

Adoption : 10 octobre 2014
Publication : 9 janvier 2015

Public
Greco RC-III (2014) 16F

Troisième Cycle d'Evaluation

Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur la Pologne

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

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
à sa 65^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 6-10 octobre 2014)

I. INTRODUCTION

1. L'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures supplémentaires prises par les autorités de la Pologne depuis l'adoption des Premier et Deuxième Rapports de Conformité au titre des recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Pologne. Rappelons que le Troisième Cycle d'Évaluation traite de deux thèmes distincts, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19, paragraphe 1, de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) ; articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II - Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'évaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 40^{ème} réunion plénière du GRECO (1^{er} au 5 décembre 2008) et a été rendu public le 17 février 2009, après autorisation de la Pologne (Greco Eval III Rep (2008) 2F [Thème I](#) et [Thème II](#)). Le Rapport de Conformité a été adopté lors de la 49^{ème} réunion plénière du GRECO (29 novembre – 3 décembre 2010) et a été rendu public le 21 janvier 2011, après autorisation de la Pologne ([Greco RC-III \(2010\) 7F](#)). Le deuxième Rapport de Conformité ([Greco RC-III \(2012\) 19F](#)) a été adopté lors de la 58^e réunion plénière du GRECO (3 au 7 décembre 2012) et a été rendu public le 17 décembre 2012, après autorisation des autorités polonaises.
3. Conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 9 de son Règlement intérieur, dans son deuxième Rapport de Conformité du Deuxième cycle, le GRECO a invité le Chef de délégation de la Pologne à communiquer des informations supplémentaires sur la mise en œuvre des six recommandations partiellement mises en œuvre. Ces éléments ont été fournis le 2 octobre 2013 et le 27 juin 2014 et ont servi de base à l'établissement de l'addendum au Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé Malte et l'Azerbaïdjan de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été nommés M. Peter GRECH, procureur général, au titre de Malte et M. Vusal HUSEYNOV, secrétaire exécutif de la Commission pour la lutte contre la corruption, au titre de l'Azerbaïdjan. Le Secrétariat du GRECO les a assistés dans la rédaction du Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

5. Il est rappelé que le GRECO, dans son Rapport d'Évaluation, avait adressé cinq recommandations à la Pologne au titre du Thème I. Dans son deuxième Rapport de Conformité, il avait considéré que les recommandations ii et iii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et que les recommandations iv et v avaient été traitées de manière satisfaisante. La recommandation restante est examinée ci-dessous.

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que les dispositions relatives à la corruption du Code Pénal couvrent pleinement les arbitres étrangers, et de signer et ratifier dans les meilleurs délais le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191).*
7. Le GRECO rappelle qu'il avait considéré, dans son deuxième Rapport de Conformité, que cette recommandation était partiellement mise en œuvre, dans la mesure où la Commission pour la codification du droit pénal avait indiqué que les arbitres étrangers sont pleinement couverts par les dispositions du Code pénal relatives à la corruption. Cette opinion avait été publiée sur le site internet du ministère de la Justice. Par ailleurs, le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption avait été signé par la Pologne et des travaux étaient en cours pour permettre sa ratification.
8. Les autorités polonaises font savoir que le Protocole additionnel a été ratifié le 30 avril 2014 et qu'il est entré en vigueur le 1^{er} août 2014.
9. Le GRECO se félicite de la ratification par la Pologne du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption qui complète les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la recommandation.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

11. Il est rappelé que le GRECO, dans son Rapport d'Évaluation, avait adressé huit recommandations à la Pologne au titre du Thème II. Le deuxième Rapport de Conformité avait conclu que les recommandations i et ii avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante, que la recommandation iv avait été traitée de façon satisfaisante et que les recommandations iii, v, vi, vii et viii avaient été partiellement mises en œuvre. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation iii.

12. *Le GRECO a recommandé de prendre les mesures appropriées pour s'assurer que les prêts accordés aux partis politiques pour les activités statutaires et aux comités électoraux d'électeurs ne soient pas utilisés pour contourner les règlements de financement politique, notamment en veillant à ce que ces prêts soient remboursés conformément aux termes sur la base desquels ils ont été consentis.*
13. Il est rappelé que, dans son deuxième Rapport de Conformité, le GRECO avait considéré que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre, dans la mesure où des règles applicables, entre autres, aux prêts avaient été introduites dans le Code électoral et dans la loi sur les partis politiques. Cependant d'autres mesures devaient encore être prises afin de satisfaire pleinement à la recommandation, notamment en ce qui concerne le remboursement des prêts après la dissolution des comités électoraux.

14. Les autorités polonaises indiquent que le ministère de la Justice, après l'adoption du deuxième Rapport de Conformité, a envoyé une lettre au président du Sejm (Parlement), proposant des modifications législatives afin de mettre en œuvre pleinement les recommandations du GRECO. Ces propositions sont actuellement examinées par le Bureau d'Analyse du Sejm.
15. Le GRECO se félicite de l'intention du gouvernement de régler la question du remboursement des prêts après la dissolution des comités électoraux, supprimant par-là les lacunes qui subsistent dans la mise en œuvre de la recommandation. Cette intention ne s'est toutefois pas encore traduite par des résultats tangibles.
16. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

17. *Le GRECO a recommandé d'adopter des mesures appropriées pour s'assurer que les rapports financiers des partis politiques et des comités électoraux sont rendus publics d'une manière cohérente et compréhensible et pour rendre ainsi les données sur le financement politiques plus accessibles.*
18. Il est rappelé que le GRECO avait jugé, dans son deuxième Rapport de Conformité, que cette recommandation était partiellement mise en œuvre puisque que la publication sur internet des données financières sur les partis politiques et les campagnes électorales n'est plus une pratique mais un principe depuis l'adoption du Code électoral et des amendements à la loi sur les partis politiques. Pour autant, il semble que les différents états financiers remis par ces mêmes partis sont toujours publiés séparément et qu'il n'existe aucun document donnant un aperçu clair et complet de la situation financière d'un parti politique.
19. Les autorités polonaises renvoient à la lettre envoyée par le ministère de la Justice au président du Sejm et font référence à trois projets de lois, qui sont en cours d'examen au Sejm. Ces projets de lois envisagent différents modes de financement des partis politiques et les obligations correspondantes. L'un d'entre eux prévoit de mettre fin à toutes les subventions versées aux partis et pour les campagnes électorales, un autre de les réduire et de créer un registre des dépenses qui sera publié sur internet. Plusieurs projets de lois proposent de supprimer l'obligation des partis de remettre chaque année un état séparé des subventions reçues. Au lieu de devoir soumettre deux états financiers, à savoir un sur les subventions et l'autre sur leurs autres ressources et dépenses, les partis politiques seraient simplement tenus de remettre chaque année un état financier concernant leurs affaires courantes.
20. Le GRECO note que des projets de lois concurrents sont en cours d'examen au Sejm. Compte tenu de la diversité des modèles proposés, il est prématuré de juger si la réforme législative permettra d'accroître la transparence des informations sur le financement politique.
21. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

22. *Le GRECO a recommandé de rendre obligatoire une déclaration plus fréquente des dons reçus par les partis politiques et les comités électoraux ainsi que leur publication à un intervalle régulier à définir par loi.*

23. Le GRECO rappelle qu'il avait considéré que cette recommandation était partiellement mise en œuvre puisque des dispositions législatives avaient été prises pour augmenter la fréquence des déclarations et la publication d'informations concernant les dons reçus par les comités électoraux dans le cadre de la plupart des campagnes électorales. Ces dispositions ne s'appliquent toutefois pas aux partis politiques hors du cadre des élections.
24. Les autorités polonaises font référence aux informations fournies au paragraphe 19, indiquant que le ministère de la Justice, dans une lettre envoyée au président du Sejm, a demandé aux partis politiques de publier leurs registres sur leurs sites internet et de les mettre à jour régulièrement. Les propositions du ministère sont en cours d'examen par le Bureau d'Analyse du Sejm.
25. Le GRECO se félicite de l'intention du gouvernement de veiller à ce que les registres des partis politiques soient régulièrement mis à jour et publiés, ce qui répondrait aux objectifs de la recommandation. Cependant, cette intention ne s'est toujours pas traduite dans les faits.
26. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

27. *Le GRECO a recommandé d'accroître les ressources financières et humaines allouées à l'unité de la Commission électorale nationale responsable du contrôle du financement politique.*
28. Le GRECO rappelle qu'une augmentation des ressources de la Commission électorale nationale avait été proposée dans le budget rectifié de 2012 et le projet de budget de 2013, mais que les deux lois étaient encore en instance devant le Sejm lors de l'adoption du deuxième Rapport de Conformité. Qui plus est, le délai d'examen des états financiers par la commission avait été porté de trois à six mois, répondant aussi par-là indirectement aux préoccupations ayant abouti à la recommandation. Le GRECO avait donc considéré que cette recommandation était partiellement mise en œuvre.
29. Les autorités polonaises indiquent à présent que le budget de l'Etat pour 2013 prévoyait une augmentation de 50% du personnel du département de la Commission électorale nationale chargé de contrôler le financement politique. Le nombre de ces effectifs a été maintenu dans le budget de 2014.
30. Le GRECO se félicite de l'augmentation rapportée des effectifs du département de la Commission électorale nationale chargé de contrôler le financement politique, qui semble être conforme à la recommandation.
31. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation viii.

32. *Le GRECO a recommandé (i) d'assurer une vérification comptable et un contrôle plus substantiels et proactifs des rapports financiers des partis politiques et des comités électoraux y compris une vérification matérielle des informations soumises ainsi qu'une investigation des irrégularités de financement, et (ii) de prendre des mesures appropriées pour renforcer la coopération entre les différentes autorités chargées de la mise en œuvre de la législation relative au financement politique.*

33. Le GRECO rappelle qu'il avait jugé, dans le deuxième Rapport de Conformité, cette recommandation partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités avaient indiqué que la séparation des pouvoirs entre les différentes instances intervenant dans le suivi du financement politique empêchait d'octroyer des pouvoirs d'enquête à la Commission électorale nationale. Cette instance est habilitée, en l'espèce, à vérifier les éléments figurant dans les états financiers, alors que les actions se rapportant à des activités allant au-delà de ces éléments et pouvant impliquer la violation de règles pénales incluses dans la loi relative aux partis politiques et le Code électoral, sont dévolues aux autorités répressives et aux tribunaux. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, les dispositions du Code électoral permettant d'améliorer la coopération entre la Commission électorale nationale et les instances administratives publiques sont à présent en vigueur. Le GRECO souligne toutefois qu'aucune mesure n'avait été signalée concernant un renforcement de la coopération avec les organes répressifs, ce qui est crucial dans le modèle de division des responsabilités adopté par la Pologne.
34. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités polonaises font savoir qu'une session de formation a été organisée les 9 et 10 juin 2014 à l'intention de l'ensemble des personnes intervenant dans la vérification des rapports financiers des partis politiques. Elle a rassemblé 120 participants, parmi lesquels des administrateurs d'élections, des directeurs des services régionaux de la commission électorale, des membres de la Commission électorale nationale et des agents du Bureau électoral central. La session a porté sur les méthodes de contrôle des états financiers, en accordant une importance particulière à la responsabilité pénale en cas de violation de la loi électorale et à la signalisation des infractions suspectées aux autorités répressives. La session a conclu qu'il est, en général, nécessaire d'accroître l'activité des organes engagés dans l'analyse des états financiers et de renforcer la coopération avec les forces de l'ordre. Les documents préparés pour la session, ainsi que les conclusions et recommandations, seront publiés prochainement sur le site internet de la Commission électorale nationale de manière à fournir des indications aux agents vérificateurs et de contribuer à rendre plus efficace la coopération avec les autorités répressives.
35. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités indiquent que le nombre d'affaires transmises par la Commission électorale nationale aux autorités de poursuite ont augmenté ces dernières années : en 2010, année où se sont déroulées les élections des organes de l'administration locale, 623 cas de non soumission ou de soumissions tardives de rapports financiers, 650 cas de violations des règles de gestion financière par les comités électoraux et quatre cas d'infractions diverses ont été renvoyés devant les autorités ; en 2012, trois cas d'utilisation de fonds à des fins étrangères aux élections, trois cas de fraudes comptables et un cas de financement provenant de sources non autorisées ont été transmis aux forces de l'ordre.
36. Les autorités expliquent aussi que, conformément aux articles 305 § 4 et 306 § 1 du Code de procédure pénale, les forces de l'ordre sont tenues d'informer les personnes ou instances qui leur ont signalé une infraction quand elles décident de ne pas ouvrir d'enquête ou de l'interrompre. Les personnes ou instances concernées peuvent ensuite saisir une autorité d'instruction supérieure pour lui soumettre un appel interlocutoire. La Commission électorale nationale confirme que les forces de l'ordre se plient à cette obligation dans chaque cas. Elle ajoute que pour les autres cas n'ayant pas été transmis aux autorités répressives, ces dernières informent la Commission des procédures en cours ayant donné lieu à des constatations importantes concernant le financement politique. Cependant de tels cas sont rares.

37. Pour ce qui est de la première partie de la recommandation, le GRECO réitère les doutes qu'il a précédemment exprimés concernant le mode de contrôle choisi par la Pologne, et en particulier le fait que la Commission électorale nationale ne soit pas habilitée à enquêter sur d'éventuelles infractions à la loi. Les autorités polonaises ont essayé de prendre en compte les préoccupations de la recommandation en fournissant des indications et une formation aux agents vérificateurs des états financiers de manière à assurer un suivi plus approfondi et une transmission plus rapide des affaires aux autorités répressives.
38. Concernant la deuxième partie de la recommandation, le GRECO note que les chiffres communiqués par les autorités semblent indiquer une certaine augmentation des affaires transmises aux forces de l'ordre. Les éléments fournis par les autorités polonaise semblent aussi montrer une amélioration des échanges d'informations entre les autorités chargées de faire appliquer la législation sur le financement politique et, en particulier, des retours d'informations de ces dernières vers la Commission électorale nationale sur les procédures pénales dans ce domaine.
39. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

40. **Avec l'adoption du présent Addendum au deuxième Rapport de Conformité, le GRECO conclut que la Pologne a maintenant mis en œuvre de façon ou traité de manière satisfaisante au total dix des treize recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle. Les trois recommandations restantes ont été partiellement mises en œuvre.**
41. Au regard du Thème I – Incriminations, les recommandations i, ii et iii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations iv et v ont été traitées de manière satisfaisante. En ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i, ii et vii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations iv et viii ont été traitées de manière satisfaisante et les recommandations iii, v et vi ont été partiellement mises en œuvre.
42. En ce qui concerne les incriminations, le GRECO se félicite du processus de réforme législative mené à bien par la Pologne, ainsi que de la signature et ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption. Grâce à ces actions, toutes les recommandations ont été mises en œuvre ou traitées de façon satisfaisante. Les dispositions du Code pénal sur la corruption dans le secteur privé ont été modifiées et plusieurs questions clarifiées, comme la juridiction en matière d'infraction de corruption et de trafic d'influence commis à l'étranger par des agents publics polonais et par des membres d'assemblées publiques nationales ne possédant pas la citoyenneté polonaise, le volet actif du trafic d'influence, ainsi que les conditions pour invoquer le moyen de défense spécial du regret réel.
43. Pour ce qui est de la transparence du financement des partis, des mesures significatives ont été prises, notamment l'adoption du Code électoral qui harmonise les différentes dispositions relatives au financement des élections, figurant auparavant dans diverses lois. Parmi d'autres mesures positives, on trouve la publication sur internet d'informations plus abondantes sur le financement politique, des déclarations plus fréquentes des dons reçus dans le cadre des campagnes électorales, une assistance fournie par la Commission électorale nationale aux partis politiques et aux comités électoraux afin de les aider à respecter les règles de financement politique et l'augmentation des effectifs de la Commission électorale nationale. Il n'en demeure

pas moins que les programmes de réforme concernant d'autres questions sont encore en cours. Tel est le cas de la transparence des activités courantes des partis politiques, pour lesquelles il n'existe toujours pas de document unique donnant un aperçu de la situation financière du parti. La question du remboursement des emprunts contractés par les comités électoraux après leur dissolution reste aussi en suspens. Enfin, le GRECO regrette qu'il n'ait pas été octroyé à la Commission électorale nationale des pouvoirs d'enquête, ce qui réduit l'efficacité du contrôle, même si certaines mesures ont été prises pour renforcer l'effectivité de ses activités. Ces domaines sont importants pour la crédibilité du financement de la vie politique et le GRECO encourage vivement les autorités polonaises à ne pas abandonner leurs efforts de réforme et, au contraire, de continuer à examiner ces questions.

44. L'adoption du présent Addendum au deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du troisième cycle concernant la Pologne.
45. Le GRECO invite les autorités polonaises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.