureurs des orientations spécifiques sur les conflits d'intérêts et autres questions connexes.
45. Le GRECO conclut que la recommandation xii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv.

46. *Le GRECO avait 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.*
47. Le GRECO rappelle que le 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, avait été élaboré. Pour ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, diverses mesures avaient été adoptées pour modifier le système de contrôle des déclarations de patrimoine devant être soumises par les procureurs (et les autres catégories professionnelles concernées). Cela incluait 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 » susmentionné. Le GRECO concluait dans le Rapport de Conformité que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre.
48. Les autorités indiquent maintenant qu'après les élections législatives d'octobre 2015 il n'a pas été donné suite aux travaux sur le projet de loi présenté dans le Rapport de Conformité. Elles mentionnent en outre la lettre du 28 avril 2016 du ministre de la Justice au procureur général (voir au sujet de la recommandation xii ci-dessus) demandant l'examen de solutions pour répondre à la recommandation. Elles soulignent aussi que les Règles applicables à l'examen des déclarations de patrimoine par les autorités fiscales, développées par le ministère des Finances, ainsi que les lignes directrices préparées par le procureur général sont encore en vigueur et appliquées.
49. Le GRECO s'inquiète vivement de l'abandon, à la suite des élections législatives d'octobre 2015, des travaux sur le 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 et sur le projet de « loi sur les déclarations de patrimoine des fonctionnaires ou des élus exerçant des fonctions publiques », visant à améliorer l'examen des déclarations de patrimoine soumises par les procureurs (et d'autres agents publics). Le GRECO demande instamment aux autorités de reprendre leurs travaux. Toutefois, compte tenu du fait que les règles et lignes directrices du ministère des Finances et du procureur général déjà

présentées dans le Rapport de Conformité (concernant la deuxième partie de la recommandation) sont encore en vigueur, le GRECO conclut que la recommandation xiv demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv.

50. *Le GRECO avait 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.*
51. Le GRECO rappelle que dans le Rapport de Conformité la recommandation avait été considérée comme étant partiellement mise en œuvre. Un projet de loi relatif au parquet avait été soumis, prévoyant 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 introduisant une réforme de fond du système des instances disciplinaires ayant pour but d'accélérer le traitement des affaires visant des procureurs. Cette réforme pouvait sembler-il 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 répondait aux préoccupations exprimées dans la deuxième partie de la recommandation.
52. Les autorités mentionnent maintenant une nouvelle loi relative au parquet, adoptée par le Parlement le 28 janvier 2016 et entrée en vigueur le 4 mars 2016. Cette loi prévoit, premièrement, la possibilité d'engager la responsabilité pénale d'un procureur ayant donné de faux renseignements dans sa déclaration de patrimoine. L'article 104(6) de la loi relative au parquet est formulé comme suit : « la soumission d'une déclaration visée au paragraphe 1, si elle comporte de faux renseignements, donne lieu à des poursuites. Le déclarant doit y porter la mention suivante : 'J'ai connaissance d'encourir des poursuites pénales en cas de fausse déclaration'. Cette mention remplace la consigne de l'autorité compétente pour recevoir la déclaration sur la responsabilité pénale en cas de fausse déclaration. »
53. De plus, la nouvelle loi porte de trois à cinq ans le délai de prescription applicable à l'ouverture d'une procédure disciplinaire et de cinq à huit ans le délai relatif à la conduite d'une procédure. L'article 141 de la loi relative au parquet est formulé comme suit : « (1) Une procédure disciplinaire ne peut être engagée plus de cinq ans après l'acte concerné. L'action est prescrite pour toute procédure engagée plus de cinq ans après les faits. (2) Si une procédure disciplinaire a été engagée dans la période visée au paragraphe 1, la procédure doit être menée dans un délai de huit ans à compter de l'acte. »
54. Le GRECO salue l'adoption et l'entrée en vigueur de la nouvelle loi relative au parquet, qui prévoit 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 prolonge le délai de prescription applicable à la fois à l'ouverture et à la conduite des procédures disciplinaires (les portant à cinq et huit ans respectivement). Le GRECO estime que cette dernière modification répond de manière satisfaisante aux préoccupations exprimées dans la deuxième partie de la recommandation, à savoir le respect des délais de prescription dans les procédures disciplinaires.

55. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xvi.

56. *Le GRECO avait 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.*

57. Le GRECO rappelle qu'une certaine formation avait été dispensée sur l'éthique et la conduite aux juges et aux procureurs et il espérait que cette initiative se poursuivrait 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 Bureau du procureur général avait 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. Le GRECO appelait instamment les autorités à accroître leurs efforts visant à mettre en place une solution adéquate et concluait que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre.

58. Pour ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités indiquent maintenant que la NSJP a organisé des formations et des ateliers en 2015 et 2016 et qu'elle prévoit aussi de poursuivre ses activités à l'avenir. Elles mentionnent la conférence annuelle intitulée « L'éthique dans la pratique des professions juridiques – relations et attentes réciproques. Perspective européenne » (voir ci-dessus au sujet de la recommandation xi). De plus, en 2016 deux sessions de formation sur « les règles relatives à l'éthique des procureurs en lien avec leur fonction et en-dehors de celle-ci » ont été organisées pour environ 140 procureurs. Cette formation visait à définir et renforcer un comportement éthique approprié parmi les procureurs. Elle incluait aussi des discussions sur la jurisprudence de la Cour suprême dans les affaires disciplinaires. Il est prévu d'organiser trois sessions de formation de ce type, pour environ 180 procureurs, en 2017.

59. Pour ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités mentionnent la lettre du 28 avril 2016 du ministre de la Justice au procureur général (voir au sujet de la recommandation xii ci-dessus) demandant l'examen de solutions à adopter pour répondre à la recommandation.

60. Le GRECO est satisfait des informations fournies concernant la première partie de la recommandation, à savoir sur la poursuite, à l'avenir, des activités de formation sur les questions d'éthique à l'usage des procureurs. Le GRECO encourage les autorités à maintenir un niveau élevé de priorité pour cette question dans les années à venir. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO s'inquiète de l'absence de progrès depuis l'adoption du Rapport de Conformité. Il 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.

61. Le GRECO conclut que la recommandation xvi demeure partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

62. **Au vu des conclusions présentées dans le Rapport de Conformité du Quatrième Cycle sur la Pologne et de ce qui précède, le GRECO conclut que la Pologne a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante au total sept des seize recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième cycle.** Parmi les autres recommandations, quatre ont été partiellement mises en œuvre et cinq n'ont pas été mises en œuvre.
63. Plus précisément, il est rappelé que les recommandations iv, viii et xiii avaient été considérées comme étant traitées de manière satisfaisante dans le (premier) Rapport de Conformité du Quatrième Cycle sur la Pologne ([Greco RC-IV \(2014\) 1F](#)). En outre, les recommandations vii, x, xi et xv ont maintenant été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations ix, xii, xiv et xvi ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, ii, iii, v et vi n'ont pas été mises en œuvre.
64. Pour ce qui concerne les parlementaires, le GRECO s'inquiète fortement de l'absence de progrès tangibles. Le projet de législation présenté dans le Rapport de Conformité a été retiré de la procédure législative et les travaux sur le projet de règles d'éthique pour les sénateurs et sur les projets d'amendements des Règles de procédure concernant les sénateurs ont été abandonnés. Il s'agit d'un grave recul. Le GRECO prend note de plusieurs tentatives visant à attirer l'attention des parties concernées sur la nécessité et l'importance de mettre en œuvre les recommandations du GRECO. Toutefois, ces initiatives n'ont produit aucun résultat concret.
65. Sachant que quatre ans et demi se sont écoulés depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation, le GRECO appelle instamment les autorités à intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre sans délai les recommandations en suspens. Il souhaite souligner que ces recommandations, qui portent sur les normes éthiques et les conflits d'intérêts, la réglementation du lobbying et le suivi effectif des règles et la vérification des déclarations de patrimoine, sont de toute première importance pour prévenir la corruption des parlementaires.
66. Concernant les juges et les procureurs, une formation a été dispensée en matière d'éthique et de conduite à un certain nombre de professionnels et le GRECO ne peut qu'encourager les autorités à poursuivre ces activités de manière régulière comme prévu. De plus, la nouvelle loi relative au parquet prévoit explicitement l'engagement de la responsabilité pénale des procureurs pour faux renseignements ou dissimulation de la vérité dans une déclaration de patrimoine et prolonge le délai de prescription applicable à l'ouverture et à la conduite des procédures disciplinaires, conformément à l'exigence formulée dans les recommandations du GRECO. Les dispositions correspondantes concernant les juges, sous la forme d'amendements à la loi sur le système des tribunaux ordinaires, ont également été adoptés par le Parlement.
67. Cependant, les autorités sont incitées à donner des instructions utiles aux procureurs concernant les conflits d'intérêts et les domaines connexes, à approfondir l'examen des déclarations de patrimoine soumises, à garantir un suivi effectif, par le Conseil national du ministère public, de la conformité des procureurs avec les principes éthiques et à dispenser au sein du ministère public des conseils spécifiques sur ces questions. Le GRECO s'inquiète vivement de l'interruption, après les élections législatives d'octobre 2015, des travaux sur plusieurs projets de lois

présentés dans le Rapport de Conformité, qui auraient pu répondre à une partie au moins des recommandations du GRECO. Il est indispensable que les autorités engagent un nouveau processus de réforme afin de promouvoir l'éthique et l'intégrité des juges et des procureurs et d'empêcher la corruption de ces branches essentielles du pouvoir. Enfin, le GRECO tient à souligner l'importance de préserver l'indépendance de la magistrature et le rôle-clé du Conseil national de la justice dans ce contexte.

68. En conclusion, étant donné que neuf des seize recommandations restent encore en suspens, conformément à l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur, le GRECO demande au chef de la délégation polonaise de soumettre des informations supplémentaires sur les recommandations en suspens, à savoir concernant la mise en œuvre des recommandations i, ii, iii, v, vi, ix, xii, xiv et xvi, au plus tard d'ici le 31 décembre 2017.
69. Enfin, le GRECO invite les autorités polonaises à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.