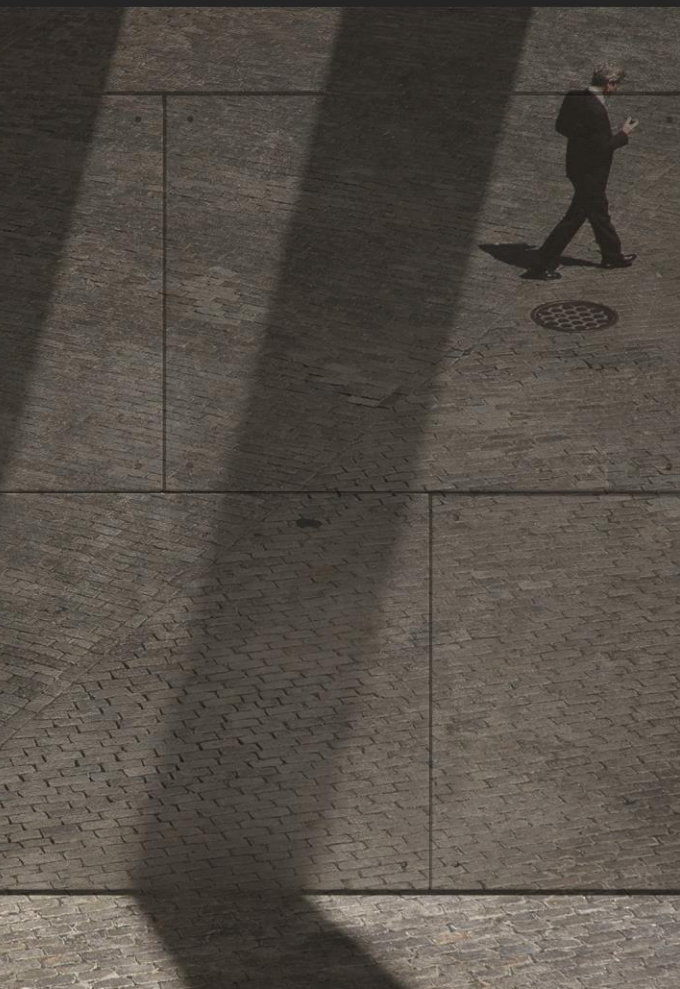




# Mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption



## **Rapport de Phase 4: Pologne**

---

Ce rapport de Phase 4 sur la Pologne par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption évalue et fait des recommandations sur la mise en œuvre par la Pologne de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et la Recommandation de 2021 du Conseil visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Il a été adopté par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption le 8 décembre 2022.

Le rapport fait partie de la quatrième phase de l'exercice de suivi mené par le Groupe de travail, qui a débuté en 2016. La Phase 4 examine les difficultés particulières que les pays rencontrent pour réprimer l'infraction de corruption transnationale, ainsi que les résultats obtenus. Elle porte sur des aspects tels que la détection, l'action répressive, la responsabilité des entreprises, la coopération internationale, ainsi que sur les questions soulevées lors des évaluations précédentes et toujours en suspens.

---

## Table de matières

Synthèse.....	5
Introduction.....	7
1. Évaluations précédentes de la Pologne.....	7
2. Processus de Phase 4 et mission sur place.....	7
3. Système politique, économie et risques de corruption transnationale.....	8
4. La répression de la corruption transnationale depuis la Phase 3.....	10
<b>A. Détection de l'infraction de corruption transnationale.....</b>	<b>11</b>
A.1. Stratégie de lutte contre la corruption transnationale.....	11
A.2. Sources des allégations de corruption transnationale.....	11
A.3. Détection de la corruption transnationale grâce aux médias.....	12
A.4. Détection et signalement de la corruption transnationale par des agents publics polonais ..	13
A.5. Détection et signalement de la corruption transnationale par des missions diplomatiques à l'étranger.....	14
A.5.a. Sensibilisation et formation.....	15
A.5.b. Détection et signalement de l'infraction de corruption transnationale.....	16
A.6. Signalement, lancement d'alerte et protection des lanceurs d'alerte.....	17
A.6.a. Canaux de signalement pour le public et sensibilisation.....	17
A.6.b. Protection des lanceurs d'alerte.....	18
A.7. Signalement spontané par les entreprises.....	19
A.8. Détection de la corruption transnationale grâce aux mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux.....	20
A.8.a. Évaluation du risque national de blanchiment de capitaux.....	20
A.8.b. Déclarations d'opérations suspectes.....	21
A.8.c. Personnes politiquement exposées et bénéficiaires effectifs.....	22
A.9. Détection de la corruption transnationale par les comptables et les vérificateurs des comptes.....	23
A.9.a. Normes comptables et de vérification des comptes.....	23
A.9.b. Formation et sensibilisation des comptables et des vérificateurs des comptes.....	24
A.9.c. Signalement de soupçons de corruption transnationale par les vérificateurs externes des comptes.....	25
A.10. Détection de la corruption transnationale par les autorités fiscales.....	26
A.10.a. Dispositions légales interdisant la déduction fiscale des pots-de-vin et des pénalités financières.....	26
A.10.b. Détection des pots-de-vin et application de la non-déductibilité fiscale.....	27
A.10.c. Partage de renseignements fiscaux avec les autorités répressives polonaises et étrangères.....	29
A.11. Prévention et détection de la corruption transnationale dans le cadre des crédits à l'exportation.....	29
A.12. Prévention et détection de la corruption transnationale dans le cadre de l'aide publique au développement.....	31
<b>B. Répression de l'infraction de corruption transnationale et des infractions connexes.....</b>	<b>32</b>
B.1. L'infraction de corruption transnationale.....	33
B.1.a. Les éléments de l'infraction de corruption transnationale.....	33
B.1.b. Disposition relative à l'impunité.....	33
B.1.c. Compétence pour poursuivre les personnes physiques au titre de l'infraction de corruption transnationale.....	35
B.2. Enquêtes et poursuites au titre de l'infraction de corruption transnationale.....	35
B.2.a. Autorités responsables de la répression et attribution des affaires.....	36
B.2.b. Conduite des enquêtes et « activités opérationnelles et exploratoires ».....	37
B.2.c. Délais d'enquête et délai de prescription applicable aux personnes physiques.....	38

B.2.d. Techniques d'enquête.....	39
B.2.e. Formation des juges, des procureurs et des autorités chargées de l'application de la loi.....	40
B.2.f. Répression d'affaires réelles de corruption transnationale.....	41
B.2.g. Ressources et priorisation.....	43
B.3. L'indépendance des juges et des procureurs en vertu de l'article 5 de la Convention .....	44
B.3.a. Le rôle du Procureur Général et du ministre de la Justice.....	45
B.3.b. Conseil national de la magistrature.....	48
B.3.c. Rôle des présidents de tribunaux .....	50
B.3.d. Le régime disciplinaire des juges.....	52
B.3.e. Détachement de juges et de procureurs.....	53
B.4. Coopération internationale .....	55
B.4.a. Cadre légal de l'entraide judiciaire .....	55
B.4.b. L'entraide judiciaire dans la pratique .....	56
B.4.c. Extradition .....	57
B.5. Infractions liées à la corruption transnationale.....	58
B.5.a. Infraction de blanchiment de capitaux .....	58
B.5.b. Infraction de falsification des comptes .....	59
B.6. Conclusion des affaires de corruption transnationale et sanctions.....	60
B.6.a. Accords hors procès .....	60
B.6.b. Sanctions contre des personnes physiques .....	62
B.6.c. Confiscation à l'encontre de personnes physiques .....	64
C. Responsabilité des personnes morales .....	65
C.1. Étendue de la responsabilité des personnes morales .....	65
C.1.a. Norme de responsabilité .....	65
C.1.b. Condamnation de la personne physique auteur de l'infraction.....	66
C.1.c. Responsabilité d'une société mère pour des actes de corruption transnationale commis par une filiale .....	68
C.2. Délai de prescription applicable aux personnes morales .....	69
C.3. Compétence à l'égard des personnes morales .....	69
C.4. Sanctions et mesures de confiscation à l'encontre des personnes morales .....	70
C.4.a. Amendes et confiscations à l'encontre des personnes morales.....	70
C.4.b. Sanctions supplémentaires contre des personnes morales, y compris l'exclusion des marchés publics .....	72
C.5. Mobiliser le secteur privé .....	73
C.5.a. Sensibilisation, y compris auprès des PME .....	73
C.5.b. Promouvoir l'adoption de programmes de conformité anticorruption .....	74
Conclusions : Évolutions positives, recommandations et questions nécessitant un suivi .....	75
Bonnes pratiques et évolutions positives .....	75
Recommandations du Groupe de travail.....	77
Suivi par le Groupe de travail .....	83
Annexe 1. Résumé d'affaires de corruption transnationale conclues depuis la Phase 3 .....	85
Annexe 2. Recommandations de Phase 3 à la Pologne .....	87
Annexe 3. Participants à la mission sur place .....	90
Annexe 4. Liste d'abréviations et d'acronymes .....	91
Annexe 5. Extraits de la législation pertinente .....	92
Code pénal .....	92
Code de procédure pénale .....	95
Loi sur la responsabilité des entités collectives au titre d'agissements interdits sous peine de sanctions .....	96
Code pénal fiscal .....	98

Loi sur la comptabilité.....	98
------------------------------	----

### Liste des graphiques

Graphique 1. Mise en œuvre par la Pologne des recommandations de Phase 3 .....	7
Graphique 2. Affaires de corruption transnationale en Pologne depuis décembre 2012 .....	10
Graphique 3. Sources des allégations de corruption transnationale .....	11

### Liste des tableaux

Tableau 1. Évaluations précédentes par le Groupe de travail .....	7
---	---

## Synthèse

Ce rapport de Phase 4 établi par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales (le « Groupe de travail ») évalue l'application et la mise en œuvre par la Pologne de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et des instruments connexes, et formule des recommandations à ce sujet. Le rapport retrace les progrès accomplis par la Pologne depuis l'évaluation de Phase 3 réalisée en 2013. Il expose en détail les résultats obtenus et les difficultés rencontrées par la Pologne à cet égard, notamment en ce qui concerne l'application de sa législation en matière de corruption transnationale. À l'époque du rapport écrit de suivi de 2015, la Pologne avait pleinement mis en œuvre dix recommandations de Phase 3, en avait partiellement mis en œuvre cinq et n'en avait pas mis en œuvre cinq.

Toutefois, le Groupe de travail est gravement préoccupé par le fait que la Pologne n'a pas mis en œuvre plusieurs recommandations capitales qui sont fondamentales afin de lutter contre la corruption transnationale. Ainsi, la « disposition relative à l'impunité », si elle est appliquée, laisse le corrupteur impuni. La Pologne continue d'exiger la condamnation d'une personne physique avant d'établir la responsabilité d'une personne morale pour corruption transnationale. Les amendes prévues à l'encontre des personnes morales au titre de cette infraction demeurent insuffisantes. Il n'existe aucune législation complète sur la protection des lanceurs d'alerte. Depuis 2007, le Groupe de travail a mis en garde la Pologne sur le fait que ces lacunes entraînent un défaut de conformité de sa part à la Convention. Quelque 15 ans plus tard, la situation a très peu changé en ce qui concerne ces questions clés.

Les piètres résultats enregistrés par la Pologne dans l'application de ses lois sur la corruption transnationale sont tout aussi préoccupants. La condamnation d'une personne physique en 2012 demeure à ce jour l'unique cas de poursuites ayant abouti au titre de cette infraction. Une affaire est actuellement en cours, mais une autre a été suspendue et une autre encore a donné lieu à des poursuites du chef d'infractions autres que la corruption transnationale. Deux autres allégations n'ont pas fait l'objet d'enquêtes appropriées. À ce jour, aucune personne morale n'a fait l'objet d'une enquête ou de poursuites pour corruption transnationale. Les enquêtes pour falsification des comptes négligent le fait que cette infraction peut être liée à la corruption transnationale. Des efforts inadéquats de détection de la corruption transnationale contribuent au faible niveau de répression. Les missions diplomatiques à l'étranger n'ont pas signalé les allégations de corruption transnationale rapportées par des médias étrangers. Il n'existe aucune stratégie nationale de lutte contre la corruption transnationale.

L'indépendance des juges et des procureurs suscite également de sérieuses préoccupations quant à l'action répressive. De nombreuses caractéristiques du ministère public de la Pologne sont fondamentalement incompatibles avec le principe de l'indépendance du parquet. Le parlement (Sejm) a la possibilité d'élire les juges siégeant au Conseil national de la magistrature, ce qui signifie que ce conseil ainsi que le pouvoir judiciaire dans son ensemble, sont potentiellement sous l'influence de la sphère politique et de l'exécutif. L'exposition du pouvoir judiciaire à une influence éventuelle du pouvoir exécutif est accrue par le rôle plus important dévolu au ministre de la Justice pour désigner, sanctionner et révoquer les juges et les présidents de tribunaux. Le système, en place depuis longtemps, de détachement de juges et de procureurs vers d'autres juridictions devrait être exempt de toute influence de la sphère politique et du pouvoir exécutif.

Sur une note positive, le Bureau central de lutte contre la corruption est une institution bien connue et active dans la lutte contre la corruption. À l'avenir, il pourra jouer un rôle important dans la lutte contre la corruption transnationale, pour autant que ses responsabilités soient élargies. L'Inspection générale de l'information financière, la cellule polonaise de renseignement financier, entretient de bonnes relations de travail avec toutes les parties prenantes. Un amendement législatif a eu pour effet de réduire le nombre de peines d'emprisonnement susceptibles de faire l'objet d'un sursis. Des accords hors procès sont possibles dans les affaires de corruption transnationale. Le cadre d'exclusion des marchés publics en tant

que sanction en cas de corruption transnationale est dans l'ensemble de bonne qualité. Le délai de prescription applicable aux personnes physiques dans les enquêtes et poursuites en matière de corruption transnationale semble adéquat. Il existe un registre central des bénéficiaires effectifs, qui est bien connu et utilisé par les autorités publiques comme par le secteur privé.

Le rapport et ses recommandations, qui reflètent les conclusions d'experts de l'Argentine et des Pays-Bas, ont été adoptés par le Groupe de travail le 8 décembre 2022. Le rapport se fonde sur les textes législatifs, données et autres ressources communiqués par les autorités polonaises, et sur les recherches menées par l'équipe d'examen. Il repose également sur les informations recueillies par l'équipe d'examen lors de la visite sur place en Pologne en juillet 2022, au cours elle a rencontré des représentants des secteurs public et privé, des procureurs, des autorités judiciaires, des médias et de la société civile. La Pologne soumettra dans deux ans un rapport dressant le bilan de la mise en œuvre de toutes les recommandations et de ses efforts de répression.



## Introduction

1. En décembre 2022, le Groupe de travail sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales (le Groupe de travail) a achevé sa quatrième évaluation de la mise en œuvre par la Pologne de la [Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales](#) (« la Convention »), de la Recommandation visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales adoptée en 2021 par le Conseil (« la Recommandation anticorruption ») et des instruments connexes.

### 1. Évaluations précédentes de la Pologne

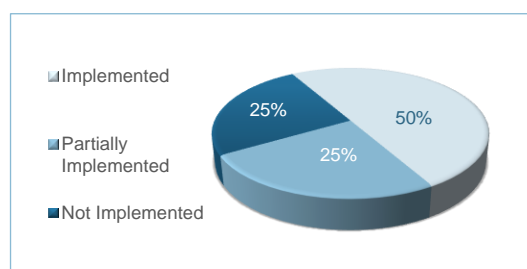
2. Le Groupe de travail procède à un suivi de la mise en œuvre et de l'application de la Convention et des instruments connexes par toutes les Parties, au cours de phases successives d'examen par les pairs. À partir de la Phase 2, les évaluations comportent des visites sur place, afin de recueillir les vues des autorités gouvernementales et des parties prenantes non gouvernementales dans le pays évalué. Le pays évalué peut formuler des commentaires sur le rapport d'évaluation et les recommandations, mais ne peut pas bloquer leur adoption. Les rapports d'évaluation sont publiés sur le site Internet de l'OCDE.

Tableau 1. Évaluations précédentes par le Groupe de travail

2001	<a href="#">Rapport de Phase 1</a>
2007	<a href="#">Rapport de suivi de Phase 2</a>
2009	<a href="#">Rapport de suivi de Phase 2</a>
2013	<a href="#">Rapport de Phase 3</a>
2015	<a href="#">Rapport de suivi de Phase 3</a>

3. La dernière évaluation complète de la Pologne par le Groupe de travail, au cours de la Phase 3 en 2013, avait abouti à la formulation de 20 recommandations. En 2015, le Groupe de travail est parvenu à la conclusion que la Pologne avait pleinement mis en œuvre 10 recommandations, en avait partiellement mis en œuvre 5 et n'en avait pas mis en œuvre 5 (voir Annexe 2). En novembre 2020, le Groupe de travail avait organisé une mission virtuelle de haut niveau en Pologne afin d'exhorter les autorités polonaises à prendre des mesures supplémentaires pour mettre en œuvre la Convention. La Pologne avait ensuite finalisé un Plan d'action en 2021, afin de traiter plusieurs préoccupations exprimées par le Groupe de travail<sup>1</sup>.

Graphique 1. Mise en œuvre par la Pologne des recommandations de Phase 3



### 2. Processus de Phase 4 et mission sur place

4. Le processus de suivi se fonde sur des [principes](#) convenus par les Parties. La Phase 4 porte sur trois problématiques transversales – la répression de l'infraction de corruption transnationale, sa détection et la responsabilité des personnes morales pour cette infraction. Elle examine également les progrès accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations des Phases précédentes restant en suspens, ainsi que les problèmes éventuellement posés par les modifications de la législation ou du dispositif institutionnel du pays. L'évaluation de Phase 4 tient compte de la situation et des difficultés propres à chaque Partie, ce qui permet de rédiger un rapport et des recommandations correspondant mieux que les rapports antérieurs aux problèmes et réalisations propres à chaque Partie. Ce rapport ne revisite donc pas les questions qui n'ont pas été jugées problématiques au cours de phases précédentes et n'ont pas été affectées par des développements subséquents. Il examine également la mise en œuvre par la Pologne du Plan d'action issu de la mission de haut niveau.

5. L'équipe d'examen qui a réalisé l'évaluation de Phase 4 consacré à la Pologne était composée d'examineurs principaux venant d'Argentine et des Pays-Bas et de membres de la Division de lutte

<sup>1</sup> DAF/WGB(2020)38 ; DAF/WGB(2021)30 ; DAF/WGB(2021)54 ; et DAF/WGB(2021)75.



contre la corruption de l'OCDE<sup>2</sup>. L'équipe d'examen, après avoir reçu les réponses de la Pologne au questionnaire-type de Phase 4 et à des questions supplémentaires spécifiques au pays, a effectué une mission sur place à Varsovie du 4 au 8 juillet 2022. Elle a rencontré des représentants du gouvernement, des autorités répressives, des autorités judiciaires, des syndicats de magistrats et de procureurs, du secteur privé (organisations professionnelles, entreprises, cabinets d'avocats et auditeurs externes), ainsi que des représentants de la société civile (organisations non gouvernementales, universités et médias (voir la liste des participants en Annexe 3). L'équipe d'examen exprime sa reconnaissance à tous les participants à la mission sur place pour leur franchise et leurs contributions.

### 3. Système politique, économie et risques de corruption transnationale

6. La Pologne est une république parlementaire dotée d'un président, chef d'État élu au suffrage direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. L'autorité législative est conférée à un parlement bicaméral composé d'un Sejm (chambre basse) et d'un Sénat (chambre haute), tous ces parlementaires étant élus pour un mandat de quatre ans. Certains parlementaires élus sont également membres du gouvernement (par ex., le ministre de la Justice). Le Président nomme le leader du parti ou de la coalition majoritaire au sein du Sejm en qualité de président du Conseil des ministres, familièrement appelé Premier ministre. Le Premier ministre dirige le gouvernement et propose la liste des autres ministres qu'il souhaite nommer au Conseil des ministres à l'approbation du Président (Chapitres IV-VI de la Constitution).

7. La Pologne a une population de 38 millions d'habitants et son PIB se classe au 17<sup>e</sup> rang des 44 pays membres du Groupe de travail. Depuis sa transition de la planification centralisée à l'économie de marché, la Pologne a connu une forte croissance économique au cours des deux dernières décennies. Cette internationalisation rapide a contribué à développer des secteurs compétitifs, dans les industries manufacturières et les services, fortement axés sur les exportations et qui sont étroitement intégrés à des chaînes de valeur mondiales<sup>3</sup>.

8. En termes d'échanges commerciaux, la Pologne s'est classée au 16<sup>e</sup> rang du Groupe de travail pour les exportations de biens et au 13<sup>e</sup> rang pour les importations en 2020. Les principales exportations ont porté sur des machines-outils et équipements de transport (36.8 %) ; divers articles manufacturés (18 %) ; des produits manufacturés (17.8 %) ; des produits alimentaires et des animaux vivants (11.8 %) ; et des produits chimiques et produits connexes (9.4 %). La principale destination d'exportation a été de loin l'Allemagne (29.1 %), suivie par la République tchèque (6.0 %), le Royaume-Uni (5.8 %), la France (5.6 %) et les Pays-Bas (4.3 %). Les importations ont porté principalement sur des machines-outils et des équipements de transport (36.3 %), des produits manufacturés (16.6 %), des produits chimiques et produits connexes (14.6 %), des articles manufacturés divers (14.1 %), et des produits alimentaires et animaux vivants (7.8 %). Les principales sources d'importation ont été l'Allemagne (22.1 %), la Chine (14.6 %), l'Italie (5.0 %), la Russie (4.6 %) et les Pays-Bas (4.0 %)<sup>4</sup>.

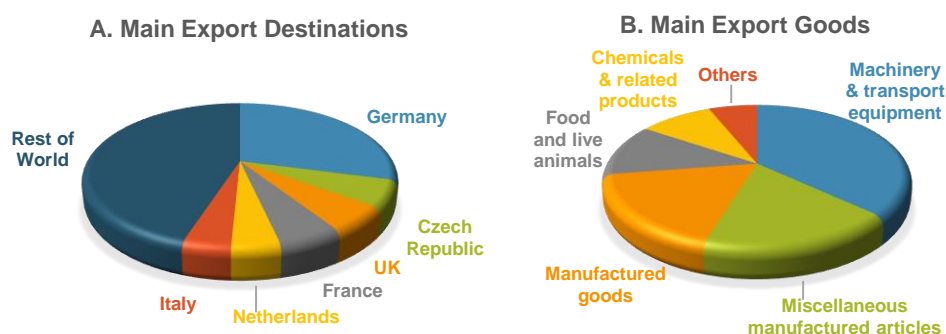
<sup>2</sup> L'Argentine était représentée par M. Ricardo Morelli Rubio, Bureau du conseiller juridique, ministère des Affaires étrangères, du commerce international et du culte ; M. Luis Arocena, Secrétaire chargé des affaires juridiques, Secrétariat de la coordination institutionnelle, Bureau du Procureur général ; et Mme Sedení Irigoyen, Juriste, Bureau de lutte contre la corruption. Les Pays-Bas étaient représentés par M<sup>me</sup> Martine Dontje, Procureure nationale chargée de la coordination de la lutte contre la corruption, Bureau du parquet national chargé des fraudes graves, des infractions environnementales et de la confiscation d'actifs ; M<sup>me</sup> Ingeborg Braam, Conseillère politique senior pour la lutte contre la corruption, ministère de la Justice et de la Sécurité ; et M<sup>me</sup> Nadie Paulissen, Conseillère politique pour la lutte contre la corruption, ministère de la Justice et de la Sécurité. La Division de lutte contre la corruption de l'OCDE était représentée par MM. William Loo, Paul Whittaker et Balázs Garamvölgyi, et par M<sup>me</sup> Martha Monterrosa.

<sup>3</sup> [Données de l'OCDE ; base de données des Perspectives de l'économie mondiale du FMI](#) ; OCDE (2020), [Études économiques : Pologne](#), pp. 14, 44 et 63.

<sup>4</sup> [Base de données de l'OCDE des Statistiques du commerce international par produit](#) ; [bases de données des Perspectives de l'économie mondiale du FMI](#) ; [Statistiques de l'OMC](#).

### Graphique 1. Exportations par destinations principales et produits principaux

Part des exportations totales de produits, 2020



Source : OCDE (2021), Base de données internationale des Statistiques du commerce international par produit

9. En termes d'investissements directs étrangers (IDE) la Pologne s'est placée en 2020 au 33<sup>e</sup> rang des pays membres du Groupe de travail en termes de stocks de sorties d'IDE et au 20<sup>e</sup> rang en termes de stocks d'entrées d'IDE. Les principales destinations sont le Luxembourg, Chypre,<sup>5</sup> la République Tchèque, l'Allemagne et la Hongrie. Certains de ces pays peuvent être des « relais » pour des investissements destinés à d'autres juridictions<sup>6</sup>.

10. Une part non insignifiante des exportations et des investissements polonais est destinée à des pays présentant un niveau notable de corruption. Les 20 premières destinations d'IDE incluent la Roumanie (3.9 %), la Russie (3.2 %), Malte (3.1 %) et l'Ukraine (1.4 %). La Russie est le 7<sup>e</sup> plus gros acheteur de produits exportés par la Pologne (3.0 %), l'Ukraine se classe à la 14<sup>e</sup> place (2.2 %), la Roumanie à la 15<sup>e</sup> (2.1 %) et la Biélorussie à la 24<sup>e</sup> (0.7 %)<sup>7</sup>.

11. Les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises publiques sont actives à l'échelle internationale et sont donc exposées au risque de commettre l'infraction de corruption transnationale. Les PME polonaises emploient environ 70 % de la population active du secteur privé et représentent environ 51 % de la valeur ajoutée. Un nombre relativement élevé de PME exportent directement, et comptent pour environ 30 % des exportations directes<sup>8</sup>. La Pologne est le pays d'Europe centrale qui compte le plus grand nombre d'entreprises publiques ; elles jouent un rôle important dans l'économie polonaise et se concentrent essentiellement dans les secteurs de l'énergie, des services publics et de la finance<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Note de la Türkiye : Les informations données dans ce document à propos de « Chypre » se rapportent à la partie sud de l'île. Il n'existe aucune autorité unique représentant à la fois le peuple turc et le peuple grec habitant l'île. La Türkiye reconnaît la République turque de Chypre du nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le contexte des Nations Unies, la Türkiye maintiendra sa position concernant la « Question de Chypre ».

<sup>6</sup> [Données de l'OCDE](#) ; OCDE (2020), Statistiques sur l'investissement direct international.

<sup>7</sup> OCDE (2020), [Statistiques sur l'investissement direct international](#) et [base de données des Statistiques du commerce international par produit](#).

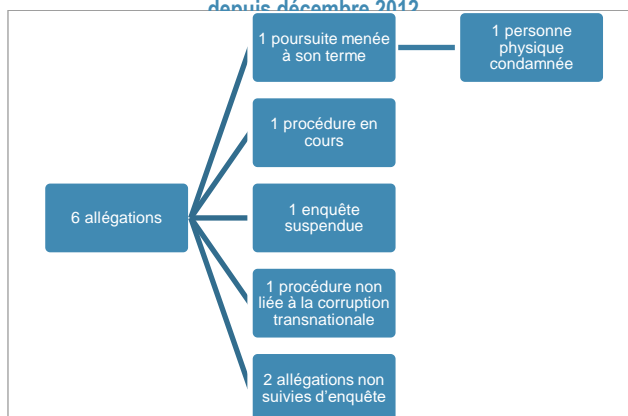
<sup>8</sup> OCDE (2020), [Études économiques : Pologne](#), pp. 64-65.

<sup>9</sup> OCDE (2018), [Études économiques : Pologne](#), pp. 54-56 ; OCDE (2014) : [The Size and Sectoral Distribution of SOEs in OECD and Partner Countries](#), p. 48 ; Böwer, U., « [State-Owned Enterprises in Emerging Europe: The Good, the Bad and the Ugly](#) ».

#### 4. La répression de la corruption transnationale depuis la Phase 3

12. La Pologne n'a pas suffisamment réprimé l'infraction de corruption transnationale. Elle n'a mené à bien qu'une seule affaire, celle de l'Agent des douanes (Allemagne). Dans cette affaire, une personne physique avait été condamnée en décembre 2012 et cette condamnation n'avait pas été mentionnée dans le rapport de Phase 3 adopté en juin 2013. Depuis lors, cinq allégations de corruption transnationale ont fait surface, concernant des personnes physiques ou des entreprises polonaises. L'affaire de la Construction routière (Ukraine) est en cours, tandis que l'affaire de la Construction navale (Estonie) est suspendue. Une troisième affaire, celle de la Compagnie de bus (Lettonie), fait actuellement l'objet de poursuites pour détournement de fonds, et non pour corruption transnationale. Deux allégations n'ont pas donné lieu à des enquêtes adéquates. (Voir Annexe 1 pour des résumés des affaires.)

Graphique 2. Affaires de corruption transnationale en Pologne depuis décembre 2012



Note : Les affaires peuvent impliquer de multiples défendeurs.

13. Ces chiffres suscitent trois préoccupations, comme on le verra plus loin. Premièrement, les efforts de détection d'allégations de corruption transnationale sont inadéquats. Les informations conduisant à des actions de répression ne sont pas acquises de manière proactive, mais reçues de manière passive par les autorités polonaises. Deuxièmement, l'absence d'actions de répression couronnées de succès s'explique, au moins en partie, par le fait que certaines allégations ne font pas l'objet d'une enquête approfondie. Troisièmement, il n'existe pas une seule entreprise qui ait été soumise à une enquête ou à des poursuites pour corruption transnationale. Cette situation est en grande partie la conséquence directe du fait que la Pologne n'a pas mis en œuvre les recommandations précédentes du Groupe de travail à propos de la Loi sur la responsabilité des entités collectives.

14. Une autre préoccupation liée à la répression est apparue depuis la Phase 3, à propos de l'indépendance des juges et des procureurs. Comme on l'a vu à la Section B.3, p. 44, la Pologne a adopté une série de réformes de l'institution judiciaire et du ministère public. Ces réformes ont des conséquences très importantes sur l'indépendance des institutions responsables de la répression de la corruption transnationale, et, dès lors, sur le respect par la Pologne de l'article 5 de la Convention. La Pologne affirme que ces réformes « ne concernent pas l'indépendance des tribunaux ou des juges », et que l'organisation de son parquet « ne diffère pas des solutions appliquées dans certains pays de l'UE, du Conseil de l'Europe et des pays de l'OCDE ».

#### Commentaire

**Les examinateurs principaux éprouvent de sérieuses préoccupations à propos du cadre légal et répressif mis en place par la Pologne pour la mise en œuvre de la Convention. Comme l'explique le présent rapport, la répression de l'infraction de corruption transnationale est très faible en Pologne : une seule personne physique a été sanctionnée et aucune personne morale n'a fait l'objet d'une enquête ou de poursuites. La Pologne n'a pas mis en œuvre de précédentes recommandations clés à propos de la disposition relative à l'impunité, de la responsabilité des personnes morales et de la protection des lanceurs d'alerte. L'indépendance des juges et des procureurs suscite des préoccupations supplémentaires concernant la répression, en vertu de l'article 5 de la Convention. La Pologne devrait adopter rapidement la série de mesures législatives et politiques décrites dans le présent rapport, afin de traiter ces préoccupations.**

## A. Détection de l'infraction de corruption transnationale

### A.1. Stratégie de lutte contre la corruption transnationale

15. La Pologne n'a pas adopté une stratégie globale, transversale et à l'échelle de tout le gouvernement afin de détecter et de combattre la corruption transnationale. Le Bureau central de lutte contre la corruption (CBA) a élaboré et présidé le « Programme gouvernemental d'action contre la corruption pour les années 2018-2020 »<sup>10</sup>. Ce Programme définissait une stratégie gouvernementale d'ensemble couvrant toutes les structures administratives, et prévoyait des réunions interministérielles régulières. De manière regrettable, le Programme ne prévoyait aucune action en matière de corruption transnationale. Il ne faisait qu'une seule référence à la Convention, dans la liste des engagements internationaux de la Pologne. Depuis la fin du Programme en 2020, aucune mesure n'a été prise afin d'achever les tâches restant en suspens ou de développer un nouveau programme qui lui succède. Le CBA veut toutefois poursuivre ces tâches. Le Plan d'action élaboré en 2021 à la suite de la mission de haut niveau, décrit au paragraphe 3, se concentre essentiellement sur des problèmes distincts concernant des organismes individuels, notamment les autorités chargées de l'application de la loi et les missions diplomatiques. Il ne couvre donc pas l'ensemble des problèmes en cause, dont la prévention et la détection de la corruption transnationale dans les secteurs public et privé.

16. La nécessité d'adopter une stratégie de lutte contre la corruption transnationale est devenue plus pressante. La Pologne n'a pas identifié les activités ou les secteurs dans lesquels l'infraction de corruption transnationale est susceptible d'être commise ni élaboré une stratégie à l'échelle de tout le gouvernement afin de s'attaquer à ces risques. Ces risques sont susceptibles d'augmenter dans un proche avenir dans le cadre de la reconstruction de l'Ukraine, selon de nombreux fonctionnaires et représentants polonais de la société civile qui ont participé à cette évaluation. Le Programme gouvernemental 2018-2020 a été défini avant le conflit en Ukraine et ne tient donc pas compte de ces risques.

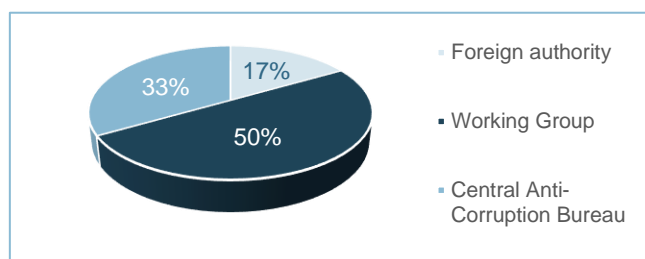
#### Commentaire

**Les examinateurs principaux sont préoccupés par l'absence d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption qui inclue la corruption transnationale. Ils regrettent que le programme gouvernemental anticorruption de 2018-2020 ne couvre pas la corruption transnationale et les risques y associés. Ils recommandent donc que la Pologne élabore une stratégie nationale à l'échelle de tout le gouvernement afin de lutter contre la corruption transnationale, qui englobe la prévention, la détection, la sensibilisation et la répression. Cette stratégie pourra être autonome ou faire partie d'un programme national anticorruption.**

### A.2. Sources des allégations de corruption transnationale

17. Les sources d'informations qui ont conduit à des actions de répression de la corruption transnationale en Pologne révèlent un manque de volontarisme. Les données, bien que limitées, indiquent que la majorité des allégations ont été communiquées aux autorités polonaises par leurs homologues internationaux ou par le Groupe de travail. 17 % seulement des allégations ont été détectées par les autorités polonaises. Or, et comme le décrivent les développements qui suivent, les autorités polonaises auraient pu détecter les

Graphique 3. Sources des allégations de corruption transnationale



<sup>10</sup> [Résolution n° 207 du Conseil des ministres du 19 décembre 2017](#) et Appendice 1 ; [Ordonnance n° 134 du Président du Conseil des ministres du 10 août 2018](#), articles 3-4.

allégations restantes, qui avaient été rapportées dans les médias. Malheureusement, elles ne l'ont pas fait.

18. Les actions de répression de la corruption transnationale en Pologne illustrent également un manque de diversité dans les sources de détection. Les sources du secteur privé, tels les lanceurs d'alerte et les vérificateurs externes des comptes, n'ont été à l'origine d'aucune allégation. Parmi les fonctionnaires polonais et les autorités répressives polonaises, seul le CBA a détecté des allégations de corruption transnationale. Aucune affaire de corruption transnationale n'a été détectée par des fonctionnaires des autorités compétentes, notamment au sein de l'administration fiscale, des ambassades et du parquet. Cette situation est très probablement la conséquence d'un manque de sensibilisation et de formation à l'infraction de corruption transnationale et à la Convention parmi ces institutions, ainsi qu'il sera détaillé ci-dessous. La Pologne soutient que le rôle du parquet est d'enquêter sur des infractions plutôt que de les détecter. Toutefois, l'expérience d'autres pays membres du Groupe de travail démontre que les procureurs peuvent détecter la corruption transnationale, par exemple lorsqu'ils enquêtent sur des infractions connexes ou exécutent des demandes d'entraide judiciaire reçues de l'étranger. La Pologne se contredit d'ailleurs elle-même puisqu'elle a demandé en août 2021 aux procureurs de faire une veille médiatique à la recherche d'allégations de corruption transnationale (voir section suivante).

### Commentaire

**Les examinateurs principaux sont sérieusement préoccupés par le fait que la Pologne n'a pas adopté une approche volontariste afin de collecter des informations de sources diverses, de manière à accroître la détection de la corruption transnationale et à intensifier les enquêtes. Comme on le verra, des efforts beaucoup plus intenses devraient être déployés afin d'exploiter des sources allant des médias, du personnel des missions diplomatiques à l'étranger et des signalements spontanés des entreprises jusqu'aux vérificateurs externes des comptes, aux autorités fiscales, aux demandes d'entraide judiciaire entrantes et aux lanceurs d'alerte.**

### A.3. Détection de la corruption transnationale grâce aux médias

19. La Pologne aurait dû détecter un plus grand nombre d'affaires de corruption transnationale grâce aux médias depuis la Phase 3. La Pologne indique que les signalements dans les médias peuvent déclencher l'ouverture d'une enquête pénale, mais qu'ils n'ont pas été une source d'allégations de corruption transnationale active. Or, les propres efforts de veille médiatique du Groupe de travail ont permis de détecter la moitié des allégations de corruption transnationale pendant cette période. Les autorités polonaises n'ont pas découvert ces affaires dans les médias de manière indépendante, alors même qu'elles étaient signalées dans plusieurs médias étrangers. La Pologne indique que les signalements dans les médias peuvent servir de base afin d'entreprendre certaines activités opérationnelles ou d'engager une procédure préliminaire. Toutefois, en pratique, les autorités polonaises chargées de l'application de la loi n'ont pas mis en œuvre un système efficace de veille des médias polonais et étrangers afin de détecter des allégations de corruption transnationale.

20. La Pologne a pris deux mesures en août 2021 afin de traiter cette préoccupation dans le cadre du Plan d'action qui a suivi la mission de haut niveau. Le Directeur du Département de lutte contre le crime organisé et la corruption du parquet a écrit aux procureurs en poste au niveau régional<sup>11</sup>. Il a demandé que les services de presse des parquets assurent une veille médiatique afin de repérer les signalements de corruption internationale impliquant des personnes physiques ou des entreprises polonaises, et informent leurs supérieurs de ces signalements. De la même manière, le ministère des Affaires étrangères a envoyé un *courriel* à toutes les missions diplomatiques, leur demandant de « surveiller constamment les médias locaux afin de repérer des signalements d'actes de corruption potentielle commis par des

<sup>11</sup> Ref. No. PK III PZ 071.69.2021 du 30 août 2021.



personnes physiques et morales polonaises ». Ces signalements devraient alors être communiqués au ministère des Affaires étrangères et au ministère de la Justice.

21. Ces mesures sont susceptibles d'avoir au mieux des effets à court terme. La communication du parquet a été faite par lettre, et n'est donc pas un ordre juridiquement contraignant émanant du Procureur général. Elle a été adressée uniquement aux Procureurs régionaux, alors même que, strictement parlant, les Procureurs de district ont compétence pour connaître d'affaires de corruption transnationale (voir Section B.2.a, p. 36). La Pologne explique que cette communication était destinée à tous les « procureurs de terrain », et que les Procureurs régionaux étaient censés transmettre la lettre aux Procureurs de district, selon la pratique habituelle. Il est également préoccupant que la communication du ministère des Affaires étrangères ait pris la forme d'un unique courriel. Il n'existe en effet aucune politique officielle ni circulaire ayant effet obligatoire, qui exige des missions diplomatiques de surveiller les signalements d'allégations de corruption transnationale. En outre, aucun service ou membre du personnel des missions diplomatiques à l'étranger n'est désigné comme responsable de cette veille des médias. Dès lors, aucun des efforts précités n'institutionnalise la pratique de la veille médiatique pour détecter des affaires de corruption transnationale. Les mesures en question peuvent être appliquées par le personnel des parquets et les agents du ministère des Affaires étrangères qui ont reçu les communications, mais l'effet de ces dernières sur le personnel faiblira rapidement au fil du temps. Par ailleurs, les nouveaux membres du personnel engagés après le courriel n'auront pas du tout reçu celui-ci. Les fonctionnaires qui ne tiendront pas compte de ce courriel n'encourent aucune responsabilité, et ce courriel n'est pas intégré dans la formation des fonctionnaires. En outre, il est demandé aux fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères de rendre compte des signalements au ministère des Affaires étrangères et au ministère de la Justice, et non aux autorités répressives. Les nouvelles procédures n'ont permis de détecter aucun signalement paru dans les médias contenant des allégations de corruption transnationale.

22. Enfin, la Pologne ne réagit pas rapidement aux informations parues dans les médias qu'elle reçoit. Ainsi, l'affaire de la Construction navale (Estonie) a fait l'objet de signalements dans les médias en novembre 2015 et ces signalements ont été diffusés à tous les pays membres du Groupe de travail en mars 2016. Or, cette information n'est parvenue à un parquet régional polonais qu'en 2018.

### Commentaire

**Les examinateurs principaux sont sérieusement préoccupés par le fait que la Pologne n'ait pas détecté les allégations de corruption transnationale commise par des entités polonaises qui avaient été signalées dans des médias nationaux et étrangers. Les efforts entrepris après la mission de haut niveau n'institutionnalisent pas la veille médiatique et ne règlent donc pas ces préoccupations. Conformément aux sections VIII et XXI.iv de la Recommandation anticorruption et à la pratique passée du Groupe de travail<sup>12</sup>, les examinateurs principaux recommandent en conséquence que la Pologne (a) procède à une veille efficace et systématique des médias nationaux et étrangers afin de repérer des allégations d'actes de corruption transnationale commis par des personnes physiques ou morales polonaises, notamment en désignant des fonctionnaires responsables de cette tâche en vertu d'ordres du Procureur général ayant force obligatoire ou de circulaires du ministère des Affaires étrangères, (b) tienne des données sur la veille réelle des médias, et (c) prenne des mesures pour s'assurer que ces informations provenant des médias soient fournies sans délai à ses autorités répressives.**

#### A.4. Détection et signalement de la corruption transnationale par des agents publics polonais

23. Les agents publics polonais sont obligés de signaler des allégations d'infraction. L'article 304(2) du Code de procédure pénale (CPP) exige des fonctionnaires employés par l'administration centrale et

<sup>12</sup> Par exemple : voir Italie, Phase 4 ([Italie Phase 4](#)), paragraphes 15-16 ; Bulgarie, Phase 4 ([Bulgarie Phase 4](#)), paragraphes 48-50 ; France, Phase 4 ([France Phase 4](#)), paragraphes 40-43.

l'administration territoriale de l'État qu'ils signalent immédiatement une infraction pénale à un procureur ou à la police. Cette disposition semble être bien connue des agents publics polonais. Le non-respect de l'article 304(2) du CPP *peut* constituer une infraction en vertu de l'article 231 du Code pénal (CP) pour manquement de l'agent à ses devoirs ou à la défense de l'intérêt public, selon la jurisprudence de la Cour suprême. La Pologne n'est pas en mesure de fournir une jurisprudence sur les facteurs pris en compte pour décider de poursuivre un agent public qui aurait manqué à son obligation de signalement. Des données sur les sanctions infligées pour manquement à l'article 304(2) du CPP sont également indisponibles.

24. Dans la pratique, les agents publics polonais n'ont ni détecté ni signalé des cas de corruption transnationale, exception faite d'une affaire détectée par le CBA. Certaines autorités polonaises, en particulier le CBA et le Bureau de la police criminelle du siège de la police nationale, ont davantage pris conscience de l'importance de la lutte contre la corruption et ont fourni une formation en ligne, mais cette formation ne porte pas spécifiquement sur la corruption transnationale ou le signalement de cette infraction. Plus important, il n'existe aucun plan stratégique de formation à l'intention des agents publics en poste dans des administrations clés, afin de les former à la détection des cas de corruption transnationale.

#### **Commentaire**

***Les examinateurs principaux recommandent à la Pologne d'intensifier ses actions de sensibilisation et de formation des agents publics concernés à la lutte contre la corruption transnationale et à leur obligation de signaler cette infraction.***

### **A.5. Détection et signalement de la corruption transnationale par des missions diplomatiques à l'étranger**

25. Les ambassades et les missions diplomatiques à l'étranger ont un rôle important à jouer pour sensibiliser les entreprises qui sollicitent des conseils lorsqu'elles investissent ou exportent à l'étranger. Les membres du personnel diplomatique sont également bien placés pour repérer dans les médias étrangers des allégations de corruption transnationale impliquant des entreprises polonaises ou des citoyens polonais et les signaler aux autorités répressives.

26. Le ministère des Affaires étrangères est peut-être insuffisamment engagé dans la mise en œuvre de la Convention. Les ambassades et consulats du ministère des Affaires étrangères à l'étranger n'ont détecté aucune allégation de corruption transnationale, comme l'explique plus en détails la Section A.5.b, p. 16. Le ministère des Affaires étrangères a répondu au questionnaire de Phase 4. Cependant, en dépit d'invitations répétées, il n'a pas participé à la mission sur place pour discuter des efforts de ses missions diplomatiques afin de détecter et signaler des actes de corruption transnationale et de sensibiliser à cette infraction. (Un fonctionnaire en poste au ministère des Affaires étrangères a participé à une session séparée, uniquement consacrée à l'aide publique au développement (voir Section A.12, p. 31)). La Pologne indique que le ministère des Affaires étrangères « n'a pas (pour le moment) de collaborateur qui puisse fournir des informations sur les sujets à débattre, en raison de la réorganisation de ses services. » Des informations supplémentaires ont été fournies par écrit après la mission sur place.

#### **Commentaire**

***Les examinateurs principaux regrettent profondément que le ministère des Affaires étrangères n'ait pas assisté à la mission sur place en dépit d'invitations répétées. L'absence du ministère contrevient à la procédure d'évaluation de Phase 4, qui stipule que le pays évalué « doit veiller à ce que tous les fonctionnaires gouvernementaux que l'équipe d'examen a demandé à rencontrer soient disponibles »<sup>13</sup>. La Pologne explique qu'aucun collaborateur du ministère des Affaires étrangères n'était disponible en raison d'une « réorganisation des services ». Le fait qu'il n'y ait***

<sup>13</sup>[Procédures d'évaluation de Phase 4](#), DAF/WGB(2019)71, paragraphe 25.



***pas eu un seul fonctionnaire disponible pour discuter de la mise en œuvre de la Convention par le ministère des Affaires étrangères pose de sérieuses questions à propos de la priorité donnée à cette tâche. Ces préoccupations rejoignent celles qu’inspire le manque d’efforts du ministère des Affaires étrangères pour détecter et signaler l’infraction de corruption transnationale et pour sensibiliser à cette infraction, qui sera évoqué dans les sections suivantes. Les examinateurs principaux recommandent en conséquence que la Pologne assigne la responsabilité des questions de corruption transnationale au sein du ministère des Affaires étrangères à une personne ou un service désigné du ministère.***

#### **A.5.a. Sensibilisation et formation**

27. Depuis la Phase 3, le ministère des Affaires étrangères – comme d’autres autorités polonaises (voir paragraphe 24) – n’a fait aucun effort substantiel afin de sensibiliser ou de former ses personnels à l’infraction de corruption transnationale. Il indique que l’Académie diplomatique et le Bureau de contrôle et d’audit dispensent une formation en ligne à la lutte contre la corruption, qui est obligatoire pour tous les membres du personnel. Toutefois, les modules de formation n’incluent aucun sujet se rapportant spécifiquement à la corruption transnationale, et traitent à la place de la *corruption passive* (c’est-à-dire du côté de la demande) au sens de l’article 228 du CP. Le ministère des Affaires étrangères ajoute que les modules de formation « incluent la question de la corruption active (article 229 du CP) ». Toutefois, il pourrait s’agir de la corruption active nationale, et non transnationale, qui est également couverte par la même disposition. Selon le ministère des Affaires étrangères, les fonctionnaires qui souhaitent en savoir davantage sur la Convention doivent consulter la présentation qui lui est consacrée sur son intranet. Ce site intranet couvre des questions comme les déclarations de patrimoine, l’acceptation de cadeaux et les conflits d’intérêts. L’accent est donc clairement mis sur la corruption de fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et non sur la corruption transnationale.

28. De la même manière, les efforts en direction du secteur privé font défaut. Le ministère des Affaires étrangères n’a pas mené d’actions de sensibilisation à la corruption transnationale auprès du secteur privé. Le personnel des missions diplomatiques ne fournit pas une assistance appropriée aux entreprises polonaises qui sont confrontées à des sollicitations de pots-de-vin de la part d’agents publics étrangers, comme en atteste un représentant du secteur privé présent lors de la mission sur place. Au cours de la mission sur place, une entreprise a indiqué qu’elle apprécierait d’obtenir une telle assistance de la part des autorités polonaises, y compris d’avoir un point de contact dédié.

29. En réponse à ces observations, le ministère des Affaires étrangères met en avant la formation générale à la lutte contre la corruption et la formation qui est organisée avant leur départ pour les cadres en poste à l’étranger. Toutefois, ainsi qu’il a été mentionné ci-dessus, la formation dispensée par le ministère des Affaires étrangères se concentre sur la corruption passive de ses agents, et non sur la corruption transnationale. Le ministère des Affaires étrangères soutient également que « la sensibilisation du personnel des missions diplomatiques » aux risques de corruption est « si élevée qu’il est douteux que l’institution puisse ne pas signaler un incident de corruption impliquant une entreprise polonaise opérant sur un marché étranger. » Mais cette conclusion est discutable étant donné l’absence de réaction des missions à l’étranger à des signalements de médias étrangers qui impliquaient des entreprises polonaises dans des affaires de corruption transnationale (voir paragraphe 19).

#### **Commentaire**

***Les examinateurs principaux sont préoccupés par l’insuffisance des efforts du ministère des Affaires étrangères pour former et sensibiliser à l’infraction de corruption transnationale. Conformément à la section XII de la Recommandation anticorruption et à son Annexe I.A.3, les examinateurs principaux recommandent à la Pologne (a) de sensibiliser les personnels du ministère des Affaires étrangères aux risques de sollicitation de pots-de-vin, particulièrement ceux qui sont en poste à l’étranger, ainsi que les entreprises polonaises qui opèrent dans des pays***

**étrangers, et (b) de former les personnels de ce ministère en poste à l'étranger sur les informations à donner et les mesures à prendre afin d'aider les entreprises confrontées à des sollicitations de pots-de-vin, en tant que de besoin, et sur la procédure de signalement des allégations de corruption transnationale aux autorités répressives polonaises.**

#### **A.5.b. Détection et signalement de l'infraction de corruption transnationale**

30. Ainsi qu'il a été mentionné à la Section A.3, p. 12, le ministère des Affaires étrangères n'a détecté aucune des allégations de corruption transnationale qui ont été signalées dans les médias étrangers. En août 2021, il a envoyé un courriel aux missions à l'étranger afin de leur demander de faire une veille des médias locaux pour détecter des allégations de corruption transnationale. Toutefois, cette mesure n'institutionnalise pas la veille médiatique et n'est pas susceptible d'avoir des effets quelconques au-delà du court terme.

31. Le ministère des Affaires étrangères décrit une procédure de signalement des allégations de corruption transnationale, incluant probablement celles qui ont été fait l'objet de reportages dans les médias. Les fonctionnaires des ambassades et des consulats sont soumis à la même obligation de signalement que celle qui s'applique à tous les agents publics polonais en vertu de l'article 304(2) du CPP (voir Section A.4, p. 13). Le personnel des missions diplomatiques doit notifier tous les « soupçons justifiés » au chef de la mission diplomatique et/ou à l'attaché chargé de la sécurité. Le personnel travaillant à Varsovie doit également signaler ces soupçons à son supérieur. Dans les deux cas, le directeur de l'Inspection des Affaires étrangères est également informé. Le chef de la mission diplomatique ou le directeur de département à Varsovie transfère ensuite l'affaire au Plénipotentiaire du ministre des Affaires étrangères chargé de la lutte contre la corruption. Le Plénipotentiaire consulte à son tour le service juridique du ministère des Affaires étrangères. Si la décision est prise de signaler l'affaire aux autorités répressives, le Directeur général du service des Affaires étrangères leur transmet l'information.

32. Après avoir examiné un projet du présent rapport, le ministère des Affaires étrangères décrit une procédure de signalement légèrement différente. La procédure décrite ci-dessus s'applique largement aux agents du ministère des Affaires étrangères et des missions diplomatiques, qui sont tenus de signaler un « cas de corruption suspecté », au Directeur du Bureau de contrôle et d'audit qui remplace désormais le Directeur de l'Inspection des affaires étrangères. Mais une nouvelle procédure s'applique au signalement des « actes de corruption commis par des personnes ou entités qui ne sont pas des agents du ministère des Affaires étrangères ou de missions diplomatiques ». Un employé est désigné dans chaque mission diplomatique, qui reçoit ces signalements et les transmet au chef de mission. Un employé désigné au siège du ministère des Affaires étrangères peut également recevoir ces signalements. Dans les deux cas, le signalement est ensuite transmis au Plénipotentiaire et au Directeur du Bureau de contrôle et d'audit. Il n'est fait aucune mention de la participation du service juridique du ministère des Affaires étrangères, ni de la question de savoir si ou comment le signalement est transmis aux autorités répressives. Une adresse électronique a été créée afin de recevoir des signalements provenant d'autres sources que le ministère des Affaires étrangères.

33. Il n'existe pas de données complètes sur les signalements réels, qui permettent d'évaluer l'efficacité de ces procédures de signalement. Les autorités polonaises font observer que le ministre des Affaires étrangères reçoit un rapport annuel du plénipotentiaire du ministère des Affaires étrangères sur les différents signalements d'incidents de corruption, conformément à la Procédure de réaction à la corruption ou à des soupçons de corruption. En 2021, 20 cas de corruption potentielle ont été signalés, dont 17 à l'adresse électronique dédiée, mais le ministère des Affaires étrangères n'a pas été en mesure de fournir des données réelles sur ces signalements ou d'indiquer si l'un quelconque de ces incidents concernait des actes de corruption transnationale.

## Commentaire

**Les examinateurs principaux sont préoccupés par le fait que la procédure mise en place par le ministère des Affaires étrangères pour le signalement des allégations de corruption transnationale est excessivement compliquée et, partant, risque d'être inefficace. Selon la procédure initialement décrite par le ministère des Affaires étrangères, lorsqu'un de ses agents a connaissance d'une allégation de corruption transnationale, jusqu'à six autres personnes ou autorités doivent être informées ou consultées avant que l'affaire n'atteigne l'autorité répressive. La raison en est que la procédure de signalement des fautes professionnelles et des actes de corruption commis par des agents du ministère des Affaires étrangères est également appliquée au signalement d'actes de corruption transnationale commis par des personnes physiques ou morales polonaises. Or, il n'y a aucune raison d'appliquer la même procédure à ces deux types d'actes illicites. Par ailleurs, le ministère des Affaires étrangères ne donne aucune information sur la définition du « soupçon justifié » et ne communique aucune jurisprudence sur ce critère de signalement. Des données complètes sur les signalements réels font également défaut.**

**Un peu plus tard au cours de l'évaluation, le ministère des Affaires étrangères a décrit une procédure de signalement différente, qui exige également d'informer ou de consulter jusqu'à trois personnes. La procédure n'explique pas clairement comment les signalements sont transmis à l'autorité répressive. En outre, ces procédures de signalement évolutives mettent en lumière la nécessité d'établir une procédure de signalement stable, claire et écrite qui puisse être communiquée à tous les agents du ministère des Affaires étrangères et appliquée par eux.**

**Les examinateurs principaux recommandent en conséquence que la Pologne instaure une procédure obligatoire et simplifiée afin que les agents du ministère des Affaires étrangères signalent les allégations de corruption transnationale aux autorités répressives polonaises sans retard excessif.**

## A.6. Signalement, lancement d'alerte et protection des lanceurs d'alerte

### A.6.a. Canaux de signalement pour le public et sensibilisation

34. Les obligations générales de signalement et les canaux permettant aux citoyens polonais de signaler une infraction sont restés inchangés depuis la Phase 3. Les citoyens ont le droit civique, mais non l'obligation légale, de signaler une infraction (article 304(1) du CP). Les allégations de corruption transnationale peuvent être signalées en personne ou par écrit à un procureur, à la police ou à d'autres services traitant de la corruption, par exemple le Bureau central de lutte contre la corruption (CBA). Des signalements anonymes peuvent conduire à une enquête et peuvent être faits sur les sites Internet de la police ou du CBA, ainsi que par téléphone et par courriel auprès du CBA. La Pologne indique que le décret du ministre de la Justice du 7 avril 2016 (paragraphe 121), qui régit le ministère public, permet l'ouverture d'une enquête « après vérification préalable des circonstances décrites » dans un signalement anonyme. La Pologne ne tient pas non plus de données sur le nombre de signalements de corruption transnationale ou nationale qui ont été soumis via ces canaux. En l'absence de données pertinentes, il est impossible d'évaluer si les tendances de signalement ont changé depuis la Phase 3.

35. En outre, la Pologne n'a pas mené d'action de sensibilisation à la corruption transnationale auprès des membres du public concerné. Au contraire, le CBA a conçu et mené de nombreuses campagnes de sensibilisation du public, axées sur la corruption nationale et d'autres infractions. Des participants à la mission sur place indiquent que ces activités ont été extrêmement visibles. Malheureusement, elles ne couvrent pas spécifiquement la corruption transnationale.

### Commentaire

**Les examinateurs principaux recommandent à la Pologne (a) de sensibiliser les membres du public concerné à la corruption transnationale et au signalement de cette infraction, et (b) de tenir des statistiques sur le signalement de l'infraction de corruption transnationale par le public.**

#### A.6.b. Protection des lanceurs d'alerte

36. Comme à l'époque de la Phase 3, la Pologne continue de s'appuyer sur un patchwork de législation qui ne protège que partiellement les lanceurs d'alerte. Par exemple, l'article 53 de la Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ne protège que les lanceurs d'alerte employés par des entités soumises à la réglementation sur le blanchiment de capitaux. En outre, il s'applique uniquement à la divulgation d'infractions à ce texte de loi, et non à toute autre législation. Le Code du travail prévoit des recours en cas de licenciement injustifié et de discrimination, mais non dans le cas d'autres types de représailles. La charge de la preuve pèse en outre sur l'employé. L'article 184 du Code de procédure pénale ne prévoit qu'une protection physique, disponible uniquement pour les témoins dans des procédures pénales. La violation malveillante ou persistante des droits des employés (article 218 du Code pénal) est une infraction pénale qu'il est extrêmement difficile de prouver. D'autres dispositions figurant dans la législation sur la protection des données et dans le Code civil sont également limitées (Rapport de Phase 3, paragraphe 139).

37. Depuis 15 ans, la Pologne n'a pas mis en œuvre les recommandations du Groupe de travail l'exhortant à renforcer la protection des lanceurs d'alerte. Dans le rapport de Phase 2 de 2007 (paragraphe 30-31) et la Recommandation 2(d), il avait été demandé à la Pologne d'envisager d'adopter des mesures de protection accrues des lanceurs d'alerte. Au cours de la Phase 3 en 2013, il avait été recommandé à la Pologne de « prioriser la réforme de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte afin de s'assurer que des mesures appropriées soient mises en place pour protéger contre des mesures de représailles ou disciplinaires les employés des secteurs privé et public qui signalent des soupçons d'actes de corruption transnationale de bonne foi et pour des motifs raisonnables » (Recommandation 8(b)). La mission de haut niveau du Groupe de travail de 2020 a réitéré cette recommandation, mais celle-ci n'est toujours pas mise en œuvre.

38. À la date du présent rapport, la Pologne a rédigé un projet de loi pour la transposition de la Directive de l'UE sur la protection des lanceurs d'alerte ([Directive de l'UE sur la protection des lanceurs d'alerte 1937/2019](#)). Le public et différents ministères ont été consultés sur ce projet de loi. En août 2022, le ministère de la Famille et de la Politique sociale a publié une quatrième version du projet de loi en date du 22 juillet 2022. Conformément à la pratique établie du Groupe de travail<sup>14</sup>, le présent rapport évoque certains aspects du projet de loi mais ne leur consacrerait pas le même niveau d'attention que celui qu'il accorde à la loi actuelle. Pour évaluer la mise en œuvre de la Convention par la Pologne, le Groupe de travail tient uniquement compte de la législation qui est entrée en vigueur. Le Groupe de travail n'évaluera toute nouvelle législation pertinente qu'à condition qu'elle soit promulguée et lorsqu'elle le sera.

39. Le projet de loi sur le lancement d'alerte est un pas en avant mais peut ne pas suffire à dissiper les préoccupations du Groupe de travail. Il comporte quelques aspects positifs, notamment en faisant peser sur l'employeur la charge de prouver qu'une mesure prétendument défavorable prise à l'encontre du dénonciateur ne constitue pas des représailles. Cette disposition serait conforme à la section XXII.ix de la Recommandation anticorruption. Cependant, le projet de loi suscite au moins trois préoccupations majeures. Premièrement, il ne couvre pas clairement le signalement de toutes les allégations de corruption transnationale. L'article 3 dispose que la loi couvre la divulgation d'une violation de la loi qui est illégale ou vise à contourner la loi dans 15 domaines énumérés. Or, la corruption n'est pas visée explicitement dans cette énumération. Les violations des lois se rapportant aux intérêts financiers de la Pologne figurent dans

<sup>14</sup> Voir, par exemple, Chili Phase 3 ([Chili Phase 3](#)), paragraphe 29 ; Argentine Phase 3 ([Argentine Phase 3](#)), paragraphe 32 ; Mexique Phase 3 ([Mexique Phase 3](#)), paragraphe 7.

la liste, ce qui devrait donc couvrir la corruption nationale. S'agissant de la corruption transnationale, en revanche, la liste mentionne uniquement les violations de lois se rapportant aux intérêts financiers de l'UE, de telle sorte que la loi ne couvrirait donc, au plus, que la corruption d'agents publics de l'UE, ou d'agents publics étrangers dans le contexte d'un projet financé par l'UE. Deuxièmement, les victimes de représailles peuvent prétendre à une indemnisation. Toutefois, la loi ne prévoit pas d'autres mesures de réparation, notamment une réintégration, une mutation et des injonctions données à l'employeur. Troisièmement, le projet de loi ne prévoit aucun mécanisme permettant de statuer sur les plaintes des lanceurs d'alerte alléguant avoir été victimes de représailles de la part de leur employeur et de leur accorder des réparations dans ce contexte. En effet, le projet de loi exige que ce soit le lanceur d'alerte qui engage lui-même une action en justice, ce qui pourrait être compliqué en pratique.

40. Il est apparu que les participants à la mission sur place sont très informés de la future loi sur les lanceurs d'alerte. Nombre d'entre eux, qu'ils viennent du secteur public ou privé, trouvent que la législation envisagée est une bonne chose, mais ne sont pas en mesure de dire si et quand cette législation entrera effectivement en vigueur. Un participant fait observer que le lancement d'alerte suscite beaucoup de scepticisme auprès d'une grande partie de la population polonaise, en raison de l'expérience vécue par la Pologne du temps du régime soviétique. Néanmoins, un représentant de la société civile estime que la législation sur la protection des lanceurs d'alerte provoquera un changement d'attitude en faveur du lancement d'alerte et renforcera la détection des actes illicites. De la même manière, un membre de la communauté des professions juridiques considère que le lancement d'alerte n'est pas encouragé actuellement en Pologne, mais que la transposition de la Directive de l'UE pourrait modifier le paysage.

#### **Commentaire**

***Les examinateurs principaux sont déçus de constater que la Pologne n'a pas encore adopté une législation complète sur la protection des lanceurs d'alerte dans les secteurs public et privé, et a uniquement rédigé un projet de loi pour la transposition de la Directive de l'UE sur la protection des lanceurs d'alerte. Ils réitèrent donc la Recommandation 8(b) de Phase 3 et recommandent à la Pologne de mettre rapidement en place des cadres juridiques et institutionnels solides et efficaces visant à protéger les personnes travaillant dans les secteurs public ou privé qui font légitimement état de soupçons d'actes de corruption transnationale et d'infractions connexes, ou à offrir réparation à ces personnes en cas de représailles. Ces cadres devraient prendre en compte les dispositions de la section XXII de la Recommandation anticorruption.***

#### **A.7. Signalement spontané par les entreprises**

41. La Pologne ne s'est pas dotée d'une politique encourageant les entreprises à signaler spontanément des faits de corruption transnationale aux autorités. Le régime de responsabilité pénale des personnes morales ne fournit également aucune incitation à ce faire (voir Section C.1, p. 65). Il n'est donc pas surprenant qu'aucune affaire de corruption transnationale n'ait donc été détectée grâce à cette source. Des représentants du secteur privé et des professions juridiques rencontrés au cours de la mission sur place voient un programme de signalement spontané d'un œil favorable. Ils estiment toutefois qu'il faudrait inciter les entreprises à faire ce signalement spontané en atténuant la sanction ou en prévoyant la possibilité de conclure un accord hors procès.

#### **Commentaire**

***Le signalement spontané est une source importante de détection des cas de corruption transnationale. Les examinateurs principaux recommandent par conséquent que la Pologne envisage des mesures pour encourager les entreprises qui ont participé à la commission de l'infraction de corruption transnationale ou qui y ont été associées à fournir des informations utiles aux autorités compétentes afin d'enquêter ou de poursuivre cette infraction, et veille à ce que des mécanismes appropriés soient en place concernant l'application de ces mesures dans le cadre des***



**enquêtes et des poursuites pour corruption transnationale, conformément aux sections X.iii et XV.ii de la Recommandation anticorruption.**

### **A.8. Détection de la corruption transnationale grâce aux mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux**

42. L'évaluation de Phase 4 s'intéresse aux mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux qui sont importantes pour lutter contre la corruption transnationale, en particulier pour prévenir et détecter cette infraction et le blanchiment des produits en découlant. Une analyse complète du système polonais de lutte contre le blanchiment de capitaux dépasse le cadre de la présente évaluation, étant observé que Moneyval a adopté son tout dernier rapport sur la Pologne en décembre 2021<sup>15</sup>. L'infraction de blanchiment de capitaux est examinée à la Section B.5.a, p. 58.

43. En 2018, la Pologne a adopté une nouvelle Loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. La loi régit, entre autres, le statut et les pouvoirs de la cellule de renseignement financier, l'évaluation du risque national, les obligations des entités obligées, les sanctions pouvant être infligées par les autorités de surveillance, la responsabilité pénale en cas de manquement à l'obligation de signalement et de divulgation illégale, le Registre central des bénéficiaires effectifs, et la collecte ainsi que la transmission d'informations financières.

#### **A.8.a. Évaluation du risque national de blanchiment de capitaux**

44. La Pologne est en retard dans son évaluation du risque national de blanchiment de capitaux. En vertu de la Loi sur le blanchiment de capitaux, la cellule de renseignement financier (CRF) polonaise, à savoir l'Inspection générale de l'information financière (IGIF), a la responsabilité de faire une évaluation nationale du risque de blanchiment de capitaux (« *national risk assessment* » ou NRA) tous les deux ans au moins (Loi sur le blanchiment de capitaux, article 25(3)). La NRA doit être élaborée en coopération avec les autorités chargées de l'application de la loi et les « entités obligées », c'est-à-dire des entités soumises au régime de lutte contre le blanchiment de capitaux, énumérées à l'article 2(1) de la Loi sur le blanchiment de capitaux. À la date du présent rapport, la [NRA de 2019](#) est toujours en vigueur. L'IGIF rédige actuellement une mise à jour, qu'elle n'a pas encore finalisée essentiellement en raison des restrictions liées à la pandémie de COVID-19. L'IGIF a consulté les parties prenantes concernées sur le projet, comme cela est généralement le cas, d'après les déclarations de représentants du secteur privé au cours de la mission sur place.

45. La NRA de 2019 ne prend pas spécifiquement en considération le risque de blanchiment de capitaux lié à l'infraction principale de corruption transnationale. Elle mentionne la corruption comme l'une des infractions principales les plus couramment constatées en pratique, mais ne fait aucune référence spécifique à la corruption transnationale. La Pologne confirme que la NRA traite essentiellement des risques de corruption nationale. Elle ne contient pas de scénarios de corruption transnationale, mais uniquement de corruption nationale, par exemple ceux mettant en cause des employés de banque, gardes-frontières ou employés de casino corrompus. La Pologne l'explique par le fait que ses autorités répressives considèrent que la corruption transnationale n'est qu'une petite partie de la corruption en général.

46. La Pologne reconnaît au moins qu'il pourrait exister à l'avenir un certain risque de blanchiment de capitaux lié à la corruption transnationale. En effet, les autorités polonaises évoquent la probabilité que des entreprises polonaises participent aux futurs efforts de redressement et de reconstruction en Ukraine. Elles reconnaissent que cette participation pourrait entraîner des risques accrus de corruption transnationale pour les entreprises polonaises.

<sup>15</sup> Moneyval (2021), [Rapport d'évaluation mutuelle du 5ème cycle](#)

## Commentaire

**Les examinateurs principaux sont préoccupés par le fait que la Pologne n'a pas évalué le risque de blanchiment de capitaux lié à l'infraction principale de corruption transnationale dans la NRA de 2019. En conséquence, les autorités répressives et le secteur privé ne considèrent pas suffisamment la corruption transnationale comme un risque, de telle sorte qu'il n'existe aucune réponse adéquate pour atténuer ce risque. L'omission de la corruption transnationale dans la NRA et son inclusion supposée dans la corruption nationale expliquent également probablement pourquoi aucune affaire de corruption transnationale n'a été détectée grâce aux mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux (voir paragraphe 50). En outre, la recommandation 5(b) de Phase 3 demandait à la Pologne d'accroître ses efforts de sensibilisation et de formation au blanchiment de capitaux lié à l'infraction de corruption transnationale. Il est malheureux que la NRA n'ait pas été saisie comme une occasion permettant de mettre cette recommandation en œuvre. Les examinateurs principaux sont également préoccupés par le fait que la NRA n'a pas été actualisée comme le prévoit la Loi sur le blanchiment de capitaux.**

**Les examinateurs principaux recommandent donc que la Pologne finalise la NRA de manière urgente. La nouvelle NRA devrait traiter spécifiquement les risques de blanchiment de capitaux lié à l'infraction principale de corruption transnationale. Elle devrait également inclure des scénarios de corruption transnationale, en donnant notamment des exemples de la manière dont les produits de cette infraction peuvent être blanchis. Les examinateurs principaux félicitent les autorités polonaises d'avoir pris conscience du risque accru de corruption transnationale auquel seront confrontées des entreprises polonaises qui participeront au redressement et à la reconstruction de l'Ukraine. Ils recommandent que ce risque soit inclus dans la nouvelle NRA.**

### A.8.b. Déclarations d'opérations suspectes

47. L'IGIF est une autorité administrative gouvernementale dépendant du ministère des Finances. En tant que telle, elle n'a pas pour mission d'identifier l'infraction principale sous-jacente. Cependant, les CRF en général peuvent jouer un rôle important dans la détection de la corruption transnationale, en raison de leur accès à des renseignements financiers et de leur analyse de ceux-ci. En vertu de la Loi sur le blanchiment de capitaux, les entités obligées sont tenues de déposer des déclarations d'opérations suspectes (DOS) à l'IGIF. Les ressources humaines de l'IGIF ont augmenté, passant de 64 employés en 2016 à 90 en 2021. Le nombre d'analystes a également progressé de 31 à 48 pendant la même période.

48. La Pologne indique que les CRF étrangères et les DOS soumises par des entités obligées sont les sources les plus importantes d'informations pour la détection des infractions en général. Le nombre de DOS provenant d'entités obligées a varié entre 3 500 et 4 200 par an entre 2014 et 2019, et la Pologne précise qu'une DOS peut contenir entre une et des centaines d'opérations suspectes. Elle ajoute que le secteur bancaire est la source principale de DOS, suivi par les services de paiement, les commerces de biens de grande valeur et le secteur des placements financiers. Les établissements financiers et les associations bancaires présents au cours de la mission sur place notent que l'IGIF fournit des retours d'information sur les DOS et est réactive à leurs demandes. Ils déclarent entretenir une coopération excellente et très étroite avec l'IGIF, comme avec les autorités répressives.

49. L'IGIF analyse les DOS et les diffuse auprès du parquet et des autorités chargées de l'application de la loi. Elle envoie les DOS faisant état de soupçons « clairs et précis » de blanchiment de capitaux directement au parquet en vue de l'ouverture d'une enquête. Les informations « moins précises » sont transmises aux autorités chargées de l'application de la loi, pour examen supplémentaire, par exemple des activités opérationnelles et exploratoires (voir Section B.2.b, p. 37). L'IGIF précise qu'elle envoie au parquet ou au CBA les informations qui indiquent que la corruption est l'infraction principale sous-jacente à une opération suspecte.



50. Néanmoins, l'IGIF n'a détecté aucune affaire de corruption transnationale. La Pologne ne cite pas les DOS comme la source de l'une quelconque de ses enquêtes pour corruption transnationale diligentées à ce jour (voir Section A.2, p. 11). L'IGIF évoque une affaire dans laquelle des autorités étrangères lui ont fourni des informations sur l'un de leurs agents publics. Elle mentionne également une seconde affaire dans laquelle une entité obligée polonaise a signalé des opérations suspectes d'un client qui était une personne politiquement exposée étrangère. Les deux affaires peuvent concerner des agents publics non polonais ayant prétendument commis des actes de corruption, mais non des agents publics étrangers ayant accepté des pots-de-vin de la part d'entités polonaises. Aucune de ces affaires n'a donné lieu à des enquêtes en Pologne pour corruption d'agents publics étrangers.

51. L'IGIF n'a pas publié de guide ou de typologies traitant spécifiquement de la corruption transnationale. La recommandation 3(b) de Phase 3 demandait à la Pologne de « prendre d'urgence des mesures substantielles afin de sensibiliser davantage et de former la CRF et toutes les entités tenues de déclarer des opérations suspectes au risque de blanchiment des produits de la corruption d'agents publics étrangers, et de leur donner des orientations sur ce que constituent ces produits et la manière de les détecter efficacement ». L'IGIF indique que son site Internet contient des informations sur la manière de faire une DOS et sur ce qui doit être déclaré. Elle dispense également des cours gratuits de formation en ligne destinés aux entités obligées, aux autorités répressives, aux étudiants et aux universitaires. Elle organise des formations, des ateliers et des conférences à l'intention des entités obligées. Une formation est également dispensée aux nouveaux collaborateurs et aux collaborateurs en place de l'IGIF. Des typologies de blanchiment de capitaux ont été fournies aux entités obligées. Néanmoins, l'IGIF reconnaît que toutes ces activités revêtent un caractère général et ne traitent pas spécifiquement de la corruption transnationale. Elle a organisé des réunions et des séminaires sur la NRA 2019, mais le document mentionne uniquement la corruption et non la corruption transnationale (voir Section A.8.a, p. 20). Des représentants du secteur privé soulignent, au cours de la mission sur place, les relations fortes qu'ils entretiennent avec l'IGIF, mais aimeraient que la fréquence des formations organisées par l'IGIF revienne au niveau qui était le sien avant la pandémie de COVID-19.

52. Après avoir examiné un projet du présent rapport, l'IGIF indique qu'elle « envisagera de publier une communication générale sur les principaux éléments auxquels les institutions obligées doivent porter attention afin d'identifier des soupçons de blanchiment de capitaux provenant de la corruption transnationale ». À titre d'alternative, l'IGIF pourra publier des supports de formation ou organiser des réunions avec les institutions obligées et les entités coopérantes afin de discuter de cette question.

### Commentaire

**Les examinateurs principaux saluent la coopération étroite et de bonne qualité que l'IGIF entretient avec les autorités répressives et les entités obligées. Toutefois, l'absence d'orientations spécifiques données aux entités obligées sur la corruption transnationale affaiblit le régime de signalement, et explique probablement pourquoi des DOS n'ont jamais directement conduit à la détection de l'infraction de corruption transnationale. Les examinateurs principaux saluent le projet de l'IGIF de traiter ces problèmes au moyen de communications et de publications. Néanmoins, ils recommandent à la Pologne de dispenser des orientations et des typologies spécifiques aux entités obligées en relation avec la corruption transnationale. Ils réitèrent également la recommandation 5(b) de Phase 3 et recommandent à la Pologne de sensibiliser et de former le personnel de l'IGIF et les entités obligées et de leur fournir des orientations et des typologies traitant spécifiquement du risque de blanchiment des produits de la corruption transnationale et de la détection de cette infraction, et ce de manière urgente.**

### A.8.c. Personnes politiquement exposées et bénéficiaires effectifs

53. La prévention du blanchiment de capitaux par des personnes politiquement exposées (PPE) relève de la mise en œuvre de la Convention. L'article 7 couvre en effet le blanchiment des produits de la

corruption transnationale, « quel que soit le lieu où la corruption s'est produite ». La Convention couvre donc des PPE étrangères qui blanchissent les produits de la corruption transnationale en Pologne.

54. La Loi sur le blanchiment de capitaux définit le régime de lutte contre le blanchiment de capitaux pour les PPE. L'article 2(2)(11) définit les PPE sans distinguer entre les PPE en Pologne ou dans un pays étranger. Les PPE des organisations internationales sont également couvertes. Les articles 46-46c imposent des obligations de diligence accrues aux entités obligées afin d'identifier des PPE et de surveiller leurs opérations. Des mesures s'appliquent également aux membres la famille des PPE et aux personnes qui lui sont étroitement associées (qui sont définis aux articles 2(2)(3) et (12)).

55. Le Chapitre 6 de la Loi sur le blanchiment de capitaux établit le Registre central des bénéficiaires effectifs (c'est-à-dire des propriétaires effectifs) administré par le ministère des Finances. Selon la Pologne, le Registre couvre un peu plus de 500 000 entités à la date de juillet 2022. L'accès au Registre est gratuit et ouvert au public. Selon des participants à la mission sur place, le Registre est bien connu et utilisé aussi bien par des autorités gouvernementales que par le secteur privé. Des représentants du secteur privé indiquent que le Registre – complété par des informations publiques supplémentaires – est couramment utilisé pour identifier des PPE et les soumettre à une surveillance accrue. Les entités obligées sont tenues de signaler toute anomalie qu'elles découvriraient dans le Registre, afin de contribuer à ce qu'il soit exact.

### Commentaire

**Les examinateurs principaux saluent la création du Registre central des bénéficiaires effectifs, y compris l'accès gratuit et public à ce Registre.**

## A.9. Détection de la corruption transnationale par les comptables et les vérificateurs des comptes

56. La Pologne n'a détecté aucune affaire de corruption transnationale grâce à des comptables et des vérificateurs des comptes. Le [Comité national des normes comptables](#) est un organisme indépendant, supervisé par le ministre des Finances, qui est responsable de fixer des normes comptables qui complètent la Loi sur la comptabilité. L'[Autorité polonaise de supervision des vérificateurs des comptes \(PANA\)](#) supervise les contrôleurs légaux des comptes, les cabinets de vérificateurs des comptes et l'ordre professionnel des contrôleurs légaux des comptes. L'[Association des comptables polonais \(SKWP\)](#) et la [Chambre polonaise des contrôleurs légaux des comptes \(PIBR\)](#) sont les associations professionnelles représentant respectivement les comptables et les vérificateurs des comptes.

### A.9.a. Normes comptables et de vérification des comptes

57. Les normes comptables de la Pologne n'avaient donné lieu à aucune recommandation du Groupe de travail au cours de la Phase 3, et les normes n'ont pas changé au stade de la présente évaluation. Conformément aux exigences de l'UE, les entités énumérées et les établissements financiers sont autorisés à appliquer – et dans certains cas tenus d'appliquer – les Normes internationales d'information financière (International Financial Reporting Standards ou IFRS), telles qu'adoptées par la Commission européenne pour l'établissement de leurs états financiers<sup>16</sup>. Les entreprises qui n'appliquent pas les IFRS sont tenues de se conformer à la Loi sur la comptabilité (articles 2(3)). Elles peuvent également appliquer les Normes comptables nationales pour des questions non réglementées par la Loi sur la comptabilité (article 10(3)). L'infraction de falsification des comptes en Pologne est examinée à la Section B.5.b, p. 59.

58. Les normes de vérification externe des comptes demeurent également inchangées depuis la Phase 3 aux fins de la présente évaluation. Les International Standards on Auditing (ISA) s'appliquent en Pologne (Loi sur les contrôleurs légaux des comptes, article 2(19)). L'article 64(1) de la Loi sur les vérificateurs des comptes dispose que les entités concernées doivent faire l'objet d'une vérification externe des comptes

<sup>16</sup> [Règlement \(CE\) n°1606/2002 du Parlement européen et du Conseil du 19 juillet 2002.](#)

chaque année. Ces entités incluent les établissements financiers ; les sociétés cotées en bourse ; les sociétés anonymes et les entités remplissant deux des trois critères suivants : (i) un effectif moyen de personnel de 50 personnes au moins par an ; (ii) un actif total d'au moins 2.5 millions EUR à la clôture de l'exercice, et (iii) un chiffre d'affaires net de 5 millions EUR au moins pendant l'exercice financier concerné. La Loi sur les contrôleurs légaux des comptes exige que ces derniers respectent des principes d'indépendance et de déontologie (article 8). Des dispositions supplémentaires prohibent tout conflit d'intérêts entre le vérificateur des comptes et l'entité qu'il vérifie (article 69). Des services autres que la vérification des comptes peuvent être fournis à condition de satisfaire aux obligations d'indépendance (article 73). Les Normes internationales de contrôle qualité (International Standards of Quality Control) et autres normes connexes édictées par le Conseil des normes internationales d'audit (International Assurance and Auditing Standards Board) et d'assurance reçoivent application (article 2(20) et (24)).

#### **A.9.b. Formation et sensibilisation des comptables et des vérificateurs des comptes**

59. Le rapport de Phase 3 (paragraphe 98-103) a constaté que les comptables et les vérificateurs des comptes avaient une « assez bonne » connaissance de la Convention mais connaissaient mal les techniques de détection de la corruption transnationale au moyen des opérations de vérification des comptes. La recommandation 6(a) a donc demandé à la Pologne « d'intensifier les efforts afin d'encourager les comptables et les vérificateurs des comptes à se sensibiliser et à se former à la détection de la corruption transnationale dans les livres et registres comptables des entreprises ».

60. Depuis lors, les efforts déployés afin de sensibiliser à la corruption transnationale ont été passifs et tardifs. En novembre 2014, les autorités polonaises ont envoyé le texte de la Convention par des lettres adressées aux associations professionnelles PIBR et SKWP. Ces lettres demandaient « d'intensifier les efforts afin de sensibiliser les membres des organisations concernées à la Convention elle-même et aux obligations en découlant (sur la base des documents publiés sur les sites Internet des organisations et de l'inclusion de ces questions dans les formations organisées). » Le PIBR a également publié sur son [site Internet](#) des documents qui se réfèrent à la Convention et à la Recommandation anticorruption de 1997 (la Recommandation a été révisée à deux reprises depuis lors). Ce document mentionne les dispositions de la Loi sur la comptabilité qui concernent la tenue des livres et registres comptables et la mise en œuvre de la Convention, mais n'évoquent aucune autre question comme la vérification externe des comptes.

61. Par ailleurs, aucune formation générale n'a été dispensée sur la corruption transnationale, mis à part des efforts internes de formation au sein de certains cabinets de vérificateurs des comptes. Les vérificateurs externes sont tenus de suivre une formation professionnelle continue en vertu de la loi sur les vérificateurs des comptes (articles 8(2) et 9). Le PIBR et le SKWP organisent des formations qui ont couvert jusqu'à présent l'infraction de blanchiment de capitaux, mais non la corruption nationale ou transnationale. Les grands cabinets de vérificateurs des comptes qui ont participé à la mission sur place ont organisé des formations consacrées à la corruption transnationale, mais uniquement à l'intention de leurs propres employés.

62. Il en résulte que le niveau de sensibilisation à l'infraction de corruption transnationale des comptables et des vérificateurs de comptes est inégal. Ainsi, un vérificateur des comptes appartenant à un grand cabinet, présent lors de la mission sur place, a montré une très bonne connaissance de ces questions et expliqué de manière claire et précise le rôle des normes ISA 240 et 250 dans la détection de la corruption transnationale. Toutefois, il estime que les membres de la profession qui exercent en dehors des grands cabinets ne sont pas sensibilisés à cette infraction et ne connaissent pas les moyens de la détecter. Un représentant d'un cabinet de vérificateurs des comptes indique qu'il existe un risque de corruption nationale, mais que le risque de corruption transnationale est limité ou nul en Pologne.

#### **Commentaire**

***Les efforts déployés par la Pologne pour sensibiliser davantage les comptables et les vérificateurs des comptes à l'infraction de corruption transnationale n'ont pas été suffisants depuis la Phase 3.***

**Les examinateurs principaux réitèrent donc la recommandation 6(a) de Phase 3 et recommandent aux autorités polonaises de travailler en conjonction avec les associations professionnelles de comptables et de vérificateurs des comptes afin de sensibiliser davantage les comptables, les vérificateurs des comptes et les agents publics concernés à l'infraction de corruption transnationale. Ces efforts devraient inclure une formation des vérificateurs externes des comptes à la détection de la corruption transnationale dans le cadre des missions de vérification externe.**

#### **A.9.c. Signalement de soupçons de corruption transnationale par les vérificateurs externes des comptes**

63. Les vérificateurs externes sont tenus de signaler des soupçons de corruption transnationale à la direction de l'entreprise. Les autorités polonaises déclarent « qu'il n'existe aucune disposition en vigueur exigeant que le vérificateur externe des comptes signale à la direction ou aux organes de surveillance des indices découverts dans le cadre de sa mission et qui feraient soupçonner un acte de corruption transnationale. » Mais la PANA et d'autres vérificateurs des comptes soulignent le fait que les normes ISA exigent ce signalement<sup>17</sup>. Les contrôleurs légaux des comptes des « entités d'intérêt public » doivent également signaler à l'entité contrôlée des « irrégularités, y compris des fraudes concernant les états financiers de l'entité contrôlée » (Règlement UE 537/2014, article 7(1)).

64. Les vérificateurs externes des comptes sont en outre tenus de signaler des soupçons d'actes de corruption transnationale aux autorités répressives, mais le texte de la disposition concernée n'est pas clair. L'article 77 de la loi sur les contrôleurs légaux des comptes dispose qu'un contrôleur légal des comptes qui « a appris » l'existence d'un acte de corruption transnationale dans la conduite d'une mission doit le notifier immédiatement au procureur. Au cours de la Phase 3 (paragraphe 102), plusieurs vérificateurs des comptes avaient déclaré ne pas avoir la possibilité de collecter des preuves suffisantes pour étayer un soupçon de corruption.

65. Les mesures prises par la Pologne pour clarifier cette disposition n'ont pas été suffisantes. En 2014, le ministre des Finances a publié une « interprétation » précisant que les vérificateurs des comptes étaient uniquement tenus de signaler des soupçons. Ils n'avaient pas à réunir des preuves suffisantes pour établir la corruption, cette responsabilité incombant au procureur. Le PIBR a ensuite diffusé cette « interprétation » auprès des vérificateurs des comptes. En dépit de ces efforts, les vérificateurs des comptes et les représentants de l'association PIBR présents au cours de la mission sur place ne connaissent pas cette « interprétation » de 2014. Certains vérificateurs des comptes ne savent toujours pas clairement ce qui doit déclencher l'obligation de signalement. L'un d'eux fait observer que l'article 77 de la loi sur les contrôleurs légaux des comptes exige un signalement lorsque le contrôleur « a appris » l'existence d'un acte de corruption ; le terme « soupçon » n'est pas employé. Selon lui, la loi, en tant que règle juridique contraignante, « devrait être plus claire ». Les autorités polonaises sont en désaccord avec cette position. Elles insistent sur le fait que le terme « a appris » doit être interprété « d'une manière conforme aux dispositions de l'article 304 du CPP » relatives à l'« obligation sociale » qui est faite aux citoyens de signaler une infraction, et qu'il doit donc être compris comme exigeant le signalement d'un soupçon. Les autorités polonaises n'ont fourni aucune information à l'appui de cette interprétation.

#### **Commentaire**

**Les examinateurs principaux reconnaissent les efforts des autorités polonaises afin de clarifier le fait que les vérificateurs des comptes sont uniquement tenus de signaler des soupçons de corruption en vertu de l'article 77 de la loi sur les contrôleurs légaux des comptes. Néanmoins, cette disposition n'a pas été modifiée et recèle toujours cette ambiguïté. L'« interprétation » de cette disposition par les autorités n'a pas été rediffusée après 2014. Les autorités n'ont pas non plus publié des orientations sur la question qui soient juridiquement contraignantes pour les vérificateurs des comptes. En conséquence, les vérificateurs des comptes ne savent toujours pas**

<sup>17</sup>Voir ISA 240(40) et (43) ; 250(19) et (28) ; et 260.

**clairement quel seuil doit déclencher un signalement. La Pologne reconnaît ce problème et suggère de sensibiliser davantage les vérificateurs des comptes à cette question. Malheureusement, cela a déjà été fait en 2014 mais n'a pas résolu le problème. Les examinateurs principaux recommandent donc que la Pologne prenne des mesures et dispense des formations ciblées et périodiques afin de clarifier le fait que l'article 77 de cette loi exige uniquement des vérificateurs externes des comptes de signaler des soupçons de corruption transnationale aux autorités répressives, et qu'ils ne sont pas tenus de réunir des preuves afin d'étayer ces soupçons.**

#### **A.10. Détection de la corruption transnationale par les autorités fiscales**

66. L'Administration fiscale nationale est la [Krajowa Administracja Skarbowa](#) (KAS) au sein du ministère des Finances. La KAS n'a détecté aucune affaire de corruption transnationale.

##### **A.10.a. Dispositions légales interdisant la déduction fiscale des pots-de-vin et des pénalités financières**

67. La Pologne refuse la déduction fiscale des pots-de-vin en vertu de dispositions identiques qui figurent dans l'article 16(1)(66) de la Loi relative à l'impôt sur les sociétés et l'article 23(1)(61) de la Loi relative à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Ces dispositions interdisent la déduction de dépenses « résultant d'activités qui ne peuvent pas faire l'objet d'un contrat juridiquement valide » :

Ne sont pas considérés comme des coûts fiscalement déductibles [...] les dépenses encourues et la valeur des biens, droits ou services fournis, résultant d'activités qui ne peuvent pas faire l'objet d'un contrat juridiquement valide, en particulier en lien avec la commission de l'infraction visée à l'article 229 de la Loi du 6 juin 1997 – Code pénal (Journal officiel de 2020, paragraphes 1444 et 1517 et de 2021, paragraphe 1023) ;

68. À la demande du Groupe de travail, la Pologne a clarifié le sens des termes « contrat juridiquement valide » qui figurent dans ces dispositions. Le rapport de Phase 3 (paragraphes 118-121) a exprimé la crainte que ces dispositions n'interdisent pas la déduction de pots-de-vin payés pour remporter un contrat aux fins d'une activité légale. La recommandation 7(a) a donc demandé à la Pologne de « clarifier le fait que tous les pots-de-vin versés à des agents publics étrangers en violation de l'article 229.5 du Code pénal ne sont pas fiscalement déductibles. » En réponse, la Pologne a préparé une note explicative qui figure dans les brochures d'information accompagnent les déclarations fiscales depuis 2013. Cette note est également consultable sur le [site Internet](#) du ministère des Finances et dans les centres des impôts. Elle indique qu'aucune déduction n'est autorisée pour « des dépenses encourues afin de procurer un avantage financier à une personne exerçant une fonction publique (y compris un agent public étranger) en lien avec l'exercice de cette fonction (des « pots-de-vin ») »<sup>18</sup>.

69. Toutefois, la visibilité et l'efficacité de cette « clarification » peuvent être limitées. En effet, le texte ne fait pas partie du formulaire de dépôt des déclarations fiscales, mais figure dans deux brochures séparées. Rien ne garantit qu'un contribuable déposant une déclaration fiscale aura téléchargé une brochure et vu la « clarification ». En outre, les brochures traitent d'un vaste éventail de questions, et non pas seulement de la déduction des pots-de-vin. Ainsi, l'une des brochures fait plus de 50 pages, avec une note de bas de page contenant la « clarification » sur la déduction des pots-de-vin. Au cours de la présente évaluation, les brochures n'ont pas été mentionnées dans les réponses de la Pologne au questionnaire ni par des fonctionnaires polonais au cours de la mission sur place. Ces derniers ont plutôt insisté sur le fait que les dispositions relatives à la non-déductibilité des pots-de-vin sont « si claires et transparentes qu'aucun contribuable ne se méprendrait à leur sujet ». Ce n'est qu'après avoir examiné un projet du présent rapport que la Pologne a fait référence à la « clarification » dans les brochures.

70. Les autorités polonaises continuent d'être en désaccord avec la recommandation de Phase 3 du Groupe de travail à ce sujet. Elles persistent à dire que le Groupe de travail « mésinterprète » les

<sup>18</sup> Groupe de travail sur la corruption (2015), « [Pologne : Rapport de suivi et recommandations au titre de la Phase 3](#) ».



dispositions relatives à la non-déductibilité, en se référant à « des actes qui ne peuvent pas faire l'objet d'un contrat juridiquement valide, tout en omettant de se référer à la disposition de l'article 229 du Code pénal ». Selon la Pologne, l'évaluation du Groupe de travail « ignore [également] la pratique de longue date » en matière d'interprétation de la législation fiscale, selon laquelle « les actes prohibés par la loi pénale ne constituent pas des coûts fiscalement déductibles ». Les autorités polonaises « confirment donc pleinement l'explication précédemment fournie » au cours de la Phase 3.

71. Des dispositions séparées interdisent la déduction fiscale des amendes et pénalités imposées dans des procédures pénales (article 16(1)(18) de la Loi relative à l'impôt sur les sociétés et article 23(1)(15) de la Loi relative à l'impôt sur le revenu des personnes physiques).

#### **Commentaire**

**Les examinateurs principaux reprennent la position adoptée par le Groupe de travail au cours de la Phase 3, selon laquelle les dispositions légales de la Pologne sur la non-déductibilité fiscale des pots-de-vin ne sont pas claires. La référence à un « contrat juridiquement valide » qui figure dans ces dispositions pourrait être interprétée comme signifiant que des pots-de-vin payés pour obtenir un contrat aux fins d'une activité légitime peuvent être déduits. La Pologne a publié des clarifications à l'intention des contribuables depuis 2013, ce qui a été utile, mais cette initiative n'est pas suffisamment visible. Les examinateurs principaux recommandent donc que la Pologne prenne des mesures supplémentaires pour lever cette ambiguïté.**

#### **A.10.b. Détection des pots-de-vin et application de la non-déductibilité fiscale**

72. La Pologne indique que les contrôles fiscaux ne sont pas une source de détection des pots-de-vin. Les contribuables évitent d'attirer l'attention sur un pot-de-vin, en le faisant passer pour une dépense fiscalement déductible :

En pratique, par conséquent, l'entité qui encourrait ces dépenses n'est pas intéressée à les divulguer d'une manière qui pourrait attirer l'attention et susciter des doutes de la part de l'administration fiscale, car cela créerait un risque spécifique pour elle-même et pour la contrepartie à la transaction illégale. En raison de ces circonstances, ce type d'affaires n'aboutit pas à un contentieux avec l'administration fiscale ni à une procédure judiciaire. L'absence de ces affaires, y compris sous la forme de demandes d'informations auprès des contribuables qui peuvent craindre d'attirer l'attention des autorités fiscales, ne justifie pas de publier des interprétations individuelles, ni a fortiori des interprétations générales.

73. Cette position reflète une mauvaise connaissance de la manière dont la corruption transnationale fonctionne. L'expérience enseigne dans de nombreux pays que les entreprises qui corrompent des agents publics étrangers afin d'obtenir un marché le font souvent en engageant un faux consultant qui ne produit aucun travail utile ou tangible. Le consultant reverse ensuite une partie des honoraires qu'il reçoit à un agent public étranger à titre de pot-de-vin. L'entreprise comptabilise généralement les honoraires du consultant comme des charges fiscalement déductibles et les revendique comme telles. En effet, ces honoraires constituent de prime abord des dépenses légitimes encourues afin de générer des recettes grâce à la transaction entachée de corruption. Les honoraires s'élèvent souvent à des millions d'euros et permettent donc des économies d'impôt considérables. Ne pas revendiquer leur déduction fiscale serait donc contraire à la pratique commerciale courante, et susciterait un examen minutieux, par exemple de la part des vérificateurs des comptes, des actionnaires et des conseils d'administration des entreprises concernées.

74. Les commentaires des autorités polonaises démontrent une réticence persistante des agents du fisc à détecter des actes de corruption transnationale. La Pologne indique que « l'institution leader à cet effet est le Bureau central anticorruption [...], qui a accès aux données de la KAS ». Le Bureau « a des 'outils suffisants' pour exercer ses fonctions ». Exiger de la KAS qu'elle détecte des actes de corruption transnationale « reviendrait à ignorer le partage des tâches accepté entre le Bureau et la KAS. Or, le

fonctionnement efficace des institutions étatiques repose essentiellement sur l'absence de duplication des fonctions des différentes institutions. C'est pourquoi les activités de la KAS devraient se limiter à une fonction d'assistance ». La position de la Pologne est en contradiction avec celle que le Groupe de travail soutient de longue date, selon laquelle les agents du fisc peuvent détecter efficacement des actes de corruption transnationale commis par des contribuables<sup>19</sup>.

75. En raison de cette position de la Pologne, il n'est pas surprenant que la KAS n'ait pas formé ses contrôleurs des impôts à la détection d'actes de corruption transnationale au cours de leurs contrôles fiscaux. La KAS indique qu'elle « n'a pas pour mission de détecter la corruption transnationale. La corruption transnationale n'est pas un problème majeur pour la KAS et est essentiellement un problème de niche ». C'est pourquoi il n'existe aucune politique afin de réaliser un contrôle fiscal auprès des personnes physiques ou des entreprises suspectées d'avoir commis des actes de corruption transnationale. La formation des nouveaux agents de la KAS comprend un module sur le thème « déontologie, lutte contre la corruption, égalité de traitement et phénomènes indésirables ». Quatre autres cours sont organisés à l'intention des agents en place, qui couvrent les « réglementations internationales de lutte contre la corruption », y compris la Convention et les instruments de l'ONU et de l'UE. Toutefois, tous ces modules de formation concernent la corruption d'agents du KAS – et non d'agents publics étrangers. Deux cours au moins mentionnent la « méthodologie d'analyse des signes de corruption dans la documentation de contrôle, selon le Manuel OCDE de sensibilisation à la corruption à l'intention des contrôleurs des impôts ». Mais l'assistance à ces cours est limitée, avec 245 participants depuis 2013 et aucun participant depuis 2020.

76. Après examen d'un projet du présent rapport, la Pologne décrit certaines mesures supplémentaires de sensibilisation. Une lettre du 29 juillet 2022 a demandé aux services de la KAS opérant sur le terrain de familiariser les employés avec le Manuel OCDE de sensibilisation à la corruption à l'intention des contrôleurs des impôts. Une traduction de travail en polonais du Manuel a ensuite été fournie le 31 août 2022. La Pologne indique que ces communications « ordonnent aux employés de la KAS de soutenir la lutte contre la corruption dans l'exercice de leurs fonctions » et « d'identifier et signaler des phénomènes de corruption d'un agent public d'un pays autre que la Pologne ». Il s'agit de mesures positives, mais il faudra faire beaucoup plus, étant donné que la KAS est convaincue que son rôle dans la détection de la corruption transnationale est au mieux périphérique.

77. Les obligations de signalement aux procureurs se concentrent également sur la corruption nationale et d'autres infractions, et non sur la corruption d'agents publics étrangers. L'article 304(2) du CPP oblige les agents de la KAS à signaler des infractions pénales au procureur. Chaque service de la KAS peut adopter ses propres règles en matière de signalement de la corruption. Selon la Pologne, ces règles, qui prennent la forme de lignes directrices, « concernent principalement la corruption nationale » mais s'appliquent « de manière analogue à l'infraction de corruption transnationale ». Les lignes directrices d'un service doivent être communiquées au Directeur du bureau régional de la KAS. Les principes définis dans le Manuel anticorruption à l'intention des agents publics, élaborés par le CBA, s'appliquent également.

78. La Pologne ne réexamine pas non plus les déclarations fiscales des personnes physiques ou des entreprises condamnées pour corruption, afin de déterminer si des pots-de-vin ont été déduits pendant la période concernée. Le Groupe de travail a recommandé que les pays procèdent à ces contrôles fiscaux après condamnation, étant donné que les autorités fiscales n'ont plus à prouver qu'une dépense déduite était un pot-de-vin, puisque cela a déjà été prouvé devant le tribunal. La KAS peut rouvrir une déclaration fiscale dans les cinq ans suivant la fin de l'année civile au cours de laquelle le paiement de l'impôt était dû. Si elle découvre une irrégularité, la KAS doit engager une procédure fiscale dans les six mois du contrôle (articles 70(1) et 165b(1) de la Loi sur les procédures fiscales). Toutefois, il n'existe pas de

<sup>19</sup> Voir sections XX et XXI.iii de la Recommandation anticorruption. Voir également, par exemple, Chili Phase 4 ([Chili Phase 4](#)), paragraphes 197-199 ; Islande Phase 4 ([Islande Phase 4](#)), paragraphes 151-161 ; Italie Phase 4 ([Italie Phase 4](#)), paragraphes 71-72 ; Grèce Phase 4 ([Grèce Phase 4](#)), paragraphes 218-220 ; et France Phase 4 ([France Phase 4](#)), paragraphes 48-52 ; Japon Phase 4 ([Japon Phase 4](#)), paragraphes 48-49.



« données pertinentes » sur les contrôles fiscaux réellement effectués après des condamnations pour corruption. Après examen d'un projet du présent rapport, la KAS indique qu'elle a l'intention de demander au Bureau central anticorruption « dans un proche avenir » de l'informer des affaires de corruption transnationale.

#### **Commentaire**

**Les examinateurs principaux sont préoccupés par le fait que la KAS ne considère pas les contrôles fiscaux comme une source de détection de la corruption transnationale. Ils recommandent à la Pologne (a) de former davantage les agents de la KAS, nouvellement engagés ou déjà en place, à la Convention ainsi qu'à la détection et au signalement de la corruption transnationale pendant les contrôles fiscaux, et (b) de prendre des mesures afin de veiller à ce que la KAS rouvre les déclarations fiscales des personnes physiques ou morales condamnées pour corruption, afin de déterminer si les pots-de-vin ont été déduits pendant la période concernée.**

#### **A.10.c. Partage de renseignements fiscaux avec les autorités répressives polonaises et étrangères**

79. Les autorités répressives polonaises ont un accès direct aux informations détenues par la KAS sur un contribuable. En vertu de l'article 213(1a) du CPP, le procureur peut obtenir des renseignements fiscaux directement auprès des autorités fiscales « si besoin est ». Aucune autorisation judiciaire préalable n'est requise. Le procureur obtient les renseignements directement par voie électronique, sur le « système de téléinformation » de la KAS.

80. La KAS indique qu'elle n'accepte pas les demandes étrangères visant à utiliser des renseignements fiscaux polonais à des fins autres que fiscales, notamment aux fins d'une enquête pour corruption transnationale. Elle ajoute qu'« une loi sur l'échange de renseignements fiscaux ne s'applique pas à d'autres fins que fiscales ». Depuis 2011, la Pologne est Partie au protocole/à la Convention modifiée concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale ([Convention sur l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale](#)). Cette Convention permet aux Parties d'échanger des renseignements fiscaux à des fins fiscales. Toutefois, en vertu de son article 22(4), les renseignements fiscaux fournis par la Pologne à une autre Partie peuvent être utilisés à des fins autres que fiscales (par exemple, une enquête pénale pour corruption transnationale), si cette utilisation est permise en vertu des lois polonaises et si l'autorité polonaise compétente autorise cette utilisation. Certaines des conventions fiscales bilatérales de la Pologne contiennent une disposition similaire, fondée sur le paragraphe 12.3 des Commentaires sur l'article 26 du Modèle de convention fiscale de l'OCDE. L'article 297a de la Loi sur les procédures fiscales permet à la Pologne de solliciter l'accord d'autorités étrangères afin d'utiliser des renseignements fiscaux reçus de la part de ces autorités à d'autres fins que fiscales. Cependant, la Pologne indique qu'elle ne peut pas réciproquement consentir à une utilisation non fiscale par un pays étranger des renseignements fiscaux qu'elle a fournis à ce pays. Elle ne précise pas si ce refus de consentement est dû à une décision politique de la KAS ou à un obstacle législatif.

#### **Commentaire**

**Les examinateurs principaux recommandent à la Pologne de prendre des mesures pour veiller à ce que la KAS puisse, s'il y a lieu, permettre à un pays étranger d'utiliser des renseignements fiscaux communiqués par la Pologne à des fins non fiscales dans des affaires de corruption transnationale, conformément à la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale.**

#### **A.11. Prévention et détection de la corruption transnationale dans le cadre des crédits à l'exportation**

81. Les organismes de crédit à l'exportation (OCE) traitent avec des entreprises qui sont actives à l'international ; ils ont donc un rôle important à jouer dans la prévention, la détection et le signalement

d'allégations potentielles de corruption transnationale impliquant ces entreprises. Les OCE peuvent également sanctionner des personnes physiques et morales qui ont commis des actes de corruption transnationale en leur refusant leur soutien. Les mesures que les OCE peuvent prendre sont décrites dans les sections V-VIII de la Recommandation du Conseil sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public a été adoptée en 2019 ([Recommandation du Conseil sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public](#)) (la « Recommandation sur les crédits à l'exportation »).

82. La Pologne explique qu'elle a deux OCE qui offrent trois instruments de crédit à l'exportation. La *Bank Gospodarstwa Krajowego* (BGK) fournit des prêts et un soutien portant sur les taux d'intérêt. La *Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A.* (KUKÉ) fournit une assurance des crédits à l'exportation accordés par des banques à la fois privées et publiques. La KUKÉ assure tous les crédits à l'exportation consentis par la BGK.

83. La KUKÉ procède à des vérifications avant d'accorder son soutien en vertu de l'un ou l'autre des trois instruments. L'assuré/l'exportateur/le demandeur déclare dans le contrat que la transaction d'exportation n'a pas été ou ne sera pas conclue en conséquence d'un acte de corruption. Pour les contrats de deux ans ou plus, l'assuré, etc. déclare en outre (a) s'il a été exclu par une banque multilatérale de développement ; (b) s'il est impliqué dans une procédure judiciaire pour corruption ; ou (c) s'il a été condamné pour corruption au cours des cinq dernières années. La KUKÉ évalue ensuite les informations fournies dans les déclarations. Si elle considère que le risque de corruption est élevé, elle procède à des vérifications approfondies, qui consistent en contrôles supplémentaires afin de déterminer notamment si l'assuré etc. a mis en œuvre un programme de conformité anticorruption à titre de mesure corrective ou préventive.

84. La KUKÉ précise que les vérifications approfondies peuvent comprendre des mesures concernant des agents tiers. Elle peut collecter des informations sur l'identité de ces agents, les commissions ou les honoraires payés à ceux-ci et la localisation de ces paiements. La KUKÉ utilise ensuite les informations pour évaluer si l'agent fournit des services appropriés et légitimes (Section VI.2.d de la Recommandation sur les crédits à l'exportation).

85. La KUKÉ peut refuser son soutien pour cause de corruption transnationale, mais uniquement dans une mesure limitée. La KUKÉ refuse son soutien si elle détermine qu'un acte de corruption a été commis en lien avec un contrat d'exportation ou un contrat de crédit. Si un exportateur ou quiconque agissant pour son compte est condamné pour corruption et si la KUKÉ a déjà versé une indemnité en vertu d'un contrat d'assurance, l'exportateur devra rembourser la KUKÉ. Toutefois, seuls 10 % de l'indemnité seront alors remboursés et non son montant intégral. La KUKÉ explique que ce pourcentage de 10 % représente la marge bénéficiaire que l'exportateur est présumé tirer de la transaction. Ce chiffre est manifestement arbitraire ; en effet, la marge générée par une transaction donnée peut être plus – ou moins – importante. Plus important encore, la privation de la marge bénéficiaire remet l'exportateur dans la même situation que celle qui aurait été la sienne si la corruption n'avait pas eu lieu, et n'a donc aucun effet dissuasif. Si l'indemnité n'a pas été payée au moment où l'exportateur est condamné, aucune mesure n'est prise, par exemple la BGK ne résilie pas le contrat de prêt.

86. La KUKÉ indique qu'elle est obligée d'aviser le procureur ou la police si la corruption a été commise en relation avec un contrat d'exportation ou un contrat de crédit. Cette obligation est stipulée dans la procédure interne de la KUKÉ qui a été approuvée par le Comité sur la politique d'assurance export, lequel supervise les opérations de la KUKÉ. La KUKÉ indique qu'elle a formé ses employés à cette obligation de signalement. La KUKÉ et la BGK n'ont détecté ou signalé aucune affaire de corruption transnationale.

### Commentaire

**Les examinateurs principaux félicitent la KUKÉ d'avoir pris des mesures pour prévenir et détecter l'infraction de corruption transnationale. Ils notent, toutefois, que la section VIII.2 de la**

**Recommandation sur les crédits à l'exportation demande aux pays de « prendre les mesures appropriées [...] par exemple en exerçant leur devoir de diligence, en refusant le paiement ou l'indemnisation ou en demandant le remboursement des sommes versées si l'une des parties à la transaction est condamnée pour infraction aux lois sur la corruption, fait l'objet de mesures équivalentes, ou a été reconnue coupable d'actes de corruption dans le cadre d'une sentence arbitrale rendue publique ». Dans ces cas, la KUKÉ exige que l'exportateur rembourse non pas la totalité mais seulement 10% de toute indemnité payée. Si l'indemnité n'a pas été payée, aucune mesure n'est prise. Les examinateurs principaux recommandent donc que la Pologne révise ses politiques afin de mettre en œuvre la section VIII.2 de la Recommandation sur les crédits à l'exportation.**

## **A.12. Prévention et détection de la corruption transnationale dans le cadre de l'aide publique au développement**

87. Les autorités gouvernementales responsables de l'aide publique au développement (APD) sont « la première ligne de défense pour prévenir la corruption et gérer les risques de corruption dans le versement de l'aide. » La Recommandation du Conseil de l'OCDE à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement sur la gestion du risque de corruption de 2016 ([Recommandation du Conseil à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement sur la gestion du risque de corruption.](#)) (la « Recommandation sur l'APD ») appelle les pays à encourager leurs organismes de développement international à prendre des mesures efficaces pour gérer les risques de corruption dans le cadre de la coopération pour le développement, et pour réagir aux cas réels de corruption. Le Groupe de travail a pour mission de faire un suivi de la mise en œuvre des sections 6-10 de la Recommandation sur l'APD.

88. Le Département de la coopération pour le développement du ministère des Affaires étrangères administre les programmes d'APD de la Pologne. Une partie limitée du programme est exposée aux risques de corruption transnationale. Le budget de l'APD s'est élevé à 952 millions USD en 2021. Les principaux pays bénéficiaires de l'APD ont été l'Ukraine, la Biélorussie, le Bangladesh, la Türkiye et le Vietnam. Cependant, l'APD bilatérale n'a représenté que 8 % du total. Des ONG ont exécuté tous les projets bilatéraux, sans faire appel à des entrepreneurs du secteur privé. Cela étant dit, le budget total de l'APD devrait plus que doubler en pourcentage du PIB d'ici 2030. La reconstruction de l'Ukraine pourrait encore augmenter ce chiffre. Un programme d'APD étendu pourra entraîner une participation accrue du secteur privé et des ONG, ce qui augmentera les risques de corruption transnationale.

89. L'expansion de l'APD nécessiterait des mesures plus fortes afin de prévenir et de détecter l'infraction de corruption transnationale. Le ministère des Affaires étrangères indique qu'il « s'appuie sur des ONG polonaises ou locales qui procèdent à leurs propres vérifications », mais aucune information n'est donnée sur la manière dont ces ONG s'acquittent de cette tâche. Comme le ministère des Affaires étrangères l'avoue franchement, « notre procédure est très limitée mais nous faisons le strict minimum ». Le ministère des Affaires étrangères ne s'est pas doté d'une procédure d'évaluation systématique du risque de corruption. Il « s'efforce de le faire au cas par cas » en demandant à la mission diplomatique polonaise en poste dans le pays concerné d'évaluer la faisabilité d'un projet. Toutefois, cette évaluation, qui couvre une série de questions dont la sécurité physique, ne porte pas nécessairement sur les risques de corruption. Il n'existe aucune information sur le contrôle des risques de corruption pendant et après l'exécution d'un projet.

90. Il conviendrait également de renforcer le signalement de l'infraction de corruption transnationale et la sensibilisation à cette infraction. Le ministère des Affaires étrangères indique qu'il n'existe « aucune donnée pertinente » sur le signalement et le lancement d'alerte dans le contexte de l'APD. Ce fait est surprenant, étant donné que les fonctionnaires chargés de l'APD devraient au minimum être soumis à l'obligation de signalement qui s'applique à tous les agents publics en vertu de l'article 304(2) du CPP (voir Section A.4, p. 13). Après avoir examiné un projet du présent rapport, le ministère des Affaires étrangères déclare que la procédure de signalement qui s'applique à tous ses fonctionnaires s'appliquerait également

dans le contexte de l'APD. Toutefois, des questions se posent à propos de l'efficacité et de la clarté de cette procédure de signalement, pour les raisons expliquées à la Section A.5.b, p. 16. En outre, il est inquiétant que cette procédure n'ait pas été mentionnée par des fonctionnaires responsables de l'APD au cours de la mission sur place ou dans les réponses de la Pologne au questionnaire. Le ministère des Affaires étrangères admet qu'il n'a pas mis en place une politique en matière de lancement d'alerte et considère que l'adoption de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte serait une bonne chose (voir Section A.6.b, p. 18). Le personnel du ministère des Affaires étrangères est tenu de suivre des cycles de formation obligatoire, y compris une formation en ligne. Cependant, cette formation porte davantage sur la corruption nationale, et non sur la corruption transnationale ou sur les risques des activités de coopération pour le développement. Un fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères chargé de la lutte contre la corruption discute des normes applicables avec le personnel, mais son ministère n'a pas précisé si ces discussions ont lieu dans le cadre officiel d'une formation ou à la suite de demandes ad hoc du personnel.

91. Une condamnation pour corruption transnationale constitue un motif justifiant d'exclure une entité d'un projet financé par l'APD. Les demandeurs sollicitant un financement sont uniquement tenus de déclarer qu'ils n'ont pas d'inscription au casier judiciaire. Le ministère des Affaires étrangères n'a aucun motif légal de vérifier cette information auprès du Registre national des affaires criminelles. Les demandeurs doivent également déclarer qu'ils ne sont pas frappés d'une mesure de suspension leur interdisant d'exercer des fonctions liées à l'administration de fonds publics. Autrement, « aucune disposition particulière du contrat-type n'interdit directement aux partenaires d'exécution de se livrer à la corruption ». Les contrats contiennent « généralement » – c'est-à-dire pas toujours – une « clause prévoyant la résiliation et/ou le remboursement ». Le ministère des Affaires étrangères ajoute qu'aucune entité n'a été exclue pour détournement de fonds ou corruption, mais ne précise pas si c'est parce qu'aucune de ces infractions n'a jamais été commise.

#### **Commentaire**

***Les examinateurs principaux observent que les risques de corruption transnationale sont limités dans le programme actuel d'APD de la Pologne, mais qu'ils pourraient bientôt augmenter. Une gestion plus proactive et plus complète des risques s'impose. C'est pourquoi les examinateurs principaux recommandent à la Pologne de renforcer les mesures de lutte contre la corruption transnationale dans son programme d'APD, en (a) évaluant, atténuant et gérant systématiquement les risques de corruption nationale et transnationale, (b) adoptant des politiques et des mesures de prévention et de détection de la corruption nationale et transnationale, (c) mettant en place des canaux sûrs et accessibles pour le signalement de la corruption, et (d) formant le personnel chargé de l'APD à ces politiques et mesures.***

## **B. B. Répression de l'infraction de corruption transnationale et des infractions connexes**

92. Cette section examine la répression par la Pologne de son infraction de corruption transnationale et d'infractions connexes. Elle commence par analyser l'infraction de corruption transnationale elle-même. Elle s'intéresse ensuite aux enquêtes, aux poursuites et à la coopération internationale dans les affaires de corruption transnationale, y compris aux problèmes liés à l'indépendance des juges et des procureurs. Elle examine ensuite les infractions connexes de blanchiment de capitaux et de falsification des comptes. Cette section évoque enfin la conclusion des affaires, y compris les accords hors procès, les sanctions et les mesures de confiscation. La responsabilité des personnes morales et les sanctions prononcées à ce titre sont traitées à la Section C, p. 65.

## B.1. L'infraction de corruption transnationale

93. L'infraction de corruption transnationale est prévue et réprimée en Pologne par l'article 229(5) du Code pénal (CP) qui fait des références croisées aux dispositions relatives à la corruption nationale dans les articles 229(1)-(4) du CP. L'article 229(1) s'applique à « quiconque octroie ou promet d'octroyer un avantage matériel ou personnel à une personne exerçant une fonction publique, en lien avec l'exercice de cette fonction ». L'article 229(3) couvre le même acte s'il a été commis « en vue d'inciter une personne exerçant une fonction publique à enfreindre la loi » ou si l'auteur de cet acte « octroie ou promet d'octroyer un avantage matériel à cette personne en contrepartie d'une infraction à la loi ». L'article 229(5) étend ces deux infractions à une personne exerçant une fonction publique « dans un État étranger ou dans une organisation internationale, dans l'exécution de cette fonction ». Les sanctions encourues au titre de ces infractions sont décrites à la Section 0, p. 62.

94. Ces dispositions n'ont pas été modifiées depuis la Phase 3. À l'issue de la Phase 3, le Groupe de travail a décidé de procéder à un suivi à propos de trois éléments de l'infraction de corruption transnationale et de la compétence territoriale afin de poursuivre des personnes physiques au titre de cette infraction. Il a également formulé une recommandation concernant la « disposition relative à l'impunité ».

### B.1.a. Les éléments de l'infraction de corruption transnationale

95. La jurisprudence postérieure à la Phase 3 a clarifié la question de la commission de l'infraction de corruption transnationale par le biais d'intermédiaires (Question nécessitant un suivi 10(a)(ii)). En effet, l'infraction de corruption transnationale, telle qu'elle est définie dans le Code pénal polonais, ne couvre pas expressément cette situation. Néanmoins, la Pologne a condamné depuis la Phase 3 un ressortissant polonais qui avait autorisé un intermédiaire à corrompre un agent public étranger, dans l'affaire de l'Agent des douanes (Allemagne). L'affaire de la Construction routière (Ukraine), actuellement en cours, implique également le recours à des intermédiaires pour commettre l'infraction de corruption transnationale.

96. Deux autres questions restent en suspens. La première a trait au fait que les infractions de corruption transnationale (et nationale) ne s'appliquent pas à la corruption d'employés de l'administration d'État qui accomplissent exclusivement un « travail de type entretien » (article 115(19) du CP ; rapport de Phase 3, paragraphes 37-39 et Question nécessitant un suivi 10(a)(i)). Les autorités polonaises ont indiqué que cette exception s'applique uniquement aux personnels techniques, c'est-à-dire ceux qui sont chargés de tâches de nettoyage ou de tâches similaires n'ayant aucun lien avec des actes d'autorité ou de pouvoir. Même si cela est le cas, les autorités répressives polonaises pourraient avoir des difficultés pour évaluer la nature des fonctions d'un agent public étranger. La seconde question se rapporte au fait que l'infraction de corruption transnationale couvre explicitement un pot-de-vin donné à un tiers bénéficiaire sous la forme d'un « avantage matériel ou personnel ». Le Groupe de travail a posé la question de savoir si un pot-de-vin *non pécuniaire* serait également couvert dans ces circonstances (Rapport de Phase 3, paragraphe 43 et Question nécessitant un suivi 10(a)(iii)). La Pologne déclare qu'un pot-de-vin non pécuniaire constitue un avantage personnel, considéré par la doctrine pénaliste comme n'ayant aucune valeur économique ou monétaire. Néanmoins, la jurisprudence postérieure à la Phase 3 n'a élucidé aucune de ces deux questions.

### Commentaire

**Les examinateurs principaux recommandent que le Groupe de travail continue de suivre les deux questions suivantes : (a) l'interprétation de l'expression « travaux de type entretien » qui figure dans l'article 115(19) du CP, et (b) le point de savoir si l'infraction de corruption transnationale couvre un pot-de-vin non pécuniaire accordé à un tiers bénéficiaire.**

### B.1.b. Disposition relative à l'impunité

97. La « disposition relative à l'impunité » contenue dans l'article 229(6) du CP constitue un moyen de défense à la fois en cas de corruption transnationale et de corruption nationale. Cette disposition permet



à un corrupteur d'échapper à toute responsabilité s'il divulgue « toutes les circonstances essentielles de l'infraction » à une autorité répressive compétente pour poursuivre ces infractions. La signification de l'expression « circonstances essentielles » n'est pas claire. La Pologne déclare que cette expression « a été parfaitement clarifiée dans la pratique » et que l'auteur de l'infraction doit « divulguer toutes les circonstances matérielles nécessaires afin de prouver l'infraction de corruption ». En outre, la divulgation doit être faite avant que l'autorité répressive en question ne soit informée de l'infraction. Ces deux dernières conditions n'ont toutefois pas été interprétées strictement, dans une affaire de corruption transnationale passive au moins, concernant la corruption de médecins polonais par une entreprise étrangère. Un employé de cette entreprise a été le premier à notifier l'infraction aux autorités. Des collègues de cet employé ont ensuite « été interrogés » et ont informé les autorités de l'existence d'autres infractions de corruption. Toutes ces personnes ont bénéficié de la disposition relative à l'impunité, alors même que l'auteur de la première notification n'avait pas révélé toutes les infractions dans cette affaire et que ses collègues n'avaient pas porté à l'affaire à l'attention des autorités. En 2016-2021, cette disposition a été appliquée en moyenne 460 fois par an dans des affaires de corruption nationale et autres infractions (et 1 044 fois pendant la seule année 2021). Cependant, cette disposition n'a jamais été appliquée dans une affaire de corruption transnationale active.

98. Le Groupe de travail exprime des préoccupations à propos de la « disposition relative à l'impunité » depuis la Phase 2 (paragraphe 139). En effet, cette disposition est d'application impérative : un corrupteur qui signale l'infraction avant que les autorités n'en aient connaissance ne peut pas être sanctionné. Cette disposition ne confère aucune liberté d'appréciation au procureur ou au tribunal dès lors que les conditions légales sont remplies. Or, la Convention ne permet pas d'opposer ce moyen pour échapper aux poursuites (également communément désigné sous le terme de dispense de peine pour repentir réel). La Pologne indique que la disposition relative à l'impunité permet de détecter la corruption. Cet argument de politique pénale peut être valable pour la corruption nationale, étant donné que la Pologne peut poursuivre l'agent public polonais qui a reçu le pot-de-vin. En cas de corruption transnationale, en revanche, il est extrêmement improbable que la Pologne poursuive l'agent public étranger, en raison de sa présence dans un pays étranger et des obstacles juridictionnels. La Pologne soutient que le pays étranger peut poursuivre l'agent public corrompu, comme cela a été le cas dans l'affaire de la Construction routière (Ukraine). Mais cela est loin d'être certain, car cela dépend du point de savoir si les autorités étrangères veulent et peuvent poursuivre, ce qui ne remédie donc pas nécessairement aux lacunes de la disposition relative à l'impunité. C'est pourquoi le fait d'exempter le corrupteur de sa responsabilité en Pologne en cas de corruption transnationale ne sert à rien. Le Groupe de travail a donc demandé à la Pologne de « prendre d'urgence des mesures appropriées » pour faire en sorte que la disposition relative à l'impunité ne s'applique pas à la corruption transnationale (Rapport de Phase 3, paragraphes 32-36 et Recommandation 1). Des recommandations similaires ont été faites dans les évaluations de nombreux autres pays<sup>20</sup>.

99. La Pologne n'a pas mis en œuvre la recommandation du Groupe de travail. Un projet de loi d'octobre 2017 abrogeant la « disposition relative à l'impunité » en cas de corruption transnationale n'a pas été examiné pendant la législature et est devenu caduc. Le ministère de la Justice rédige actuellement un projet de loi similaire qui adopte une « approche holistique » afin d'analyser l'ensemble du système de droit pénal polonais. Toutefois, il a été indiqué que ce projet en est à un « stade très préliminaire » et le texte de ce projet, tout comme son calendrier d'adoption, n'ont pas été communiqués dans le cadre de la présente évaluation.

<sup>20</sup> Par exemple, voir République Tchèque, Phase 3 ([République tchèque Phase 3](#)), paragraphes 28-32 et Recommandation 1; Grèce, Phase 3bis ([Grèce Phase 3bis](#)), paragraphes 41-47 et Recommandation 2(d); Italie, Phase 4 ([Italie Phase 4](#)), paragraphes 152-155 et Recommandation 11; Portugal, Phase 3 ([Portugal Phase 3](#)), paragraphes 41-42 et Recommandation 2; République Slovaque, Phase 3 ([République slovaque Phase 2](#)), paragraphes 150-161 et 244, et Phase 3 ([Phase 3](#)), paragraphes 30-31 et Recommandation 1(c); Slovaquie, Phase 3 ([Slovénie Phase 3](#)), paragraphes 27-30 et Recommandation 1(a) et Phase 4 ([Phase 4](#)), paragraphes 90-94 et Recommandation 7(b); Espagne, Phase 3 ([Espagne Phase 3](#)), paragraphe 39 et Recommandation 2(d).

100. Enfin, cette disposition risque vraisemblablement de rendre impossible la mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales. En effet, la condamnation de la personne physique auteur de l'infraction est nécessaire afin de faire jouer la responsabilité de la personne morale (voir Section C.1.b, p. 66). La disposition relative à l'impunité empêche de condamner l'auteur de l'infraction et, dès lors, de mettre en œuvre la responsabilité de la personne morale, d'après les dires de certains praticiens du droit participant à la mission sur place. Le ministère de la Justice soutient le contraire (voir également, rapport de Phase 3, paragraphe 47 et rapport de Phase 2, paragraphe 161). Toutefois, il ne fournit ni jurisprudence ni données à l'appui de cette position.

### **Commentaire**

***Les examinateurs principaux sont sérieusement préoccupés par l'absence d'efficacité des efforts de la Pologne afin d'abroger la disposition relative à l'impunité pour l'infraction de corruption transnationale. La Convention ne permet pas d'invoquer un tel moyen de défense. Les examinateurs principaux rappellent la recommandation 1 de Phase 3 et recommandent à la Pologne de modifier de toute urgence sa législation afin de faire en sorte que la disposition relative à l'impunité ne soit pas applicable en cas de corruption transnationale.***

### **B.1.c. Compétence pour poursuivre les personnes physiques au titre de l'infraction de corruption transnationale**

101. La question 10(b) nécessitant un suivi après la Phase 3 demeure en suspens. Les articles 5 et 6(2) du Code pénal (CP) prévoient que les personnes physiques peuvent être poursuivies en vertu de la compétence territoriale. Ces dispositions sont inchangées depuis la Phase 3. Le Code de procédure pénale (CPP) ne précise pas le degré de rattachement matériel nécessaire afin d'établir la compétence territoriale dans des affaires de corruption transnationale (Rapport de Phase 3, paragraphe 90). Au cours de la Phase 2 (paragraphe 142), les autorités polonaises avaient indiqué qu'une promesse de pot-de-vin faite à un agent public étranger, formulée par téléphone, télécopie ou courriel depuis la Pologne suffirait à établir la compétence territoriale. En outre, une communication similaire provenant de Pologne, intervenant en application d'une promesse (par exemple, une confirmation de promesse) suffirait également à établir la compétence. Toutefois aucune jurisprudence n'a été fournie à l'appui de ces affirmations. La Pologne indique qu'aucune jurisprudence n'a été élaborée sur cette question depuis la Phase 3. Dans l'affaire de la Construction routière (Ukraine) en cours, des pots-de-vin ont été prétendument offerts dans le territoire polonais.

102. Les règles relatives à la compétence fondée sur la nationalité n'ont pas non plus changé depuis la Phase 3. L'article 109 du CP dispose que le Code pénal « s'applique à un ressortissant polonais qui a commis une infraction à l'étranger ». L'exigence de double incrimination posée par l'article 111 du CP n'est pas applicable (Rapport de Phase 2, paragraphe 143). La Pologne indique qu'elle a établi sa compétence dans les affaires de l'Agent des douanes (Allemagne) et de la Construction navale (Estonie) sur le fondement de l'article 109 du CP.

### **Commentaire**

***Les examinateurs principaux réitèrent la question 10(b) inscrite comme nécessitant un suivi après la Phase 3, et recommandent que le Groupe de travail continue de suivre l'application de la compétence territoriale à l'égard des personnes physiques au titre de l'infraction de corruption transnationale.***

## **B.2. Enquêtes et poursuites au titre de l'infraction de corruption transnationale**

103. Cette section traite du cadre juridique des enquêtes et des poursuites dans des affaires de corruption transnationale. Elle examine les autorités compétentes pour traiter de ces affaires, leurs rôles respectifs, les délais et les outils dont elles disposent pour les enquêtes, ainsi que les priorités, les ressources et la formation en matière de répression.

### B.2.a. Autorités responsables de la répression et attribution des affaires

104. Les autorités chargées de la répression de l'infraction de corruption transnationale sont respectivement le ministère public (le « parquet ») et différentes autorités chargées de l'application de la loi. Un parquet est attaché à chaque juridiction de district, régionale et d'appel. En outre le parquet a créé un Département de lutte contre le crime organisé et la corruption (OCCD). L'OCCD traite des affaires impliquant les infractions de corruption les plus graves. L'OCCD a un bureau central auprès du parquet national et 11 bureaux régionaux. Les autorités chargées de l'application de la loi potentiellement chargées d'affaires de corruption transnationale sont respectivement la police, le Bureau central anticorruption (CBA) et l'Agence de sécurité intérieure (ABW). Le siège de la police régionale (y compris la police métropolitaine) comporte plusieurs services spécialisés dans la criminalité financière, la criminalité organisée et la corruption. Le CBA est un service spécialisé dont la mission est de combattre la corruption dans la vie publique et économique, ainsi que les activités nuisant aux intérêts économiques de l'État. L'ABW est compétente pour des infractions qui portent atteinte à la sécurité intérieure de l'État, y compris la corruption d'agents publics. La collaboration entre le parquet et les autorités de police se déroule bien selon des participants à la mission sur place.

105. En théorie, les affaires de corruption transnationale sont attribuées à un parquet de district sur la base de la territorialité. Les 321 tribunaux de district et leurs parquets correspondants sont compétents pour poursuivre des infractions comme la corruption. Les articles 31-34 du CPP attribuent compétence au district où l'infraction est commise. Pour les infractions commises à l'étranger, la compétence est attribuée au district où l'infraction est découverte, dans lequel l'accusé a été appréhendé ou dans celui où il résidait avant l'infraction. Dans tous les autres cas, le district Śródmieście de Varsovie a compétence. À la requête d'un tribunal de district, une cour d'appel peut transférer une affaire particulièrement importante ou complexe à un tribunal régional, afin qu'il statue en première instance (article 25(2) du CPP).

106. Dans la pratique, le bureau central ou les bureaux régionaux de l'OCCD traitent les affaires de corruption, y compris certaines affaires de corruption transnationale. Ce système présente des avantages. Il est susceptible d'assurer une meilleure coordination : le bureau central coordonne les affaires dans tout l'OCCD, alors qu'il n'existe aucun mécanisme clair de coordination entre les parquets de district. L'OCCD a manifestement plus d'expérience des affaires de corruption. Le fait de lui transmettre systématiquement toutes les affaires de corruption accroît encore sa spécialisation et son expertise. L'OCCD, qui constitue une sorte de super-parquet, peut également être mieux équipé pour traiter des affaires de corruption transnationale qui sont généralement complexes et exigent de recourir à l'entraide judiciaire.

107. En appliquant la même logique, les affaires de corruption transnationale devraient également être confiées à des tribunaux régionaux, plutôt qu'aux tribunaux de district, puisqu'ils ont plus d'expérience des affaires complexes. Au demeurant, cela serait cohérent avec le fait que d'autres infractions complexes, comme le blanchiment de capitaux, sont également jugées par des tribunaux régionaux (article 25(2) du CPP). En vertu des règles actuelles, un tribunal régional juge déjà des affaires de corruption transnationale qui incluent des charges pour blanchiment de capitaux (article 33 du CPP).

#### Commentaire

**La Pologne a trop peu d'affaires de corruption transnationale pour pouvoir évaluer convenablement les arrangements actuels en matière de coordination. Toutefois, si le nombre d'affaires augmenté, la coordination pourra devenir inadéquate en raison du grand nombre de parquets de district et du manque de clarté sur le choix du parquet qui traitera ces affaires. Dans les évaluations d'autres pays où la coordination est problématique, le Groupe de travail a recommandé d'adopter des dispositions qui attribuent compétence en matière de corruption transnationale à une autorité répressive et une autorité judiciaire spécifique<sup>21</sup>. Au vu du risque**

<sup>21</sup> Par exemple, voir Israël, Phase 3 ([Israël Phase 3](#)), paragraphes 54-57 et Recommandation 3(a) ; Pérou, Phase 2 ([Pérou Phase 2](#)), paragraphes 91-93 et Recommandation 9(b) ; et Grèce, Phase 4 ([Grèce Phase 4](#)), paragraphes 104-123 et Recommandation 8(d).

**potentiel, les examinateurs principaux recommandent donc que la Pologne mette en place des procédures claires et spécifiques qui attribuent les affaires de corruption transnationale à l'OCDD et aux tribunaux régionaux.**

### **B.2.b. Conduite des enquêtes et « activités opérationnelles et exploratoires »**

108. La section VII du Code de procédure pénale (CPP) définit les règles et principes essentiels en matière d'enquêtes et de poursuites pénales. Dans toutes les affaires de corruption, y compris de corruption transnationale, la procédure peut être engagée avec ou sans plainte (c'est-à-dire *ex officio*). Les plaintes doivent être adressées au procureur ou à une autorité chargée de l'application de la loi (articles 04 et 312). Une enquête doit être ouverte dans les 30 jours s'il existe un « soupçon justifié » de commission d'une infraction ; autrement, l'affaire est classée (articles 303 et 305(1)). Si cette décision est prise par une autorité chargée de l'application de la loi, elle doit être confirmée par un procureur (article 305(3)). La décision de ne pas enquêter peut faire l'objet d'un appel, par exemple de la part d'une victime ou d'un plaignant (article 306). S'il est décidé d'ouvrir une enquête, celle-ci est conduite par le procureur, qui peut cependant confier les investigations à une autorité chargée de l'application de la loi (articles 311 et 325a). Le parquet confie généralement l'enquête à l'autorité chargée de l'application de la loi qui formule une recommandation, selon la Pologne. Si l'enquête produit des preuves suffisantes pour justifier le soupçon, le procureur met l'accusé en examen (article 331). Dans le cas contraire, le procureur arrête ou suspend l'enquête (articles 321-322). La suspension n'intervient que pour la durée de l'événement qui empêche la poursuite de la procédure, par exemple si l'accusé ne peut pas être appréhendé (article 22(1)).

109. Dans la pratique, les autorités chargées de l'application de la loi semblent mener fréquemment des « activités opérationnelles et exploratoires » (AOE) afin d'enquêter sur des allégations qui n'exigent pas la supervision d'un procureur. À titre d'exemple, s'il a connaissance d'une allégation de corruption, le CBA peut conduire des AOE en vertu de la Loi portant création du CBA (article 13(1)). Le CBA dispose de vastes pouvoirs d'enquête pendant les AOE, y compris le pouvoir de procéder à des recherches et des saisies, de demander des informations au gouvernement et à des entités privées, de faire lever le secret bancaire et fiscal, de détenir des personnes, d'intercepter des communications, de procéder à des surveillances, des écoutes et des opérations d'infiltration, et de geler ces comptes (articles 14-17 de la Loi portant création du CBA). Des dispositions similaires s'appliquent à d'autres autorités chargées de l'application de la loi. Des AOE ont été menées dans au moins une affaire de corruption transnationale (Affaire Construction routière (Ukraine)).

110. Les AOE suscitent de multiples préoccupations. Dans les enquêtes en vertu du CPP, le procureur décide de l'ouverture et de la clôture des investigations (décision qui peut être frappée d'appel). Il prend également des décisions clés, notamment le choix des mesures d'enquête. Les autorités chargées de l'application de la loi assument ces rôles dans le cadre des AOE. Or, bien que l'indépendance des procureurs suscite des préoccupations (voir Section B.3, p. 44), les autorités chargées de l'application de la loi sont encore plus proches du pouvoir exécutif. À titre d'exemple, le CBA rapporte directement au Premier ministre et est supervisé par lui, qui fixe les orientations des activités du CBA et publie des lignes directrices (articles 5(1) et 12 de la Loi portant création du CBA). Certaines mesures d'enquête du CBA exigent l'approbation du Procureur Général qui est également le ministre de la Justice et fait donc partie du pouvoir exécutif. Les AOE sont donc hautement vulnérables à une influence potentielle du pouvoir exécutif.

111. Cette situation est encore exacerbée par l'opacité qui entoure l'ouverture, la conduite et la clôture des AOE. Aucune règle claire n'indique à quel moment une autorité chargée de l'application de la loi doit mettre un terme aux AOE et renvoyer l'affaire à un procureur pour enquête et poursuites en vertu du CPP. Une autorité chargée de l'application de la loi peut également mettre un terme à des AOE sans le contrôle du procureur. En outre, on ignore ce qui se produit pendant le déroulement des AOE. Dans le cadre de la présente évaluation, la Pologne indique à plusieurs reprises que les AOE sont « classifiées » et que les

règles applicables à l'ouverture, la clôture et la conduite des AOE sont « confidentielles ». La Pologne refuse donc d'expliquer les mesures d'enquête diligentées pendant des AOE dans des affaires de corruption transnationale, ou de fournir des statistiques sur les AOE. La Pologne indique également que la plupart des mesures d'enquête au cours des AOE, y compris le « contrôle opérationnel » et la livraison contrôlée d'un pot-de-vin, exigent l'approbation du procureur. Cependant, cela ne fait que mettre en lumière le fait que d'autres mesures d'enquête (par exemple, la surveillance) ne sont pas supervisées par un procureur. La nature secrète des AOE implique que les autorités chargées de l'application de la loi ne se coordonnent probablement pas avec d'autres autorités chargées de l'application de la loi ou des procureurs lorsqu'elles mènent des AOE. Les autorités polonaises font référence à une base de données consacrée aux AOE, destinée à éviter les « activités faisant double emploi », mais deux questions demeurent obscures : la manière dont cette base de données fonctionne et qui y a accès.

112. La Pologne conteste ces observations. L'article 57(2) de la Loi sur le ministère public permet au Procureur général, au Procureur national ou à un procureur autorisé par eux de consulter les documents collectés dans le cadre d'AOE. Mais cet article ne permet pas aux procureurs de superviser des AOE. La Pologne ne tient pas de statistiques sur l'application de cette disposition. Elle soutient également que ces conclusions ne sont « justifiées par aucune étude de cas ni par d'autres informations » sur l'influence du pouvoir exécutif sur les AOE. Le Groupe de travail examine cependant ces questions et d'autres lorsqu'il analyse le cadre législatif et institutionnel d'un pays, comme on le verra plus en détail à la Section B.3, paragraphe 138. En outre, aucune information n'a été fournie à propos des AOE car ces informations ont été retenues par la Pologne. Outre le problème de l'indépendance par rapport à l'influence du pouvoir exécutif, les AOE soulèvent des problèmes liés à l'ouverture, la coordination et la clôture des affaires de corruption transnationale, qui sont tous traités dans les évaluations du Groupe de travail. Enfin, la Pologne fait référence à un récent rapport de Moneyval, qui examine les AOE<sup>22</sup>. Les recommandations formulées dans ce rapport de Moneyval complètent le présent rapport du Groupe de travail et ne sont pas incompatibles avec celui-ci.

### Commentaire

**Les examinateurs principaux sont préoccupés par le fait que les autorités chargées de l'application de la loi peuvent mener et terminer des AOE sans aucune supervision d'un procureur. Les examinateurs principaux recommandent en conséquence que, dans les affaires de corruption transnationale, les autorités chargées de l'application de la loi (a) avisent l'OCCD lorsqu'elles commencent une AOE, (b) transmettent les affaires à l'OCCD dès que possible pour enquête en vertu du CPP et que les AOE soient limitées à un minimum, et (c) ne mettent fin à des AOE qu'en concertation avec l'OCCD.**

#### B.2.c. Délais d'enquête et délai de prescription applicable aux personnes physiques

113. Le délai de réalisation d'une enquête en vertu du CPP est suffisant dans la pratique. L'article 310 du CPP dispose que l'enquête doit être conclue en trois mois. Le procureur ou son supérieur peut prolonger ce délai d'un an au plus dans les « cas justifiés ». Dans les « cas particulièrement justifiés », le supérieur du procureur concerné peut encore prolonger ce délai, sans être limité dans la durée de cette prolongation. Le CPP n'explique pas la signification des termes « justifiés » ou « particulièrement justifiés ». Toutes les autorités chargées de l'application de la loi indiquent que le délai de trois mois est insuffisant. Dans la pratique, ce délai est systématiquement prolongé pour permettre le bon déroulement des enquêtes. Ce délai est plutôt vu comme une mesure administrative et un outil de supervision pour le parquet.

114. Le délai de prescription applicable aux personnes physiques au titre de l'infraction de corruption transnationale n'a fait l'objet d'aucune recommandation du Groupe de travail par le passé. Comme cela était déjà le cas à l'époque de la Phase 3, le délai de prescription est de 15 ans à compter de la commission

<sup>22</sup> Moneyval (2021), [Rapport d'évaluation mutuelle du 5ème cycle](#), paragraphes 50 et 214-215.



de l'infraction, mais de 5 ans seulement en cas de corruption de « moindre gravité », en vertu de l'article 229(2) du CP (articles 101(1)(2a) et (4) du CP). La Pologne indique que l'expression « moindre gravité » est définie par la jurisprudence, les commentaires et la doctrine pénaliste générale inspirant la jurisprudence. Selon le ministère de la Justice, les facteurs pris en considération sont notamment le rang de l'agent public corrompu, et la motivation, le gain obtenu, le statut social et la situation personnelle du corrupteur. Toutefois, aucune jurisprudence n'a été communiquée à propos de l'interprétation de cette expression dans des affaires de corruption transnationale. Un procureur présent lors de la mission sur place affirme que les affaires de corruption transnationale ne seraient pas considérées comme de « moindre gravité ». La prescription applicable aux personnes morales est examinée à la Section C.1.c, p. 69.

115. Une réforme législative intervenue après la Phase 3 a étendu la durée de suspension du délai de prescription. Auparavant, si un suspect avait été mis en examen ou informé d'une enquête à son encontre dans le délai de prescription, la durée de la prescription était étendue de dix ans supplémentaires. Depuis 2016, l'extension s'applique plus tôt dans la procédure, c'est-à-dire au moment où l'enquête est ouverte (article 102). Cette évolution est louable. Cette nouvelle règle s'applique aux infractions commises après l'entrée en vigueur de cette disposition (article 4).

116. La Pologne n'est pas en mesure de fournir des données complètes sur l'expiration du délai de prescription dans des enquêtes pour corruption. Pendant la période 2016-2021, 11 272 enquêtes ont été classées sans suite pour cause de prescription, mais ce chiffre couvre tous les types d'infractions. Au cours de la même période, au moins une affaire de corruption transnationale passive et dix affaires de corruption nationale ont été classées sans suite en raison de la prescription.

### Commentaire

***La Pologne ne dispose pas de données sur les affaires de corruption qui sont prescrites. Les examinateurs principaux (et la Pologne) ne peuvent donc pas déterminer si le délai de prescription est suffisant dans des cas de « moindre gravité ». Ils recommandent en conséquence que la Pologne tienne des statistiques complètes sur l'expiration du délai de prescription dans des affaires de corruption. Le Groupe de travail devrait également procéder à un suivi de l'application de la prescription aux cas de corruption de « moindre gravité ».***

### B.2.d. Techniques d'enquête

117. Les techniques d'enquête disponibles dans le cadre des enquêtes pour corruption transnationale ouvertes en vertu du CPP ne posent globalement aucun problème. En général, les institutions gouvernementales et toutes les personnes physiques et morales concernées doivent concourir à l'enquête (article 15 du CPP). La Pologne indique qu'il est donc fréquent que des informations et des documents soient fournis volontairement aux autorités sur simple demande de leur part. Les techniques générales d'enquête prévues par le CPP dans des affaires de corruption transnationale incluent la saisie d'objets à la demande du procureur ou d'un tribunal (article 217), des perquisitions de locaux (articles 219-220) et l'accès à des informations postales et de télécommunications à la demande d'un tribunal ou d'un procureur (articles 218-218a). Une autorisation judiciaire est requise pour la surveillance et l'enregistrement de conversations téléphoniques (article 237(3)(17)). Des objets peuvent être saisis en garantie de pénalités financières, de mesures de confiscation et d'indemnisation, et doivent être restitués à la demande du tribunal, du procureur ou, en cas d'extrême urgence, de la police (article 217). Un Registre central des bénéficiaires effectifs est disponible (voir paragraphe 55).

118. Un élément est néanmoins préoccupant, à savoir la disponibilité limitée de l'analyse scientifique de cas. La Pologne indique que le parquet, y compris l'OCCD, recourt essentiellement à l'analyse scientifique dans des enquêtes complexes à ramifications multiples liées à des affaires de criminalité organisée, économique et fiscale. Le CBA ajoute qu'il a une unité informatique spécialisée, et que la police a une structure dédiée à la cybercriminalité. Toutefois, un procureur souligne qu'aucune expertise forensique en

matière d'infractions comptables et de criminalité des entreprises n'est disponible en interne, et qu'il faut donc faire appel à un expert indépendant externe.

119. La Pologne ne dispose pas de données complètes sur l'utilisation des techniques d'enquête dans les affaires de corruption transnationale ou nationale. Le CBA a eu recours à des techniques d'infiltration pour enquêter sur l'affaire de la Construction routière (Ukraine). La Pologne indique qu'elle a saisi des actifs de 3.9 milliards PLN (828 millions EUR) en 2019, soit le quintuple du montant de 2015.

#### **Commentaire**

***Les examinateurs principaux recommandent à la Pologne de veiller à disposer d'une expertise scientifique appropriée en matière d'infractions comptables et de criminalité des entreprises, dans le cadre des enquêtes et poursuites pour corruption transnationale.***

#### **B.2.e. Formation des juges, des procureurs et des autorités chargées de l'application de la loi**

120. Le rapport de Phase 3 (paragraphe 55-58) a constaté « un manque de sensibilisation et de connaissance de la part des autorités polonaises à propos de la manière d'enquêter sur les entités collectives et de les poursuivre ». La recommandation 2(b) demandait donc à la Pologne de « prendre des mesures pour veiller à ce que la police et les procureurs soient convenablement formés et sensibilisés à l'importance de mettre en œuvre efficacement la responsabilité des personnes morales, et à ce que cette formation traite des difficultés liées aux enquêtes et poursuites à l'encontre des personnes morales, en raison de l'exigence [de condamnation d'une personne physique] ».

121. Depuis la Phase 3, la Pologne n'a fourni que peu de formation aux juges et aux procureurs traitant spécifiquement de la corruption transnationale ou de la responsabilité des personnes morales. L'École nationale de la magistrature (NSJPP) fournit une formation essentiellement consacrée à la corruption nationale. La Convention a reçu une « attention particulière » dans un cours de 2015 sur la « Corruption dans les transactions économiques : responsabilité pénale des personnes physiques et morales », auquel ont assisté 45 personnes. En 2017, 70 juges, assistants et procureurs ont été formés à la délinquance économique, y compris à la corruption active et passive. Deux cours couvrant la corruption transnationale étaient prévus pour octobre 2022, bien que ces cours ne suscitent apparemment qu'un faible intérêt, selon les propos du NSJPP au cours de la mission sur place en juillet 2022. Un juge auprès d'un tribunal régional ajoute que les affaires de corruption transnationale sont très rares et que la nécessité d'une formation à ce sujet est donc minime.

122. Aucune formation à la corruption transnationale n'est également dispensée aux autorités chargées de l'application de la loi. Le CBA dispense une formation substantielle et en accès libre et gratuit sur sa plateforme de cours en ligne à des autorités externes et au public. Depuis 2016, 240 officiers de police chargés de la lutte contre la corruption ont été formés au moyen d'un cours spécialisé dispensé par l'École de police de Piła sur la lutte contre tous les types d'infractions de corruption. La police dispense également une formation à la lutte contre la corruption aux nouvelles recrues, ainsi qu'une formation en ligne à l'intention des officiers, y compris ceux qui travaillent dans les services de lutte contre la corruption. L'Inspection générale de l'information financière (IGIF) (cellule de renseignement financier polonaise) forme les autorités chargées de l'application de la loi à l'infraction de blanchiment de capitaux, et a notamment organisé en 2015 une formation sur le blanchiment des produits de la corruption dans le système financier. Ces efforts sont certes utiles, mais aucun d'eux ne couvre spécifiquement la corruption transnationale ou la responsabilité des personnes morales.

#### **Commentaire**

***Les examinateurs principaux regrettent que la Pologne n'ait pas formé suffisamment les juges, les procureurs et les autorités chargées de l'application de la loi à l'infraction de corruption transnationale, ni à la responsabilité des personnes morales et aux enquêtes à ce titre. Le Plan d'action de 2021 issu de la mission de haut niveau envisage de dispenser une formation aux***

**officiers de police et aux autorités investies d'une mission de lutte contre la corruption, ce qui représente un pas dans la bonne direction. Les examinateurs principaux recommandent à la Pologne de mener ces initiatives à bonne fin et de dispenser une formation à tous les juges, procureurs et autorités concernés, spécifiquement consacrée à la corruption transnationale, à la responsabilité des personnes morales et aux enquêtes à ce titre.**

#### **B.2.f. Répression d'affaires réelles de corruption transnationale**

123. Comme mentionné au paragraphe 12, la Pologne a pris des mesures de répression dans trois des six allégations de corruption transnationale soulevées. L'affaire de l'Agent des douanes (Allemagne) a abouti à la condamnation d'une personne pour corruption transnationale en 2012. Dans l'affaire de la Construction routière (Ukraine), 16 personnes sont actuellement jugées, dont 4 pour corruption transnationale, et 2 d'entre elles sont des ressortissants polonais. Les résumés des affaires figurent à l'Annexe 1.

124. Les autorités polonaises auraient pu être plus proactives concernant l'une des allégations qui a donné lieu à des actions de répression. Dans l'affaire de la Construction navale (Estonie), deux membres polonais du conseil d'administration d'une société polonaise auraient soudoyé des fonctionnaires estoniens afin d'obtenir un marché. En 2015, l'Estonie a envoyé une demande d'entraide judiciaire à la Pologne qui décrivait les fautes présumées des deux Polonais. Les autorités polonaises ont exécuté la demande mais n'ont pas ouvert leur propre enquête avant février 2018, date à laquelle elles ont reçu des informations du Groupe de travail sur l'affaire. Certains éléments de preuve ont ensuite été rassemblés avant que l'enquête ne soit suspendue en attendant l'issue du procès de l'un des ressortissants polonais en Estonie. Les charges retenues contre l'autre ressortissant polonais en Estonie ont été abandonnées. Comme on le verra à la section C.1.b, p. 66, la Pologne ne peut mener des enquêtes sur la société polonaise car aucune personne physique n'a été condamnée.

125. L'affaire des Boissons alcoolisées (Russie) témoigne également d'un manque de proactivité et de rigueur. Selon les médias, une société établie en Pologne a découvert qu'elle avait violé les dispositions relatives aux livres et aux registres comptables, et potentiellement d'autres dispositions, de la loi américaine Foreign Corrupt Practices Act. L'infraction avait trait à des paiements et des cadeaux offerts à des agents publics étrangers. L'entreprise a signalé l'affaire à la Securities and Exchange and Commission (SEC) des États-Unis. Informée, la Pologne a refusé d'ouvrir une enquête parce que l'infraction présumée avait été commise dans le cadre des activités de l'entreprise en Russie. Les autorités polonaises ont tiré cette conclusion après avoir examiné des informations diffusées par les médias et des documents déposés par l'entreprise et après avoir discuté avec l'entreprise. Les autorités polonaises n'ont pas pris la peine de vérifier indépendamment ces informations utiles fournies par l'entreprise ni envisagé la possibilité d'une corruption par le biais d'intermédiaires ou de filiales. Elles n'ont pas non plus demandé des informations à leurs homologues américains.

126. L'affaire des Boissons alcoolisées (Russie) montre à suffisance que les liens potentiels entre la Pologne et l'infraction présumée en Russie, susceptibles de justifier la compétence polonaise, n'ont pas été examinés. Le document déposé par l'entreprise auprès de la SEC mentionne que son « principal siège social se trouve à Varsovie, en Pologne ». Néanmoins, les autorités polonaises n'ont pas étudié la structure de la société pour déterminer si l'entité polonaise était la société mère de l'entité russe qui aurait commis des actes de corruption transnationale. Elles ne se sont pas demandé si les décisions relatives aux opérations russes auraient pu être prises en Pologne. Aucune enquête n'a été menée pour savoir si les livres et registres comptables relatifs à la corruption présumée étaient conservés en Pologne. Les autorités n'ont pas non plus examiné les flux financiers pour déterminer si les pots-de-vin présumés et les produits de la corruption ont transité par la Pologne.

127. L'allégation dans l'affaire Télécommunications (Biélorussie) n'a pas non plus été examinée de manière proactive. Selon les médias, la Biélorussie a condamné plusieurs de ses fonctionnaires pour avoir

accepté des pots-de-vin lors de l'attribution de marchés de télécommunications. Les autorités polonaises déclarent que ces rapports n'impliquent pas les personnes physiques et morales polonaises dans la corruption. Toutefois, selon d'autres informations publiques, l'une des sociétés mentionnées dans les rapports des médias pourrait être une coentreprise portant le même nom qu'une société de télécommunications polonaise dont le siège se trouve à Cracovie. Le nom de la coentreprise suggère également un lien avec la Pologne. Les autorités polonaises n'étaient pas au courant de cette information. En outre, elles n'ont pas cherché à obtenir le jugement du tribunal biélorusse ou des informations auprès des autorités biélorusses. Dans le cadre de la présente évaluation, la Pologne admet que l'aspect juridictionnel de l'allégation n'a pas été convenablement considéré et qu'il sera réexaminé. Cette démarche risque malheureusement d'être trop tardive : des poursuites peuvent être engagées à l'encontre de personnes physiques, mais les informations publiques révèlent que la société polonaise a fait faillite en 2020.

128. Enfin, l'affaire de la Compagnie de bus (Lettonie) soulève également des questions sur la proactivité dans la recherche de preuves et d'autres bases de responsabilité. Une entreprise polonaise aurait soudoyé des fonctionnaires lettons en vue d'obtenir des marchés pour la fourniture de bus. Les autorités lettones ont poursuivi leurs fonctionnaires pour avoir touché des pots-de-vin. Un procureur polonais mène toutefois actuellement des enquêtes sur deux cadres de la société polonaise pour détournement de fonds, mais pas pour corruption transnationale. L'entreprise est donc traitée uniquement comme la victime et non comme l'auteur de l'infraction. Le procureur ne peut apparemment pas prouver que des fonctionnaires lettons ont reçu de l'argent de la part des cadres, puisque la Chine et la Russie n'ont pas répondu aux demandes d'entraide judiciaire. Et le procureur n'a pas envisagé d'autres moyens de prouver l'acte de corruption transnationale. Par exemple, il n'a sollicité la coopération d'aucun des cadres et encore moins recherché une responsabilité fondée sur la promesse ou l'offre d'un pot-de-vin (auquel cas, il ne serait pas nécessaire de prouver que le fonctionnaire a reçu le pot-de-vin).

129. Le Plan d'action post-mission de haut niveau 2021 vise à remédier à certains de ces problèmes. Le Directeur du bureau central de l'OCCD a écrit aux chefs des bureaux régionaux de l'OCCD et aux bureaux des procureurs régionaux le 30 août 2021<sup>23</sup>. Dans cette communication, il est demandé aux procureurs d'examiner si les demandes d'entraide judiciaire reçues décrivent des actes relevant de la juridiction pénale polonaise, et de signaler ces cas à l'OCCD. Cette communication attire l'attention des procureurs sur les indices et les sources d'allégations de corruption transnationale, notamment l'activité commerciale à l'étranger, les transactions suspectes, les rapports des médias et les demandes d'entraide judiciaire. Il est demandé aux bureaux des procureurs de contrôler leurs dossiers afin de déceler les indices de corruption transnationale.

130. Cette démarche pose un double problème. Premièrement, la communication accorde plus d'importance à détecter des allégations de corruption transnationale et est plutôt de nature à sensibiliser. Elle n'aborde pas la nécessité d'une évaluation approfondie ou d'une enquête proactive sur les allégations, qui sont les préoccupations mises en évidence par les cas réels de corruption transnationale en Pologne. Deuxièmement, ainsi qu'il a été mentionné au paragraphe 21, la communication n'est pas un ordre permanent et contraignant du Procureur général. Son effet s'estompera probablement rapidement avec le temps.

### Commentaire

***Les examinateurs principaux sont préoccupés par le manque de proactivité dans les enquêtes pour corruption transnationale. Ils sont encouragés par la conclusion couronnée de succès de l'affaire de l'Agent des douanes (Allemagne). La Pologne enquête également activement dans l'affaire de la Construction routière (Ukraine), mais d'autres affaires de corruption transnationale suscitent des préoccupations. Certaines allégations ont été rejetées sans faire l'objet d'enquêtes***

<sup>23</sup> Réf. No. PK III PZ 071.69.2021.

**approfondies. Une enquête n'a été ouverte qu'avec un retard important. Certains fondements pouvant justifier la compétence et engager la responsabilité ont été négligés. Le Plan d'action mis en place à la suite de la mission de haut niveau a été une tentative louable mais insuffisante de régler ces problèmes.**

**Les examinateurs principaux recommandent donc que la Pologne s'assure, au moyen d'une instruction à caractère obligatoire du Procureur Général et de mesures équivalentes pour les autorités chargées de l'application de la loi, que ses autorités chargées des enquêtes et des poursuites pour corruption transnationale (a) évaluent rapidement et de manière proactive les allégations crédibles de corruption transnationale, y compris celles qui figurent dans des demandes d'entraide judiciaire entrantes, (b) collectent de manière proactive des informations auprès de sources diverses, afin d'accroître la détection de l'infraction de corruption transnationale et le nombre d'enquêtes, (c) envisagent des sources alternatives de preuve et des fondements alternatifs de responsabilité au titre de l'infraction de corruption transnationale, et (d) explorent tous les fondements pouvant établir leur compétence en vertu de la législation polonaise lorsqu'ils ouvrent des enquêtes et des poursuites à l'encontre de personnes morales pour corruption transnationale, y compris pour établir la compétence territoriale et la compétence fondée sur la nationalité.**

#### **B.2.g. Ressources et priorisation**

131. Les autorités de répression de la corruption transnationale disposent de niveaux de ressources comparables à ceux de la Phase 3, bien que les données disponibles soient incomplètes. Le nombre total de procureurs a légèrement diminué, passant de 6 000 en 2013 à un peu moins de 5 900 en 2021. Ce chiffre inclut les 29 procureurs du bureau central de l'OCCD et les 139 procureurs de ses bureaux régionaux. Les unités régionales anticorruption de la police emploient 281 officiers de police. La Pologne fait état de 198 autres officiers de police travaillant dans des services chargés de la répression de la délinquance économique à un niveau inférieur au niveau régional, mais il n'est pas clairement indiqué si ces agents sont affectés à la répression de la corruption transnationale ou s'ils enquêtent simplement sur la corruption nationale. La Pologne n'a pas fourni de données sur le CBA et l'Agence de sécurité intérieure (ABW). Il est difficile d'évaluer le caractère suffisant des ressources, étant donné que l'augmentation du nombre d'affaires de corruption transnationale à laquelle on s'attendait depuis la Phase 3 ne s'est pas produite, probablement en raison d'insuffisances dans la détection de cette infraction (voir Section A, p. 11). Si la détection s'améliore et si le nombre d'affaires augmente, il faudrait que les ressources affectées à la répression augmentent en conséquence.

132. Par ailleurs, et ce fait est plus préoccupant, la Pologne n'accorde pas une priorité particulière à la répression de la corruption transnationale, comme cela était déjà le cas à l'époque de la Phase 3 (paragraphe 81). Selon des avocats et des représentants de la société civile, la corruption transnationale est simplement considérée sous la rubrique générale de la lutte contre la corruption. C'est pourquoi la responsabilité des affaires de corruption transnationale n'est pas formellement assignée à une autorité spécialisée. Les autorités chargées de l'application de la loi indiquent qu'elles ne font pas la distinction entre corruption nationale et corruption transnationale dans leur approche des enquêtes. Une partie de leur attention est également détournée vers d'autres affaires que des affaires de corruption. Seuls 38.5 % des enquêtes du CBA concernent des infractions de corruption ; la majorité de ses affaires concernent des faux en écritures et des infractions financières et fiscales. Par ailleurs, l'ABW se concentre essentiellement sur la sécurité nationale, et non sur la lutte contre la corruption.

133. Certaines mesures ont été prises récemment pour donner une plus grande priorité à la lutte contre la corruption transnationale. Dans le cadre du Plan d'action adopté à la suite de la mission de haut niveau de 2021, le Directeur de l'OCCD a écrit aux procureurs régionaux, le 30 août 2021 et le 10 septembre



2021<sup>24</sup>. Ces deux lettres demandaient aux procureurs de faire attention aux allégations potentielles de corruption transnationale dans leurs enquêtes sur des affaires de délinquance transfrontières ou financière, et dans l'exécution des demandes d'entraide judiciaire entrantes. Une lettre séparée demandait au Membre National de la Pologne auprès d'Eurojust de signaler des affaires multijuridictionnelles. Les directeurs des départements de la police spécialisés dans la lutte contre la corruption ont apparemment discuté, en octobre 2021, des problèmes de la lutte contre la corruption transnationale. La police a entrepris de collecter et d'analyser des données sur la répression de la corruption transnationale.

134. Ces mesures donnent plus de visibilité à la répression de la corruption transnationale, mais n'expriment pas de manière suffisante la volonté d'en faire une priorité. Ainsi qu'il a été mentionné aux paragraphes 21 et 130, les lettres du Directeur de l'OCCD sont de simples demandes adressées aux procureurs, et non une instruction permanente à caractère obligatoire du Procureur Général. Elles ne sont pas susceptibles de produire des effets au-delà du court terme. En outre, ces efforts ont été faits en quelque sorte au hasard. Les lettres du Directeur de l'OCCD se concentraient essentiellement sur la détection. Elles n'évoquaient ni la priorisation de la répression ni la démarche volontariste à adopter en la matière. La Pologne n'a également pris aucune mesure pour que le CBA accorde une plus grande priorité à la répression de la corruption transnationale. Cette situation est particulièrement regrettable, sachant l'autonomie dont le CBA dispose pour mener des « activités opérationnelles et exploratoires » (voir Section B.2.b, p. 37) et sa charge de travail substantielle dans des affaires autres que de corruption (voir paragraphe 132).

#### Commentaire

**Les examinateurs principaux sont préoccupés par le fait que la Pologne n'accorde pas une priorité suffisante à la répression de la corruption transnationale. La corruption transnationale relève de la répression générale de la corruption. Faute de lui accorder une attention spécifique, la corruption transnationale passe fréquemment inaperçue. Les examinateurs principaux recommandent donc que la Pologne (a) révise son approche de la répression afin de combattre efficacement la corruption transnationale, conformément à la section VI.i de la Recommandation anticorruption, et (b) donne une instruction à caractère obligatoire aux procureurs et aux autorités chargées de l'application de la loi, qui accorde un niveau approprié de priorité à la répression de la corruption transnationale.**

### B.3. L'indépendance des juges et des procureurs en vertu de l'article 5 de la Convention

135. Les enquêtes et les poursuites au titre de la corruption transnationale doivent être menées d'une manière conforme à l'article 5 de la Convention. Elles ne doivent pas être influencées par des considérations d'intérêt économique national, les effets possibles sur les relations avec un autre État, ou l'identité des personnes physiques ou morales en cause. Le Commentaire 27 exige en outre que l'opportunité des enquêtes et des poursuites soit appréciée sur la base de motifs professionnels, sans être indûment influencée par des préoccupations de nature politique. Par extension, l'autorité judiciaire, en tant qu'arbitre ultime des poursuites, doit également être indépendante et n'être soumise à aucune influence politique.

136. Ce rapport examine cinq questions particulièrement importantes (a) le rôle du Procureur Général et du ministre de la Justice, (b) le Conseil national de la magistrature ; (c) le rôle des présidents de cours et de tribunaux, (d) le régime disciplinaire des juges, et (e) le détachement des juges et des procureurs. L'influence potentielle de l'exécutif dans des enquêtes connues comme des « activités opérationnelles et exploratoires » a été évoquée ci-dessus dans la Section B.2.b, p. 37.

137. Dans l'ensemble, l'indépendance de l'autorité judiciaire et du ministère public polonais s'est trouvée fortement réduite depuis la Phase 3. Après son arrivée au pouvoir à la fin de 2015, le gouvernement actuel

<sup>24</sup> Ref. No. PK III PZ 071.69.2021.

a profondément modifié des lois concernant le ministère public et l'autorité judiciaire. Selon les observateurs, un grand nombre de ces réformes ont été « entreprises par la majorité au pouvoir à la hâte et sans consultation appropriée » ; « leur effet cumulé est de placer l'autorité judiciaire sous le contrôle du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif »<sup>25</sup>. Dans le cadre de la présente évaluation, les participants s'accordent généralement à considérer que certains aspects du système judiciaire (qu'il s'agisse des juges ou du ministère public) doivent être améliorés. Cependant, un grand nombre de participants conviennent également que les réformes intervenues après 2015 ont largement échoué à régler les problèmes existants. Au contraire, les réformes ont considérablement érodé l'indépendance des magistrats du siège et du parquet, selon la quasi-totalité des participants à la mission sur place, représentant les juges, le ministère public, les professions judiciaires et la société civile. (Seuls le gouvernement et les trois juges représentant le Conseil national de la magistrature ont émis des avis différents).

138. Les autorités polonaises soulèvent plusieurs objections à ces observations. Elles déclarent que le Groupe de travail n'a pas pour mission d'examiner ces questions. Cependant, elles ignorent ainsi le fait que, dans le cadre des évaluations d'autres pays, des membres du Groupe de travail (y compris la Pologne) ont depuis longtemps examiné de nombreuses questions concernant l'indépendance des juges et des procureurs, notamment l'ingérence politique potentielle et réelle, les nominations et les vacances, les révocations, la discipline, les juges et les procureurs nommés en tant que substituts et à titre provisoire (c'est-à-dire détachés), la composition des conseils de la magistrature, la politisation, et le rôle du procureur général<sup>26</sup>. Ces questions se posent souvent pendant les évaluations du cadre législatif et institutionnel d'un pays ; elles ne sont pas limitées à des affaires spécifiques de corruption transnationale, comme le prétend la Pologne. Les autorités polonaises soutiennent également que ces questions suscitent des opinions diverses en Pologne et que le Groupe de travail « aurait dû mener des enquêtes d'opinion étendues auprès d'un échantillon représentatif d'avocats » avant de parvenir à ses conclusions. Or, la présente évaluation suit la méthodologie appliquée à tous les membres du Groupe de travail. Le rapport se fait l'écho des vues, multiples et contradictoires, qui ont été exprimées par les parties prenantes au Groupe de travail, comme on le verra plus loin. Les autorités polonaises ajoutent qu'un grand nombre de ces vues divergentes sont « motivées non pas par une analyse de fond de la loi, mais sont directement liées aux opinions politiques de ceux qui les expriment. En Pologne, il existe un conflit politique majeur entre deux environnements politiques. » Toutefois, l'analyse de ces questions dans le présent rapport est de nature juridique et non politique.

### **B.3.a. Le rôle du Procureur Général et du ministre de la Justice**

139. Le Procureur Général dirige le ministère public et son pouvoir s'étend pratiquement à tous les aspects de celui-ci, y compris dans la conduite d'affaires spécifiques. Les procureurs sont indépendants et ne sont soumis à aucune influence extérieure au ministère public (Loi sur le ministère public, article 7(1)). En interne, le ministère public est une organisation strictement hiérarchique. Les procureurs doivent exécuter les ordres, directives et instructions du procureur qui est leur supérieur hiérarchique (article 7(2)), y compris ceux qui concernent un acte de procédure dans une affaire (article 7(3)). Le procureur qui est leur supérieur hiérarchique peut modifier ou révoquer les décisions de ces procureurs subordonnés (article 8), ou reprendre une affaire qui leur a été confiée (article 9(2)). Le Procureur général ne conduit pas les enquêtes personnellement, mais peut exercer ces pouvoirs d'instruction dans toute

<sup>25</sup> Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats (5 avril 2018), [Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges](#)

[et des avocats sur sa mission en Pologne](#), paragraphes 74 à 75.

<sup>26</sup> Par exemple, voir Argentine, Phase 2 ([Argentine Phase 2](#)) (paragraphes 130-133, 136, 144 et 152-156), Phase 3 ([Phase 3](#)) (paragraphes 104-110 et 112) et Phase 3bis ([Phase 3bis](#)) (paragraphes 98-127) ; Royaume-Uni, Phase 2bis ([Royaume-Uni Phase 2bis](#)) (paragraphes 116-204) ; Lettonie, Phase 2 ([Lettonie Phase 2](#)) (paragraphes 126-137) ; France, Phase 4 ([France Phase 4](#)) (paragraphes 162-183) ; Slovénie, Phase 4 ([Slovénie Phase 4](#)) (paragraphes 110-168) ; Pérou, Phase 2 ([Pérou Phase 2](#)) (paragraphes 130-152) ; Afrique du Sud, Phase 3 ([Afrique du Sud Phase 3](#)) (paragraphes 80-101). Cette liste est indicative et non exhaustive.

affaire particulière, puisqu'il est le supérieur ultime de tous les procureurs (article 13(2)). Un procureur peut faire appel d'une instruction auprès du supérieur du procureur qui a émis cette instruction (article 7(4)), mais ce recours semble apparemment impossible pour les instructions émises par le Procureur général.

140. Celui-ci dispose en outre de larges pouvoirs de nomination, de discipline et de révocation. Il nomme les procureurs à la demande du Procureur national (article 74). (Le Procureur national est son premier substitut et est également nommé à la demande du Procureur général (article 14(1)). Le Procureur général peut nommer de nouveaux procureurs sans passer par un concours public ni exiger certaines qualifications professionnelles (articles 76(5) et 80). Le Procureur général nomme le président et le vice-président d'une cour disciplinaire : le président nomme à son tour les autres juges de cette cour (articles 145(2)-(3)). Cette cour disciplinaire connaît de la plupart des procédures disciplinaires en première instance. La Chambre de responsabilité professionnelle de la Cour suprême (voir paragraphe 163) connaît des procédures restantes en première instance et de toutes les procédures en deuxième instance (articles 145(1)-(1b)). Le Procureur général nomme et révoque les ombudsmen disciplinaires qui « poursuivent » les procédures disciplinaires (article 153). À la requête du Procureur national, le Procureur général peut révoquer un procureur qui a commis au moins trois infractions disciplinaires (article 93).

141. Les pouvoirs du Procureur général décrits ci-dessus sont exercés par le ministre de la Justice, qui est un homme politique et est membre du pouvoir exécutif. Le Procureur général et le ministre étaient des fonctions séparées pendant la période de 2010-2016<sup>27</sup>. À l'issue de la Phase 3, le Groupe de travail a décidé de suivre la question de l'impact de cet arrangement sur l'article 5 de la Convention (Question nécessitant un suivi 10(d)). Le gouvernement actuel a aboli ce système en combinant les deux rôles en 2016 (article 1(2)). Le ministre a donc acquis rapidement les pleins pouvoirs afin de diriger des poursuites, et a également assumé un rôle vital dans les nominations, la discipline et la révocation des procureurs. La réforme a également permis au ministre de nommer son propre ombudsman disciplinaire et d'engager une procédure disciplinaire ou de s'y associer (article 153a).

142. L'influence de la branche politique sur le ministère public est encore accrue dans plusieurs autres domaines au moins. En premier lieu, le Procureur national est le premier substitut du Procureur général et dispose donc de pouvoirs substantiels pour l'administration du ministère public (par exemple, il peut muter un procureur dans un autre service du ministère public). Le Procureur national est nommé et révoqué par le Président, sur demande du Procureur général (article 14(1)). Selon la Pologne, des hommes politiques et des responsables de différents partis politiques ont soutenu cette réforme à différentes époques. En second lieu, les branches politique et exécutive peuvent avoir connaissance d'informations qui devraient normalement être protégées par le secret de l'instruction. En vertu de l'article 12 de la Loi sur le ministère public, le Procureur général et le Procureur national peuvent « présenter aux autorités publiques, et à d'autres personnes, dans des cas particulièrement justifiés, des informations sur l'activité du ministère public, y compris des informations concernant des affaires spécifiques, si ces informations peuvent être importantes pour la sécurité de l'État ou son bon fonctionnement ». Un procureur présent au cours de la mission sur place indique que le Procureur général peut invoquer cette disposition à son entière discrétion ; aucune directive n'a été publiée à propos de son application. Les autorités polonaises soutiennent que cette disposition s'applique uniquement dans des affaires de sécurité nationale ou de terrorisme, c'est-à-dire « uniquement [dans] les circonstances les plus graves ». Néanmoins, cette disposition est à première vue plus large et plus vague : elle s'applique également lorsque cela est important pour le « bon fonctionnement de l'État ». Des informations peuvent également être divulguées à des personnes n'appartenant pas aux autorités publiques.

143. La raison invoquée par la Pologne afin de justifier ces réformes n'est pas convaincante. La Pologne indique que le système antérieur a conduit à des retards de recrutement et « était critiqué non seulement dans les médias mais également dans les milieux juridiques et la société en général ». Le cumul des

<sup>27</sup> La Pologne indique que les fonctions de Procureur général et de ministre de la Justice étaient également exercées par la même personne en 1990-2010.

fonctions de Procureur général et de ministre de la Justice visait à « permettre au Conseil des ministres de regagner la capacité de garantir la protection de la sécurité intérieure de l'État et l'ordre public ». Cette réforme était nécessaire étant donné que « le Conseil des ministres [a] des obligations constitutionnelles envers l'État, lui imposant d'assurer la sécurité de ses citoyens. » La loi antérieure à la réforme « limitait dans une mesure significative la capacité du Conseil des ministres à remplir » ces obligations. Ce « modèle de fonctionnement du ministère public [...] ne répondait pas à cet impératif, à la fois de l'avis d'experts et selon la perception du grand public. » Cependant, aucun des participants à la mission sur place, y compris les autorités polonaises, ne peut expliquer qui sont ces « experts » ou quelle est la preuve de cette perception publique. Peu avant l'adoption du présent rapport, les autorités polonaises ont fait référence à quelques articles parus dans les médias, qui ont été critiqués envers le ministère public dans certaines affaires. Toutefois, une conclusion ressort clairement des explications de la Pologne : le principal objectif de la réforme était de subordonner le ministère public au Conseil des ministres, c'est-à-dire au pouvoir exécutif.

144. L'explication donnée par la Pologne minimise également le rôle du ministre de la Justice. Elle indique que la réforme visait principalement à remplacer le bureau du Procureur général par le bureau du Procureur national en tant qu'autorité de poursuite centralisatrice ; à remplacer l'instance d'appel du ministère public par des procureurs régionaux ; à donner au Procureur général le pouvoir de gérer le ministère public en adressant des ordres, des directives et des instructions aux procureurs ; et à introduire de la transparence dans les procédures disciplinaires. Toutefois, aucun de ces objectifs ne nécessite de fusionner les rôles du Procureur général et du ministre de la Justice. La Pologne assimile également cette fusion à la situation existante dans certains pays européens, où « le ministre est responsable de la politique pénale, et veille à la sécurité nationale de l'État et à l'ordre public ». Toutefois, le pouvoir dont dispose le ministre de la Justice en Pologne va bien au-delà de la politique pénale et s'étend à des affaires spécifiques, ce qui sape fondamentalement l'indépendance des procureurs. Enfin, la Pologne indique que la réforme de 2016 « n'intègre pas le ministère public dans l'administration du gouvernement ». Néanmoins, elle reconnaît que « l'autorité qui relie le ministère public à l'exécutif [...] avec une influence significative sur son fonctionnement est le Procureur général – un poste détenu par le ministre de la Justice » [non souligné dans l'original].

145. Plusieurs institutions internationales désapprouvent les réformes. La Commission européenne signale que « le pouvoir du Procureur Général ou de procureurs de haut rang d'émettre des instructions dans des affaires individuelles (y compris des instructions de ne pas poursuivre) a été utilisé à plusieurs reprises, y compris dans des affaires politiquement sensibles<sup>28</sup>. » Le Conseil de l'Europe constate que « l'amalgame entre des fonctions politiques et de poursuite génère toutefois plusieurs problèmes insurmontables en ce qui concerne le respect du principe de séparation du ministère public et de la sphère politique ». Les réformes « aboutissent à accumuler trop de pouvoirs entre les mains d'une seule personne. Cela a des conséquences négatives directes sur l'indépendance du ministère public par rapport à la sphère politique, mais également sur l'indépendance de l'autorité judiciaire et, partant, la séparation des pouvoirs et la règle de droit en Pologne<sup>29</sup>. »

### Commentaire

***Les examinateurs principaux sont sérieusement préoccupés par le fait qu'un grand nombre des caractéristiques du ministère public polonais sont fondamentalement incompatibles avec le principe de l'indépendance du parquet. Le ministre de la Justice, qui est à la fois un homme politique et un membre de l'exécutif, peut diriger chaque poursuite. Il joue un rôle vital dans la nomination, la discipline et la révocation des procureurs. Le ministre et le Procureur national***

<sup>28</sup> Commission européenne, [Rapport 2020 sur l'état de droit - Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Pologne](#), p. 8. La Pologne soutient que la Commission européenne « n'a pas pour mission d'interférer dans des affaires concernant la supervision administrative et l'organisation du pouvoir judiciaire d'un État membre. »

<sup>29</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) (11 décembre 2017), [Poland: Opinion on the Act on the Public Prosecutor's Office as Amended](#), 892/2017, paragraphes 110 et 115.

**peuvent divulguer des informations sur des affaires particulières à des personnes appartenant au gouvernement ou extérieures à ce dernier, si cela est important pour le « bon fonctionnement de l'État ».**

**Les examinateurs principaux recommandent donc que la Pologne (a) prenne des mesures afin de garantir l'indépendance du ministère public de telle sorte que les poursuites échappent à toute influence politique et de l'exécutif, particulièrement dans le cadre des enquêtes et des poursuites pour corruption transnationale, (b) veille à ce que les procédures de nomination, le régime disciplinaire et la révocation des procureurs soient transparents et échappent à toute influence politique et de l'exécutif, et (c) modifie l'article 12 de la Loi sur le ministère public ou publie des directives limitant la divulgation d'informations sur des affaires à des autorités publiques et l'autorise uniquement dans des affaires concernant la sécurité publique.**

### **B.3.b. Conseil national de la magistrature**

146. Le Conseil national de la magistrature (CNM) joue un rôle vital dans le fonctionnement de la justice. Le CNM est garant de l'indépendance des tribunaux et des juges (article 186 de la Constitution). Il évalue et propose les candidats à la nomination aux différents postes de magistrat (y compris les juges à la Cour suprême) (article 179 de la Constitution), examine les demandes de mise à la retraite d'un juge, élit l'ombudsman disciplinaire des juges des tribunaux de droit commun, émet un avis sur la révocation des présidents et vice-présidents des tribunaux, adopte des règles sur la déontologie professionnelle et exprime des avis sur la législation (article 3 de la Loi sur le CNM). Il statue également sur les recours contre des décisions administratives des présidents de tribunaux, par exemple sur des mutations de magistrats (article 22a(5) de la Loi sur les tribunaux de droit commun).

147. L'article 187 de la Constitution impose que la majorité des membres du CNM soient des juges. Sur les 25 membres du CNM, 17 sont des juges : le Premier Président de la Cour suprême, le Président de la Cour administrative suprême et 15 juges choisis parmi les juridictions suprêmes, de droit commun, administratives et militaires. Les huit autres membres proviennent de la sphère politique et de l'exécutif : le ministre de la Justice, un représentant du Président de la République et six législateurs (quatre du Sejm et deux du Sénat).

148. Néanmoins, la branche politique exerce désormais une influence sur le CNM, puisqu'elle s'est arrogé le pouvoir de choisir les 15 membres du CNM représentant l'institution judiciaire. Les règles qui le permettent ne sont pas fixées par la Constitution mais par la Loi sur le CNM. Auparavant, l'institution judiciaire élit deux membres du CNM venant de la Cour suprême, deux venant des tribunaux administratifs, dix venant des tribunaux de droit commun et un venant des tribunaux militaires. Depuis une réforme législative de janvier 2018, les candidats venant des tribunaux doivent désormais solliciter le soutien de leur candidature par 25 juges ou 2 000 citoyens. Une commission du Sejm vérifie la régularité de ces soutiens. Le Sejm choisit ensuite 15 des 17 juges par un vote à la majorité de 60 %, pour un mandat d'une durée de quatre ans (articles 9a-11e de la Loi sur le CNM). Si l'on ajoute ces 15 membres au ministre de la Justice et aux sept représentants du Président de la République et du parlement, 23 des 25 membres du CNM viennent désormais des branches politique et exécutive ou sont choisis par elles.

149. Le parlement a utilisé ses nouveaux pouvoirs pour choisir des juges qui étaient précédemment associés au gouvernement. Le ministre de la Justice a déclaré publiquement que « chaque groupe [parlementaire] peut proposer des juges qui seront responsables envers lui. Nous avons proposé des juges dont nous pensons qu'ils seront disposés à coopérer à la réforme judiciaire »<sup>30</sup>. Les membres du CNM sont donc apparemment censés être responsables envers les hommes politiques qui les ont choisis. En

<sup>30</sup> Transcription de la troisième session du Sénat, 10<sup>e</sup> mandature (15 janvier 2020), reproduite dans [Cour suprême \(23 janvier 2020\) \(BSA I-4110-1/20\)](#), paragraphe 38.



conséquence, il ressort d'un rapport<sup>31</sup>, que le Sejm a choisi 13 nouveaux membres du CNM venant du corps judiciaire en mars 2018. Trois d'entre eux étaient auparavant des assistants du ministre de la Justice et sept autres avaient précédemment été nommés par le ministre de la Justice aux fonctions de président ou vice-président d'un tribunal. La Pologne soutient que le choix des membres du CNM a été « totalement objectif et transparent » et qu'il n'existe aucune preuve ni aucun exemple indiquant que des membres du CNM doivent rendre des comptes à des hommes politiques. En mai 2022, 15 nouveaux membres ont été élus selon ce système. Les autorités polonaises indiquent qu'aucune inquiétude n'a été exprimée quant à l'indépendance de ces nouveaux membres.

150. La réforme a remis en question l'indépendance non seulement du CNM mais du corps judiciaire dans son ensemble. À la majorité de 11 contre 3, la Cour suprême polonaise a conclu que :

[L]e [CNM] ainsi constitué n'est pas un organe indépendant mais un organe directement subordonné aux autorités politiques. En conséquence, les procédures de candidature aux fonctions de juge appliquées par le [CNM] ont été et seront défectueuses, créant des doutes fondamentaux à propos de la motivation sous-jacente aux propositions de nomination de certaines personnes particulières au poste de juge<sup>32</sup>.

151. Les autorités polonaises déclarent que la Cour suprême n'a pas le pouvoir d'émettre un avis sur cette question, et que la Cour constitutionnelle est en désaccord avec la Cour suprême et « a éliminé [son arrêt] de la circulation », étant donné que la position de cette dernière est contraire à la Constitution et à la Convention européenne des droits de l'homme<sup>33</sup>. Néanmoins, de nombreuses instances internationales sont parvenues à la même conclusion que la Cour suprême polonaise. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que le CNM, et les juges dont il propose la nomination, ne sont pas indépendants et impartiaux<sup>34</sup>. Le Réseau européen des conseils de la Justice a exclu le CNM en raison de son manque d'indépendance<sup>35</sup>. Dans le domaine de la lutte contre la corruption, le Conseil de l'Europe a recommandé que la Pologne modifie sa législation de telle sorte que la moitié au moins des membres du CNM soient des juges élus par leurs pairs<sup>36</sup>. Les autorités polonaises contestent le raisonnement ayant conduit à ces décisions.

152. Dans le cadre de la présente évaluation, la Pologne donne une explication non convaincante de la réforme du CNM. Elle indique que cette réforme vient d'un désir « de rompre avec le modèle corporatiste et intracommunautaire de choix des membres [du CNM]. » Or, ce « modèle intracommunautaire » est précisément l'un des principaux aspects de l'indépendance judiciaire. La Pologne ajoute que la réforme accroît la « légitimité démocratique des membres du CNM », en « donnant aux citoyens, en plus des juges, le droit de choisir des candidats à la nomination au Conseil. » Mais la réforme donne au Sejm – et non aux citoyens – le dernier mot pour le choix des membres du CNM issus de l'institution judiciaire. La Pologne avance une autre justification, selon laquelle le système antérieur « favorisait les juges siégeant dans les plus hautes juridictions, c'est-à-dire des 'hauts fonctionnaires' (présidents de tribunaux ou chefs de

<sup>31</sup> Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, [Rapport faisant suite à la visite de la Commissaire en Pologne du 11 au 15 mars 2019](#), paragraphe 14.

<sup>32</sup> [Cour suprême \(23 janvier 2020\) \(BSA I-4110-1/20\)](#), paragraphe 42. Le ministre de la Justice a répondu dans une [déclaration](#). La Pologne indique également que la Cour suprême aurait jugé, dans un arrêt ultérieur, qu'il est inadmissible de contester une décision de justice, y compris de la Cour suprême, au motif qu'elle aurait été rendue par un tribunal dont la composition est illégale, si cette illégalité prétendue résulte du fait qu'un juge siégeant au tribunal a été nommé par le nouveau Conseil national de la magistrature (I NZP 1/21, LEX No. 3159005). Le gouvernement polonais indique qu'il existe une « jurisprudence abondante et divergente sur la question. »

<sup>33</sup> BSA I-4110-1/20, OSNKW 2020, no. 2, item 7.

<sup>34</sup> Cour européenne des droits de l'homme (22 juin 2021), [Reczkowicz c. Pologne](#), 43447/19 ; (30 mars 2021), [Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne](#), 4907/18 ; (8 novembre 2021), [Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne](#), 49868/19 et 57511/19.

<sup>35</sup> ENCJ (28 octobre 2021), « [ENCJ Votes to Expel Polish Council for the Judiciary \(KRS\)](#) »

<sup>36</sup> Conseil de l'Europe, GRECO (22 juin 2018), [Addendum au rapport d'évaluation du quatrième cycle sur la Pologne \(article 34\)](#)

division) ». Cette situation aurait cependant pu être corrigée en spécifiant des quotas légaux pour chaque juridiction, plutôt que de donner le pouvoir de nomination au Sejm. La Pologne soutient en outre que ce modèle de choix des membres du CNM existe dans un autre pays européen, et est également utilisé pour choisir d'autres responsables polonais comme l'Ombudsman, le Président de la Cour des comptes et les magistrats de la Cour constitutionnelle. Les autorités polonaises indiquent également que les membres du CNM ne jugent aucune affaire et que leur mode de sélection n'affecte donc pas l'indépendance de l'institution judiciaire.

153. Des représentants de certains syndicats de magistrats, de certains syndicats de procureurs, des professions juridiques et de la société civile, rencontrés au cours de la mission sur place, doutent fortement de la motivation invoquée par le gouvernement et déplorent l'impact de la réforme sur l'indépendance de la justice. Un ancien juge déclare que la réforme visait à donner aux hommes politiques le pouvoir sur le CNM ; la plupart des citoyens n'éprouvent en réalité aucun intérêt pour le choix des membres du CNM. Plusieurs représentants des professions juridiques en conviennent et déclarent que la réforme est motivée par des raisons politiques. Un juge et un autre participant font observer qu'un candidat doit faire campagne pour obtenir le soutien d'hommes politiques et de citoyens, ce qui est fondamentalement incompatible avec l'indépendance des juges. Les seuls avis contraires sont exprimés par le gouvernement et trois juges qu'il a invités à participer à la mission sur place, dont deux sont des membres du CNM élus selon les nouvelles règles. Tous trois maintiennent que la réforme n'affecte pas l'indépendance du CNM.

#### Commentaire

***Les examinateurs principaux sont sérieusement préoccupés par le fait que le Sejm ait le pouvoir de choisir les 15 membres du CNM représentant l'institution judiciaire. En conséquence, 23 des 25 membres du CNM viennent des branches politique et exécutive ou sont choisis par elles. Le CNM est donc vulnérable à une influence potentielle des politiques et de l'exécutif. Cette situation réduit à son tour l'indépendance de la justice dans son ensemble, sachant le rôle central du CNM dans le fonctionnement de l'institution judiciaire. Les examinateurs principaux recommandent donc que la Pologne modifie sa législation, de telle sorte que la majorité des membres du CNM représentant l'institution judiciaire soient élus sans ingérence des politiques et de l'exécutif.***

#### B.3.c. Rôle des présidents de tribunaux

154. Les présidents de tribunaux ont une influence considérable sur le travail des juges d'un tribunal. Chaque tribunal, à chaque degré de juridiction, a un président qui est un juge en exercice et est responsable de l'administration du tribunal. Un président détient des pouvoirs étendus, notamment celui d'affecter les juges, les assesseurs et les greffiers aux différentes chambres du tribunal ; celui de muter un juge dans une autre chambre, parfois sans son consentement (article 22a de la Loi sur les tribunaux de droit commun) ; celui de remplacer un juge du tribunal (article 45) ; et celui d'engager une procédure disciplinaire contre un juge (article 114(1)). Les présidents des Cours d'appel et des Tribunaux régionaux sont nommés pour un mandat de six ans non renouvelable ; les présidents des Tribunaux de district le sont pour un mandat de quatre ans renouvelable une fois (article 26). Les mêmes règles s'appliquent aux vice-présidents de tribunaux.

155. En 2017, le pouvoir de nomination des présidents de tribunaux conféré au ministre de la Justice a été étendu. Avant la réforme, le ministre nommait les présidents des Cours d'appel et des Tribunaux régionaux avec l'avis de l'assemblée des juges de la juridiction concernée. Les présidents de Cours d'appel nommaient les présidents des Tribunaux de district. La réforme a dispensé de recueillir l'avis de l'assemblée des juges et a également donné au ministre le pouvoir de nommer tous les présidents des Tribunaux de district (articles 24-25).

156. Les motifs de révocation ont également été modifiés. Un président peut être révoqué pour « manquement grave ou persistant dans l'exercice de ses fonctions officielles », ou s'il est « incompatible avec les intérêts de l'administration de la justice ». Depuis 2017, la révocation peut également intervenir

pour un motif plutôt vague, à savoir « l'identification d'une efficacité particulièrement faible des activités dans le domaine de la supervision administrative ou de l'organisation du travail d'une cour ou d'un tribunal » (article 27(1)). Les présidents de Tribunaux de district peuvent être révoqués pour « manquement grave dans l'exercice des fonctions de supervision des auxiliaires de justice chargés de l'exécution des jugements, attachés au tribunal » (article 27(7)).

157. Comme en matière de nominations, la réforme de 2017 a donné au ministre de la Justice un rôle central en matière de révocation des présidents de tribunaux. Le ministre peut révoquer un président après avis du collège des juges du tribunal concerné. Il peut suspendre le président en attendant cet avis. Si le collège s'oppose à la révocation, le ministre peut faire appel auprès du CNM. Le CNM ne peut bloquer la révocation qu'à la majorité des deux tiers. Ce blocage semble improbable, étant donné le nombre de membres du CNM choisis par les branches politique et exécutive (voir paragraphe 148). Cependant, si le CNM ou le collège de juges ne peut pas donner un avis dans les 30 jours (par exemple, en raison d'une situation d'impasse), la révocation peut alors avoir lieu (articles 27(2)-(5)). Peu après l'adoption de la réforme, le ministre a révoqué 20 % (150 sur environ 750) des présidents et vice-présidents en exercice en 2017 et les a remplacés par d'autres membres de l'institution judiciaire, selon les autorités polonaises<sup>37</sup>. Un ancien juge présent au cours de la mission sur place connaît des présidents qui ont été révoqués brutalement sans aucune explication, par un simple fax.

158. Ces nouvelles dispositions suscitent deux préoccupations. Premièrement, la Pologne indique que le ministre de la Justice et un président de tribunal « ne peuvent avoir aucune influence sur les décisions des juges ». Mais un président peut remplacer des juges en cas de manque « d'efficacité de la procédure dans des affaires particulières » (articles 37b(1) et 45(2)). La Pologne ajoute que les juges sont évalués périodiquement sur la base de données comme le nombre d'affaires reçues et terminées. Or, le texte de la loi va plus loin et permet d'évaluer l'efficacité dans des affaires particulières. Selon un participant à la mission sur place, d'autres pouvoirs du président peuvent également être utilisés – par exemple le pouvoir de muter un juge –, comme une forme de « harcèlement en douceur ». Le ministre de la Justice peut également faire pression sur un président pour qu'il use de ces pouvoirs dans un cas particulier, en menaçant de le révoquer s'il ne le fait pas. La Pologne juge ces préoccupations sans fondement, en déclarant que les révocations « s'appliqueront uniquement dans des cas marginaux et que rien ne justifie de les traiter comme un moyen de sanctionner des juges et de les empêcher d'agir dans les affaires dont ils sont saisis ». Un juge peut en outre faire appel d'une mesure de mutation auprès du CNM. Deuxièmement et en tout état de cause, l'interférence politique peut également être plus systématique et insidieuse. Si le ministre exerce ses vastes pouvoirs de nomination de présidents, il préférera probablement des juges qui ont adopté des décisions favorables au gouvernement.

159. La justification donnée par la Pologne de ces réformes est également contestable sur un autre point. Elle déclare que « l'institution judiciaire n'est pas absolument séparée et indépendante des pouvoirs législatif et exécutif ». En conséquence, le législateur peut « conférer au pouvoir exécutif certains pouvoirs de supervision administrative des tribunaux ». Cela garantit que « l'institution judiciaire fonctionne de la manière la plus optimale, ce qui devrait se traduire par une efficacité du système judiciaire dans son ensemble et garantir le droit d'accès des citoyens à la justice ». Cependant, ces pouvoirs exécutifs ne se limitent pas en Pologne à des questions « administratives », par exemple l'entretien des locaux des tribunaux ou la sécurité, comme cela est le cas dans d'autres pays. Ils s'étendent au contraire à la nomination et à la révocation des présidents de tribunaux, ce qui empiète indirectement sur l'indépendance des décisions judiciaires.

### Commentaire

***Les examinateurs principaux s'inquiètent du fait que les pouvoirs du ministre de la Justice, qui peut nommer et révoquer les présidents des tribunaux, peuvent lui permettre d'influencer***

<sup>37</sup> Voir également Reuters (30 juin 2021), « [European rights court says Poland denied officials right to appeal](#) ».

***indûment des présidents de tribunaux de manière directe et d'autres juges de manière indirecte. Le caractère vague des dispositions permettant de révoquer un président de tribunal ou de remplacer un autre juge, ajoute encore à cette inquiétude. Les examinateurs principaux recommandent donc que la Pologne fasse en sorte que les représentants de l'institution judiciaire aient un rôle décisif dans la nomination et la révocation des présidents et des vice-présidents de tribunaux, en vertu de dispositions claires garantissant que ce pouvoir ne soit pas un instrument d'ingérence politique dans l'indépendance des juges.***

### **B.3.d. Le régime disciplinaire des juges**

160. Un juge peut être sanctionné en cas de faute disciplinaire. Les sanctions vont d'un avertissement et d'une mutation jusqu'à la suspension, la réduction du salaire et la révocation (article 109 de la Loi sur les tribunaux de droit commun). Avant 2017, les motifs justifiant une sanction disciplinaire étaient les suivants : (1) faute professionnelle, y compris une violation manifeste et flagrante de la loi et un manquement à la dignité de la fonction, et (2) une conduite antérieure à la nomination du juge incompatible avec les devoirs d'un fonctionnaire de l'État ou indigne de la fonction judiciaire (article 107(1)).

161. Depuis 2020, le gouvernement actuel a ajouté quatre nouveaux motifs justifiant une sanction disciplinaire :

- (a) actes ou omissions susceptibles d'empêcher ou d'entraver dans une mesure significative le fonctionnement de l'organe judiciaire ;
- (b) des actions contestant l'existence du statut officiel d'un juge, la validité de la nomination d'un juge ou la légitimité d'un organe constitutionnel de la République de Pologne ;
- (c) des activités publiques qui sont incompatibles avec les principes d'indépendance des tribunaux et des juges ;
- (d) un déni de justice.

162. La Pologne déclare que cette réforme des motifs justifiant une sanction disciplinaire accroît l'indépendance judiciaire car elle est plus précise, mais on peut en douter. La réforme a ajouté de nouveaux motifs de sanction disciplinaire et, partant, augmenté les risques de contentieux à ce sujet. En effet, des motifs comme « entraver le fonctionnement de l'organe judiciaire » et « déni de justice » sont vagues. La Pologne ajoute que le motif tiré des « actions contestant le statut officiel d'un juge » etc. visait à empêcher des juges de contester le statut de juges nommés après la réforme du CNM (voir Section B.3.b, p. 48). Des dispositions légales entrées en vigueur en juillet 2022 après la mission sur place ont clarifié le fait que certaines circonstances ne constituent pas des fautes disciplinaires, par exemple lorsqu'un juge sollicite une décision préliminaire de la Cour de justice de l'Union européenne, ou examine si un tribunal remplit les exigences d'indépendance et d'impartialité dans une affaire particulière.

163. Le gouvernement actuel a introduit deux autres réformes. En premier lieu, la structure des juridictions disciplinaires a été modifiée. Auparavant, les juridictions disciplinaires rattachées aux Cours d'appel et à la Cour suprême statuaient sur les procédures disciplinaires en première et seconde instance respectivement. Une nouvelle Chambre disciplinaire de la Cour suprême a été créée en 2019, afin de statuer sur certaines procédures de première instance, en fonction du motif disciplinaire. La Chambre disciplinaire statue ensuite sur toutes les procédures en seconde instance (article 110 de la Loi sur les tribunaux de droit commun). En juillet 2022, une Chambre de la responsabilité professionnelle, rattachée à la Cour suprême, a remplacé la Chambre disciplinaire. La Pologne indique que cette nouvelle Chambre renforce les droits et garanties en matière procédurale dans le cadre des procédures disciplinaires judiciaires, par exemple en garantissant que les audiences se tiennent dans des délais raisonnables et en clarifiant la compétence territoriale des juridictions disciplinaires. Elle ajoute que la nouvelle Chambre a infirmé certaines décisions de son prédécesseur.

164. En second lieu, le ministre de la Justice s'est vu attribuer des pouvoirs préoccupants dans la procédure disciplinaire. La procédure commence au moment où des personnes autorisées, tels le ministre et des présidents de tribunaux, sollicitent des « activités afin d'expliquer l'affaire ». Un « ombudsman disciplinaire » prend alors la responsabilité de « poursuivre » l'affaire (article 114 de la Loi sur les tribunaux de droit commun). Les réformes confèrent au ministre le pouvoir de nommer l'Ombudsman disciplinaire national des tribunaux de droit commun et deux suppléants (article 112(3)). Cet Ombudsman national nomme à son tour les ombudsmen responsables de la discipline dans d'autres tribunaux (article 112(6)). L'Ombudsman national peut également reprendre leurs dossiers (article 112a(1a)). En outre, le ministre peut nommer un Ombudsman disciplinaire du ministre de la Justice qui peut initier des procédures disciplinaires à la demande du ministre (article 112b). Lorsque l'ombudsman a terminé son enquête, l'affaire est entendue par les juridictions disciplinaires rattachées aux Cours d'appel, dont les juges sont également nommés par le ministre (article 110a).

165. Les dangers de ce système sont évidents. Le ministre de la Justice peut engager une procédure disciplinaire judiciaire, et en assurer la poursuite et le jugement par le biais des juges qu'il a lui-même nommés. En d'autres termes, l'exécutif a amplement la possibilité de se servir d'une procédure disciplinaire pour faire pression sur des juges dans des affaires particulières, ou pour sanctionner des juges qui auraient adopté des décisions défavorables. La Pologne n'explique pas les raisons pour lesquelles un rôle si important a été confié au ministre en matière de discipline. Elle indique que la création de la Chambre disciplinaire spécialisée auprès de la Cour suprême accroît l'efficacité et la qualité de la jurisprudence. Elle ajoute que les procédures seront transparentes et accessibles au public. Toutefois, aucun de ces objectifs n'exige de donner un rôle aussi envahissant au ministre.

166. Dans la pratique, certains juges ont fait l'objet de sanctions disciplinaires pour s'être opposés à la réforme. Deux juges du CNM suggèrent, au cours de la mission sur place, que des mesures disciplinaires n'ont été prises que pour des fautes, notamment la commission d'infractions pénales. Mais cette position est contredite par d'autres participants à la mission sur place. Un juge et un avocat indiquent que plusieurs autres juges ont fait l'objet ou font l'objet de procédures disciplinaires pour avoir exprimé leur opposition aux réformes judiciaires du gouvernement. La même chose est arrivée à des juges qui contestent la validité des juges nommés après les réformes du CNM de 2017. Ces procédures ont un « effet réfrigérant » et, selon deux avocats et un ancien juge, ont effrayé de nombreux juges craignant de faire l'objet de sanctions disciplinaires de ce fait. Même un juge invité par le gouvernement à participer à la mission sur place admet que certains juges qui se sont exprimés contre les réformes judiciaires font l'objet de procédures disciplinaires, mais ajoute qu'il ne s'agit que « d'un petit nombre de cas, qui surviennent de manière très occasionnelle ». Selon lui, ces procédures sont justifiées.

### Commentaire

***Les examinateurs principaux sont sérieusement préoccupés par le système polonais de mesures disciplinaires à l'encontre des membres de l'institution judiciaire. Les raisons entraînant des mesures disciplinaires sont nombreuses. Beaucoup sont vagues. Le ministre de la Justice joue un rôle envahissant, qui peut être la source d'une ingérence politique dans l'indépendance de la justice. Les examinateurs principaux recommandent donc que la Pologne modifie sa législation pour (a) restreindre les motifs de sanctions disciplinaires aux seuls cas de fautes professionnelles les plus graves, et (b) veille à ce que le système disciplinaire judiciaire échappe à toute influence politique et de l'exécutif.***

#### B.3.e. Détachement de juges et de procureurs

167. Le ministre de la Justice dispose également d'un vaste pouvoir discrétionnaire pour désigner et révoquer des juges et des procureurs dans le cadre de détachements. Il peut détacher un juge auprès d'un autre tribunal, y compris un tribunal de degré supérieur, pour une durée déterminée ou indéterminée avec le consentement du juge. Il peut mettre fin à un détachement sans devoir justifier de sa décision, en



vertu d'une simple notification (articles 77(1) et (4) de la Loi sur les tribunaux de droit commun). Le ministre (en sa qualité de Procureur général) et le Procureur national peuvent également détacher des procureurs auprès d'un autre parquet. Le consentement du procureur n'est pas exigé pour les détachements d'une durée inférieure ou égale à six mois, et, dans certains cas, d'une durée inférieure ou égale à 12 mois. Selon la Pologne, la décision de détachement prise par le ministre est totalement discrétionnaire et n'a pas à être justifiée. Le ministre peut également mettre un terme à un détachement sans préavis dans certaines circonstances, par exemple si le détachement est devenu « inutile » (articles 106(2)-(3) et 107(1)-(2) de la Loi sur le ministère public). La Pologne explique que ce système de détachements est en place depuis près de 100 ans, et qu'il a pour but de résoudre des « problèmes périodiques de manque de personnel ». Un juge détaché peut continuer de traiter des affaires qui lui ont été précédemment confiées (article 47b(4) de la Loi sur les tribunaux de droit commun).

168. Les détachements semblent être très répandus. La Pologne indique que 162 des 168 procureurs du Département de lutte contre le crime organisé et la corruption (OCCD) sont en détachement. Le personnel du prédécesseur de l'OCCD « se composait également largement » de procureurs détachés. Des participants à la mission sur place indiquent que des juges ont également été détachés en tant que présidents de tribunaux.

169. Le système de détachements représente encore un autre levier d'ingérence politique et de l'exécutif dans l'indépendance des juges et des procureurs. Il fonctionne comme « le bâton et la carotte », selon un procureur représentant un syndicat de procureurs au cours de la mission sur place. Les procureurs et les juges qui n'ont plus la faveur de l'exécutif peuvent être frappés de bannissement en faisant l'objet d'un détachement. Ceux qui sont en faveur peuvent être récompensés par des promotions à des postes plus prestigieux, qui s'accompagnent de pouvoirs, d'une rémunération et d'avantages plus importants. Des détachements à un poste de niveau identique ou inférieur peuvent même être attrayants : par exemple, un détachement hors du lieu de résidence permanente du juge ou du procureur concerné s'accompagne d'un logement gratuit, d'une indemnité journalière et du remboursement des frais de voyage pendant toute la durée du détachement (articles 77(6) de la Loi sur les tribunaux de droit commun ; articles 108-109 et 113 de la Loi sur le ministère public). La Pologne soutient que ces avantages sont requis en vertu du droit du travail. Néanmoins, les juges et les procureurs détachés qui jouissent de ces avantages peuvent parfaitement s'abstenir de prendre des décisions défavorables pour le gouvernement, sous peine que le ministre de la Justice révoque ces privilèges sans préavis.

170. La Pologne estime que ces préoccupations sont injustifiées, étant donné que le système de détachements est compatible, selon elle, avec l'indépendance de la justice et le droit de l'Union européenne<sup>38</sup>. Elle soutient également que ce système « repose sur une longue tradition en Pologne », et que le Groupe de travail n'avait pas critiqué le pouvoir de détachement du Procureur général au cours de la Phase 3. Toutefois, le Procureur général n'était pas à l'époque le ministre de la Justice et était donc indépendant du pouvoir exécutif (voir Section B.3.a, p. 45). Même si tel n'avait pas été le cas, le Groupe de travail peut parfaitement examiner des questions qui n'ont pas été évoquées au cours d'évaluations précédentes<sup>39</sup>. La Pologne soutient également que la nature temporaire des détachements « rend difficile d'accepter que la décision des juges puisse être influencée par la crainte que le ministre de la Justice mette fin au détachement ». Toutefois, l'utilisation répandue et de longue date des détachements (voir paragraphe 168) suggère que ces détachements ne sont pas nécessairement temporaires.

### Commentaire

**Les examinateurs principaux reconnaissent que le système polonais de détachement des juges et des procureurs peut être utile pour remédier à des pénuries de personnel. Ils recommandent à la**

<sup>38</sup> Avis de l'Avocat général de la CJUE, affaire C-748/19 à 754/19 ; Cour constitutionnelle, affaire K 45/07 ; Cour suprême, affaire BSA I-4110-5/07.

<sup>39</sup> [Suivi de la mise en œuvre de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption : procédures d'évaluation de Phase 4](#), paragraphe 5.

***Pologne de faire en sorte que les détachements de juges et de procureurs soient protégés contre l'influence des politiques et de l'exécutif, en modifiant sa législation ou en prenant une mesure aussi juridiquement contraignante.***

## **B.4. Coopération internationale**

### **B.4.a. Cadre légal de l'entraide judiciaire**

171. Le cadre légal polonais en matière d'entraide judiciaire n'a pas changé depuis la Phase 3. La Pologne est partie à plusieurs accords multilatéraux d'entraide judiciaire dans des affaires de corruption transnationale : la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (CNUCTO), la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959 (et ses protocoles additionnels) ; et la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne signée en 2000. Le ministre de la Justice indique que la Convention anticorruption de l'OCDE est la convention de base en matière d'entraide judiciaire. La coopération avec les pays de l'UE est principalement régie par des instruments de l'UE, essentiellement la Décision d'enquête européenne (DEE). Des traités d'entraide judiciaire bilatéraux ont été conclus principalement avec des pays non membres de l'UE : la Biélorussie, Cuba, l'Égypte, la Mongolie, le Maroc, la Russie, le Taipei chinois, la Thaïlande, la Türkiye et les États-Unis. Le Chapitre 62 du CPP prévoit la fourniture d'une entraide judiciaire en l'absence d'un traité applicable. L'article 41 de la loi sur la responsabilité des entités collectives permet l'entraide judiciaire dans des procédures contre des personnes morales.

172. Le CPP définit des procédures et exigences supplémentaires. Les types d'assistance disponibles comprennent la signification de documents ; le recueil de témoignages ; des inspections, des perquisitions et des saisies ; l'envoi de convocations ; et la fourniture de fichiers, de documents et d'informations à propos de la loi (article 585). La Pologne refuse de fournir l'entraide dans le cas où cela serait contraire aux principes de son système juridique (article 588(2)). Elle peut également la refuser si l'État requérant ne garantit pas la réciprocité (article 588(3)). La loi polonaise régit l'exécution de la demande. Toutefois, l'entraide peut être fournie selon une procédure ou dans une forme particulière demandée par les autorités étrangères à condition qu'elle ne soit pas contraire à la loi polonaise (article 588(4)). Des mesures supplémentaires sont disponibles dans les relations avec les États membres de l'UE (Chapitres 62a-62d).

173. La Pologne indique que l'entraide judiciaire n'est pas entravée par le principe de la double incrimination et la « disposition relative à l'impunité » (voir Section B.1.b, p. 33). En ce qui concerne la coopération avec des non-membres de l'UE, la Pologne peut refuser l'entraide si la demande concerne un acte qui n'est pas une infraction en vertu de la loi polonaise (article 88(3)). Des procureurs polonais indiquent qu'une personne bénéficiant d'une impunité peut néanmoins être contrainte de déposer en tant que témoin auprès d'autorités étrangères. Il n'y a aucun problème d'auto-incrimination étant donné que cette personne bénéficie d'une impunité. Toutefois, cette position n'a pas été testée dans la pratique.

174. Le CPP définit deux canaux afin de solliciter et de fournir une entraide judiciaire. Dans les relations entre la Pologne et un État membre de l'UE, les autorités compétentes coopèrent directement sur la base du principe de la confiance et de la reconnaissance mutuelles. Dans les relations avec des pays non membres de l'UE, les tribunaux et les procureurs polonais doivent communiquer avec leurs homologues étrangers via le ministre de la Justice en tant qu'autorité centrale, à part certaines exceptions limitées. Le ministre de la Justice communique également par l'intermédiaire du ministre des Affaires étrangères si besoin est (article 613 du CPP).

175. Ce système ne s'applique pas au transfert de procédures pénales. Si la Pologne et un autre État membre de l'UE ont ouvert des procédures simultanées au titre du même acte de la même personne, le tribunal ou le procureur polonais doit consulter son homologue étranger. Ils décident ensuite ensemble si le tribunal ou le procureur polonais doit demander à reprendre la procédure étrangère ou à transférer le dossier à la juridiction étrangère (article 592c du CPP). Si la même situation se produit avec un pays non

membre de l'UE, le ministre de la Justice fait la demande de transfert de la procédure après avoir consulté les autorités polonaises compétentes (article 592(1)). Cependant, si la question du transfert se pose avant l'introduction d'une procédure en Pologne, le ministre de la Justice décide seul (articles 590-591 du CPP). Les juges et les procureurs n'interviennent pas dans cette décision. Cette situation est loin d'être idéale. La décision de transférer la procédure exige d'examiner la juridiction la plus appropriée pour mener les poursuites, eu égard aux conflits de compétence et à la double incrimination (ne bis in idem). La contribution des juges et des procureurs est importante pour procéder à cette détermination.

176. Après avoir examiné un projet du présent rapport, les autorités polonaises confirment que « l'article 590 du CPP n'oblige pas le ministre de la Justice à consulter le procureur. [...] La situation est similaire en ce qui concerne l'article 591 du CPP. » Dans la pratique, le ministre de la Justice consulterait le Parquet national avant de prendre une décision. Il serait souhaitable de codifier cette pratique et de la rendre obligatoire. La Pologne argue également qu'une réforme législative « serait purement théorique », étant donné que le ministre de la Justice est également le Procureur général. Mais ces deux rôles devraient être séparés (voir Section B.3.a, p. 45).

### Commentaire

**Les examinateurs principaux recommandent que le Groupe de travail procède à un suivi à propos de l'application des articles 590 et 591 du CPP.**

#### B.4.b. L'entraide judiciaire dans la pratique

177. La Pologne n'a pas de statistiques sur les délais dans lesquels l'entraide judiciaire est sollicitée et fournie. Elle explique que cette absence de données est probablement due au fait que l'entraide judiciaire est décentralisée. Les tribunaux et les procureurs sollicitent et fournissent l'entraide judiciaire directement avec leurs homologues étrangers. Or, cette situation ne fait que rendre la compilation de statistiques plus importante et plus chronophage, mais ne la rend pas impossible. En outre, la Pologne n'explique pas l'absence de statistiques sur la coopération avec des pays non-membres de l'UE, qui se déroule via une autorité centrale (voir paragraphe 174).

178. Des États membres de l'UE rapportent que les demandes sont habituellement exécutées en quelques mois. Toutefois, un pays non membre de l'UE indique que ses demandes n'ont été exécutées que dans un délai de un à trois ans. Les autorités polonaises expliquent que la coopération intra-UE est beaucoup plus rapide grâce à la communication directe entre les autorités compétentes, sans intervention d'une autorité centrale. La Pologne n'a pas non plus assisté à la Réunion informelle des autorités répressives organisée par le Groupe de travail. Cette réunion aurait pu servir de forum afin de faciliter et de coordonner les demandes d'entraide judiciaire entre la Pologne et d'autres membres du Groupe de travail, y compris ceux qui ne sont pas membres de l'UE.

179. Le recours à des équipes d'enquête conjointes (EEC) peut être insuffisant dans des affaires de corruption transnationale. Les autorités répressives polonaises et ukrainiennes ont formé une EEC dans l'affaire de la Construction routière (Ukraine). Les autorités polonaises déclarent que l'EEC a facilité une coopération étroite qui a été capitale pour le succès et la rapidité de l'enquête. Toutefois, cette affaire peut être l'exception plutôt que la règle. Dans l'affaire de la Compagnie de bus (Lettonie), d'autres juridictions ont constitué une EEC. La Pologne a été invitée à s'y joindre mais a refusé. Des EEC auraient également été possibles mais n'ont pas été envisagées par les autorités polonaises dans l'affaire de la Construction navale (Estonie) et de l'Agent des douanes (Allemagne).

180. La Pologne n'est pas d'accord avec cette conclusion. Elle indique qu'elle a eu recours à des EEC à 23 reprises en 2021, soit l'un des taux de fréquence les plus élevés parmi les États membres de l'UE<sup>40</sup>. Mais ce taux ne tient pas compte de la taille des différents pays. Si on rapporte ce taux à la population d'un pays, la Pologne se classe uniquement 22<sup>e</sup> sur 25 États membres de l'UE en termes de recours à

<sup>40</sup> Eurojust, pp. 73-74. [Rapport annuel 2021](#)

des EEC pour l'année 2021. La Pologne fait également référence à des données d'un rapport de Moneyval<sup>41</sup>. Toutefois, les chiffres concernent le blanchiment de capitaux et non la corruption nationale ou transnationale.

### Commentaire

**Les examinateurs principaux sont préoccupés par le fait que la Pologne n'a pas tenu de statistiques sur les délais dans lesquels l'entraide judiciaire est demandée et fournie en matière de corruption transnationale. En raison de ce manque de données, il est impossible pour le Groupe de travail – et la Pologne – d'évaluer le fonctionnement du processus d'entraide judiciaire. Ils recommandent donc que la Pologne tienne ces statistiques. Ils recommandent également que des procureurs polonais et/ou des représentants des autorités répressives polonaises assistent à la Réunion informelle des autorités répressives organisée par le Groupe de travail.**

**Le recours à des équipes d'enquête conjointes (EEC) peut être insuffisant dans des affaires de corruption transnationale. Ces affaires sont par nature transnationales et multijuridictionnelles. Elles sont donc tout particulièrement indiquées pour donner lieu à la constitution d'EEC, qui permettraient de réaliser des enquêtes plus complètes et plus rapides, sans les obstacles liés aux procédures traditionnelles en matière d'entraide judiciaire. Les examinateurs principaux recommandent donc à la Pologne de faire en sorte que le Procureur général donne une instruction à caractère obligatoire, afin que le recours à des EEC soit systématiquement envisagé à un stade aussi précoce que possible dans des affaires de corruption transnationale.**

### B.4.c. Extradition

181. Le régime de l'extradition en vigueur en Pologne n'a pas changé depuis la Phase 3. Les traités multilatéraux auxquels la Pologne est partie et qui peuvent prévoir l'extradition dans des affaires de corruption transnationale incluent la Convention des Nations Unies contre la corruption ; la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée ; et la Convention européenne d'extradition de 1957 et ses protocoles additionnels. Ainsi qu'il a été mentionné au paragraphe 171, la Pologne considère que la Convention anticorruption est le fondement légal de la coopération internationale (voir également rapport de Phase 3, paragraphe. 129). Des accords bilatéraux d'extradition applicables à des affaires de corruption transnationale sont en vigueur avec l'Australie, l'Égypte, l'Inde, la Thaïlande et les États-Unis. Les chapitres 65a-65b du CPP prévoient l'extradition vers des États membres de l'UE au moyen du Mandat d'arrêt européen (MAE). Les chapitres 64-65 régissent l'extradition vers ou en provenance d'autres États en l'absence d'accord d'extradition.

182. Le CPP définit les motifs de refus d'extrader. L'article 604(1) énumère les motifs entraînant obligatoirement un refus qui sont notamment les suivants : la personne recherchée est un citoyen polonais ou bénéficie du droit d'asile en Pologne ; le délai de prescription a expiré et ; une procédure pénale a été valablement terminée pour la même infraction commise par la même personne. L'extradition peut être refusée si la personne recherchée a sa résidence permanente en Pologne (article 604(2)). À l'issue de la Phase 3, le Groupe de travail a décidé de suivre cette question (Question nécessitant un suivi 10(e)). Toutefois, la Pologne n'a pas fourni de statistiques ou de jurisprudence sur cette question. Les autres motifs discrétionnaires de refus sont notamment les suivants : une infraction a été commise en Pologne ; une procédure pénale est pendante en Pologne pour le même acte commis par la même personne ; et l'absence de réciprocité. Le rapport de Phase 2 (paragraphe 125) a relevé que les autorités polonaises sont obligées d'engager une procédure pénale si l'extradition est refusée. Une demande d'extradition est une raison plausible de soupçonner qu'une infraction a été commise et justifie par conséquent l'engagement d'une procédure pénale en Pologne.

<sup>41</sup> Moneyval (2021), [Rapport d'évaluation du 5ème cycle](#), paragraphe 777.

183. Le CPP définit également la procédure d'extradition. Le procureur transmet la demande d'extradition au tribunal régional (article 602). Le tribunal tient une audience afin d'examiner l'existence de l'un des motifs de refus d'extradition décrits ci-dessus. S'il décide d'extrader, l'affaire est transmise au ministre de la Justice qui décide s'il y a lieu de livrer la personne recherchée (article 603). Dans les affaires faisant l'objet d'un Mandat d'arrêt européen, le tribunal régional tranche cette question sans l'intervention du ministre (Chapitre 65b).

#### **Commentaire**

***Les examinateurs réitèrent la question nécessitant un suivi 10(e) de Phase 3, et recommandent que le Groupe de travail continue de suivre la question de l'extradition de résidents permanents polonais pour corruption transnationale.***

### **B.5. Infractions liées à la corruption transnationale**

#### **B.5.a. Infraction de blanchiment de capitaux**

184. L'infraction de blanchiment de capitaux est prévue par l'article 299 du Code pénal. Toutes les infractions, y compris l'infraction de corruption transnationale, peuvent être considérées comme des infractions principales. L'infraction de blanchiment de capitaux est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois à huit ans. Cette peine est alourdie et va de un an à dix ans de prison si l'infraction est aggravée, c'est-à-dire si elle est commise en accord avec une autre personne, ou pour obtenir un « avantage matériel substantiel » de plus de 200 000 PLN (42 000 EUR). Le Code pénal couvre également l'autoblanchiment. La préparation de l'infraction est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre trois ans. La condamnation entraîne obligatoirement la confiscation des produits directs et indirects du blanchiment de capitaux. Les modifications apportées à l'infraction en 2016 ne concernent pas les sujets traités dans le cadre de la présente évaluation. Une personne morale peut être reconnue responsable de blanchiment de capitaux (article 16(2)(1) de la Loi sur la responsabilité des entités collectives).

185. Les enquêtes et les poursuites pour blanchiment de capitaux lié à la corruption transnationale peuvent être inadéquates. La Pologne communique des statistiques montrant une moyenne annuelle de 370 enquêtes, 568 poursuites et 337 condamnations pour blanchiment de capitaux entre 2016 et 2020. Toutefois, il n'existe aucun chiffre sur des affaires liées à la corruption transnationale ou nationale. Dans l'affaire de l'Agent des douanes (Allemagne), le corrupteur a versé des pots-de-vin à des agents publics étrangers pour faciliter l'importation de produits et éviter de payer des droits. Les poursuites se sont concentrées sur les actes de corruption en Allemagne, en négligeant les avantages obtenus grâce à la corruption et à leur blanchiment. Ainsi qu'il a été mentionné à la Section B.2.f, p. 41, les procureurs n'ont pas envisagé le blanchiment de capitaux, lié à l'infraction principale de corruption transnationale, comme une base alternative de responsabilité dans l'affaire des Boissons alcoolisées (Russie). La Pologne fournit également des informations sur trois affaires de corruption transnationale passive. Sur les 25 personnes physiques condamnées pour corruption, aucune n'a été également condamnée pour corruption transnationale. La seule exception est l'affaire de la Construction routière (Ukraine), dans laquelle une personne physique a été condamnée pour blanchiment de capitaux lié à l'infraction principale de complicité de corruption transnationale passive.

#### **Commentaire**

***Les examinateurs principaux considèrent que la Pologne dispose d'un cadre légal parfaitement adapté afin de poursuivre le blanchiment de capitaux lié à l'infraction de corruption transnationale, mais qu'elle ne l'a pas encore fait. Ils recommandent donc que la Pologne prenne des mesures afin de s'assurer que les procureurs et les autorités répressives envisagent des enquêtes et des poursuites pour blanchiment de capitaux dans toutes les affaires de corruption transnationale.***



### B.5.b. *Infraction de falsification des comptes*

186. La myriade d'infractions de falsification des comptes prévues dans le droit polonais n'a pas changé depuis la Phase 3 :

- En vertu de l'article 77(1) de la Loi sur la comptabilité, les faits suivants constituent une infraction pénale : défaut de tenue de livres comptables, tenue de livres comptables non conformes aux dispositions de la Loi et tenue de livres comptables contenant des informations non fiables. L'article 77(2) prévoit une seconde infraction, à savoir le défaut d'établissement de certains états financiers. L'article 79 prohibe en outre le défaut de présentation d'états financiers ou de certaines informations à des fins de vérification et autres. Toutefois, la portée de cette infraction diffère quelque peu des omissions ou falsifications comptables décrites dans l'article 8 de la Convention. Les trois infractions précitées sont passibles d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre deux ans ou d'une amende de 100 à 1.08 million PLN (21.50 à 232 295 EUR)<sup>42,43</sup>
- (b) Le Code pénal fiscal prévoit des infractions similaires de défaut de tenue de livres comptables (articles 53(21) et 60) ou de tenue de livres comptables non fiables, c'est-à-dire de livres qui ne reflètent pas la réalité des faits (articles 53(22) et 61). Ces infractions sont passibles d'une amende de 1 003 à 9.63 millions PLN (206 – 1.98 million EUR)<sup>44</sup>.
- (c) La Pologne fait également référence aux infractions de faux en écritures ou de falsification de documents (article 270(1)) et de factures (article 270a) prévues par le Code pénal général. La première infraction est passible d'une peine d'amende et d'emprisonnement de trois mois à cinq ans ; la dernière est passible d'une amende et d'une peine d'emprisonnement de six mois à huit ans.

187. À l'époque de la Phase 2 (paragraphe 204), le Groupe de travail avait critiqué le faible nombre de poursuites pour falsification des comptes. Les niveaux de répression s'étaient quelque peu améliorés au stade de la Phase 3, mais le niveau des sanctions appliquées était très bas et incluait une grande proportion de peines avec sursis. La recommandation 6(c) de Phase 3 a donc demandé à la Pologne de « veiller à ce que les personnes physiques et morales soient condamnées à des peines efficaces, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction de falsification des comptes », si l'infraction est commise à l'effet de commettre ou de cacher l'infraction de corruption transnationale.

188. Malheureusement, les poursuites pour des infractions de falsification des comptes liées à l'infraction de corruption demeurent insuffisantes en Pologne et la répression reste inexistante. Aucune enquête ou poursuite pour falsification des comptes n'a été diligentée dans l'une ou l'autre des affaires de corruption transnationale active et passive. D'autres types d'affaires ont abouti en 2017-2021 à 2 542 mises en examen et 1 008 condamnations en vertu de l'article 77 de la Loi sur la comptabilité, ainsi qu'à des sanctions à l'encontre de 2 069 personnes en vertu du Code pénal fiscal, toutes dispositions confondues (et non pas seulement les articles 53(21) et (60)). Contrairement à ce qu'elle avait fait lors de la Phase 3, la Pologne ne fournit pas de statistiques sur les infractions de falsification des comptes imputées à des personnes physiques en vertu du Code pénal.

189. Le cadre légal de la responsabilité des personnes morales et son application nécessitent également des améliorations. L'article 16 de la Loi sur la responsabilité des entités collectives énumère les infractions dont des personnes morales peuvent être tenues responsables. La liste inclut les infractions de falsification des comptes en vertu du Code pénal et du Code pénal fiscal, mais non celles prévues par la Loi sur la comptabilité. Cette situation est particulièrement préoccupante, étant donné qu'il n'existe aucune donnée

<sup>42</sup> À l'époque de la Phase 3, l'amende maximale s'élevait à 720 000 PLN. L'augmentation de l'amende maximale est due à l'augmentation du « taux journalier » utilisé par l'article 33 du CP. Ce taux journalier est fonction du salaire minimum ; son augmentation reflète des facteurs économiques comme l'inflation. L'augmentation du taux journalier et de l'amende maximale est donc une augmentation symbolique qui ne reflète pas la réalité économique.

<sup>44</sup> Ces amendes ont également été augmentées en raison de l'augmentation du salaire minimum servant à calculer le taux journalier en vertu de l'article 23(3) du Code pénal fiscal. Voir également note de bas de page 43.

démontrant la répression des infractions de falsification des comptes prévues par le Code pénal et le Code pénal fiscal (voir paragraphe 188). Les amendes maximales pour falsification des comptes vont de 1 000 à 5 millions PLN (218 à 1.09 million EUR). Les amendes sont également plafonnées à 3 % du chiffre d'affaires réalisé par la personne morale au cours de l'exercice fiscal pendant lequel l'infraction a été commise. Ces dispositions sont identiques à celles qui s'appliquent en cas de corruption transnationale, et n'aboutissent pas à des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives (voir Section C.4.a, p. 70). Depuis la Phase 3, aucune personne morale n'a été condamnée pour falsification des comptes. Une procédure contre une personne morale, engagée sur le fondement de l'article 61(1) du Code pénal fiscal, a été abandonnée selon la Pologne.

### Commentaire

**Les examinateurs principaux sont préoccupés par le fait que la répression des infractions de falsification des comptes liées à la corruption transnationale soit inexistante à l'encontre des personnes physiques et morales. Ces infractions n'ont donné lieu à une enquête ou à des poursuites dans aucune des affaires de corruption transnationale active ou passive. La Pologne fournit des statistiques sur les infractions à la Loi sur la comptabilité. Il n'existe aucune donnée démontrant la répression des infractions prévues par le Code pénal et le Code pénal fiscal, ou la répression à l'encontre de personnes morales.**

**Les examinateurs principaux recommandent en conséquence que la Pologne (a) engage des enquêtes et des poursuites vigoureuses à l'encontre de personnes physiques et morales, s'il y a lieu, au titre des infractions de falsification des comptes liées à la corruption transnationale, (b) tienne des données exhaustives sur la répression de toutes les infractions de falsification des comptes à l'encontre des personnes physiques et morales.**

**Les examinateurs principaux notent également que le cadre légal permettant de poursuivre des personnes morales au titre des infractions de falsification des comptes est déficient. Ils recommandent en conséquence à la Pologne de modifier la Loi sur la responsabilité des entités collectives, de telle sorte que (c) les personnes morales puissent être tenues responsables des infractions de falsification des comptes en vertu de la Loi sur la comptabilité, et (d) les sanctions pour falsification des comptes liée à la corruption transnationale soient efficaces, proportionnées et dissuasives.**

## B.6. Conclusion des affaires de corruption transnationale et sanctions

### B.6.a. Accords hors procès

190. La section XVII de la Recommandation anticorruption recommande aux pays membres d'examiner la possibilité d'utiliser des formes variées de résolution des affaires de corruption transnationale, y compris des accords hors procès. Les accords hors procès désignent « des mécanismes élaborés et utilisés pour résoudre des affaires sans recourir à une audience judiciaire classique ou une procédure administrative complète, sur la base d'un accord négocié entre une personne physique ou morale et une autorité poursuivante ou une autre autorité.»

191. La Pologne utilise deux types d'accords hors procès dans le cadre de procédures pour corruption transnationale à l'encontre de personnes physiques :

- (a) **Transactions pénales** : L'article 335 du CPP s'applique si (i) l'accusé reconnaît sa culpabilité ; (ii) sa responsabilité ne fait aucun doute, à la lumière de ses explications et des circonstances de l'infraction, et (iii) l'attitude de l'accusé montre que les objectifs de la poursuite sont atteints. Dans ce cas, le procureur demande au tribunal de prononcer une condamnation. La requête comprend un accord avec l'accusé sur les sanctions et autres mesures. Cette disposition peut être combinée avec l'article 60(4) du CP sur l'atténuation extraordinaire de la peine si un accusé (i) donne des explications par rapport à son cas, et (ii) révèle les circonstances substantielles d'une autre infraction qui est passible de cinq ans d'emprisonnement, et dont les forces de l'ordre n'ont pas

connaissance. Si ces conditions préalables sont remplies, le procureur peut demander au tribunal une atténuation de la peine, y compris une suspension conditionnelle de toute peine (article 60(4) du CP). L'article 60(6) du CP énonce les différentes réductions de peine, et autorise une réduction en dessous de la peine minimale légale.

Des transactions pénales supplémentaires peuvent être conclues en vertu des articles 338a et 387 du CPP. Un accusé peut demander une condamnation avant la notification de la date du procès ou à la fin du premier interrogatoire de tous les accusés lors de l'audience principale. Une condamnation est alors prononcée si le procureur ne s'y oppose pas. Selon la Pologne, dans la pratique, le défendeur consulte le procureur avant de présenter la requête pour s'assurer de l'absence d'objection.

- (b) Abandon conditionnel des poursuites : L'article 336 du CPP permet à un procureur de demander au tribunal l'abandon conditionnel des poursuites au lieu d'un acte d'accusation. La requête propose une période de probation, des conditions à imposer à l'accusé et une mise sous surveillance si nécessaire. En cas d'acceptation, le juge précise l'acte commis et fixe le délai et les conditions de la probation (article 342 du CPP). Un tribunal peut également accorder un abandon conditionnel des poursuites de sa propre initiative si les conditions de l'article 66 du CP sont remplies (articles 341 et 414(4) du CPP).

192. Ces dispositions ont été utilisées pour résoudre des affaires de corruption, notamment dans des cas de corruption transnationale active et passive. Dans l'affaire de la Construction routière (Ukraine), un défendeur a coopéré lors de l'enquête. Il a ensuite négocié la sanction avec le procureur, et ce dernier a demandé au tribunal une atténuation exceptionnelle de la peine. Le tribunal a accepté la requête et a condamné le défendeur pour complicité de corruption transnationale passive, entre autres infractions. Il a condamné l'intéressé à trois ans de prison avec sursis et à une amende de 60 000 PLN (12 594 EUR). Dans une deuxième affaire de corruption transnationale passive, deux fonctionnaires polonais qui ont plaidé coupables pour avoir accepté des pots-de-vin ont bénéficié d'une atténuation exceptionnelle de la peine. Des transactions pénales ont également été utilisées dans deux autres affaires de corruption transnationale passive. Les défendeurs dans ces affaires ont été condamnés à une peine d'emprisonnement avec sursis et à une amende. Au total, les accords hors procès ont donné lieu à 3 413 condamnations pour des infractions de corruption de 2016 à 2021. Les transactions pénales sont « les plus populaires », selon les procureurs présents lors de la mission sur place.

193. Les deux types d'accords hors procès sont soumis à une approbation judiciaire. Un procureur doit déposer une requête au tribunal sollicitant la mesure à appliquer ou s'abstenir de s'opposer à une demande en vertu des articles 338a et 387 du CPP. Si le tribunal n'approuve pas la transaction pénale, la requête peut être déposée à nouveau (article 335(4) du CPP). Il n'existe pas de disposition correspondante autorisant (ou interdisant) des requêtes répétées pour abandon conditionnel des poursuites ou atténuation extraordinaire de la peine.

194. Les critères de recours à ces accords hors procès ne sont pas complètement clairs et transparents. Les autorités polonaises se réfèrent à l'article 53 du CP, mais cette disposition ne fait qu'énoncer des principes et des facteurs généraux, permettant de déterminer une peine, qui s'appliquent à toutes les affaires. Pour les affaires conclues par des accords hors procès, les dispositions légales prescrivent les conditions préalables à leur utilisation, telles que décrites ci-dessus. En outre, l'article 60 du CP définit la fourchette de réduction de la peine pour une atténuation à titre extraordinaire. Par exemple, si un acte constitue un délit, la peine ne doit pas être inférieure à un tiers du minimum légal. Mais les procureurs ne disposent d'aucune indication sur les facteurs à considérer pour choisir la peine dans la fourchette autorisée. Pour les transactions pénales, aucune disposition légale ou orientation n'indique la réduction de peine appropriée. De même, rien ne permet de savoir quand un procureur doit exercer son pouvoir discrétionnaire de demander un abandon conditionnel des poursuites. Des orientations sur les types de conditions de probation à appliquer, en particulier dans les affaires de corruption transnationale, font également défaut.

195. Enfin, les résultats des accords hors procès ne sont pas facilement accessibles au public. Après avoir approuvé un accord, le juge prononce un jugement imposant la sanction. Néanmoins, ce jugement est succinct. Il ne dévoile pas tous les faits nécessaires pour déterminer quand recourir à un accord hors procès, ni encore moins le raisonnement ayant conduit aux sanctions appliquées. Selon les autorités polonaises, les motifs écrits du jugement ne peuvent être rédigés qu'à la demande des parties, ce qui est rare. Selon des procureurs présents lors de la mission sur place, les jugements sont accessibles au public, mais ils ne sont pas systématiquement publiés.

### Commentaire

**Les examinateurs principaux félicitent la Pologne d'avoir mis en place des accords hors procès dans les affaires de corruption transnationale et autres. Ils déplorent néanmoins que certains aspects de ces accords soient insuffisants pour garantir une transparence adéquate. Les dispositions légales énoncent certaines conditions préalables à l'utilisation des accords hors procès et, dans certains cas, l'éventail des réductions de peine. Les procureurs conservent toutefois un pouvoir discrétionnaire important, à la fois pour décider de l'opportunité d'utiliser un accord particulier et de la sanction à demander. Comme l'a précédemment souligné le Groupe de travail<sup>45</sup>, l'absence de critères clairs pour l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire expose les procureurs à des critiques sur le caractère arbitraire ou la motivation inappropriée des accords hors procès. Des directives écrites favoriseraient une approche cohérente, quel que soit le procureur chargé de l'affaire. Les sections XVIII.i-iii de la Recommandation anticorruption invitent ainsi les pays à « adopter un cadre clair et transparent concernant les accords hors procès » ; « développer des critères clairs et transparents pour le recours à des accords hors procès » ; et « fournir des informations claires et publiquement accessibles sur les avantages que l'auteur allégué de l'infraction peut obtenir grâce à la conclusion d'un accord hors procès ».**

**Les examinateurs principaux sont également préoccupés par le fait que le public ne peut pas accéder facilement aux informations sur les accords hors procès. Par conséquent, le public ne peut pas savoir si le recours aux accords hors procès est justifié dans un cas particulier ni si les sanctions en résultant sont efficaces, proportionnées et dissuasives. Cet état de choses pourrait saper la confiance du public dans l'administration de la justice.**

**C'est pour ces raisons que les examinateurs principaux recommandent à la Pologne (a) de développer et publier des orientations claires et transparentes à l'intention des procureurs, précisant les critères de recours à des accords hors procès dans des affaires de corruption transnationale, les sanctions appropriées et les conditions s'attachant à ces accords, et (b) s'il y a lieu et en conformité avec ses règles en matière de protection des données et de protection de la vie privée, de rendre publiques autant d'informations que possible sur ses accords hors procès, conformément à la section XVIII.iv de la Recommandation anticorruption.**

#### B.6.b. Sanctions contre des personnes physiques

196. Les sanctions contre les personnes physiques pour corruption transnationale n'ont pas changé depuis la Phase 3<sup>46</sup>. Différentes sanctions s'appliquent selon la nature de l'infraction :

- (a) La corruption visant à inciter un agent public étranger à exercer une fonction publique est passible d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 8 ans (article 229(1) et (5) du CP).
- (b) Une infraction de « moindre gravité » est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement de 2 ans maximum (article 229(2) du CP). Comme le mentionne le paragraphe 103, la Pologne précise que le terme « moindre gravité » est défini par la

<sup>45</sup> Chili, Phase 4 ([Chili Phase 4](#)), paragraphes 130-134.

<sup>46</sup> Un amendement de l'article 229 du CP entrant en vigueur en mars 2023 porte la sanction maximale pour le paiement d'un pot-de-vin de « valeur substantielle » de 12 à 15 ans et introduit une nouvelle catégorie de corruption de « grande valeur » (plus d'un million de zlotys soit 215 000 EUR) passible d'une peine d'emprisonnement allant de 3 à 30 ans.

jurisprudence, les commentaires et la doctrine générale du droit pénal qui oriente la jurisprudence. Un procureur présent lors de la mission sur place affirme que les cas de corruption transnationale ne devraient pas être considérés comme de « moindre gravité ».

- (c) La corruption visant à inciter un agent public étranger à violer des dispositions légales est passible d'une peine d'emprisonnement de 1 à 10 ans (article 229(3) du CP).
- (d) Si le pot-de-vin a une « valeur substantielle » (c'est-à-dire supérieure à 200 000 PLN (43 000 EUR)), la peine varie de 2 à 12 ans d'emprisonnement (articles 115(5) et 229(4) du CP).

Une amende peut être imposée en plus d'une peine d'emprisonnement si l'auteur de l'infraction tire ou a l'intention de tirer un « avantage matériel » pour lui-même ou pour autrui (articles 33(2) et 115(4) du CP). L'article 53 du CP énumère les facteurs qui aggravent ou atténuent la peine. Les peines peuvent être réduites en dessous du minimum légal par le biais de certaines formes d'atténuation exceptionnelle de la peine (voir section B.6.a, p. 60). L'ensemble de ces dispositions, y compris l'éventail des sanctions, s'appliquent de la même manière à la corruption transnationale et nationale.

197. La seule affaire de corruption transnationale active menée à terme a donné lieu à des sanctions qui semblent faibles. Dans l'affaire de l'Agent des douanes (Allemagne), l'auteur de l'infraction a versé 65 000 EUR de pots-de-vin à un fonctionnaire étranger afin qu'il falsifie une série de documents douaniers facilitant l'importation de marchandises et le non-paiement des droits. Il a été condamné à une peine de deux ans d'emprisonnement, assortie d'un sursis de cinq ans. Le tribunal a également imposé une amende d'environ 8 500 EUR, ce qui ne représentait qu'une infime partie de la valeur des pots-de-vin versés. La confiscation n'a pas été ordonnée (voir paragraphe 201). Ces sanctions sont nettement moins sévères que celles de l'intermédiaire et du fonctionnaire corrompu qui ont été condamnés en Allemagne à des peines de quatre ans de prison chacun.

198. Les peines avec sursis peuvent contribuer à l'inadéquation des sanctions, bien qu'un récent amendement législatif puisse atténuer cette crainte. La Pologne a fourni des informations sur trois affaires conclues de corruption transnationale passive. Sur les 23 peines d'emprisonnement prononcées, 18 étaient assorties d'un sursis. Cependant, l'article 69 a été modifié en 2015 pour réduire les sursis en abaissant le seuil des peines éligibles de deux ans d'emprisonnement à un an. L'amendement ne s'applique pas aux trois affaires de corruption transnationale passive et à l'affaire de l'Agent des douanes (Allemagne) mentionnées ci-dessus : il est entré en vigueur après la commission des actes de corruption dans ces affaires. La Pologne ne peut pas fournir de statistiques complètes sur le type et le niveau des sanctions imposées pour la corruption nationale, y compris pour les infractions commises après 2015. En outre, une atténuation exceptionnelle de la sanction peut également entraîner un sursis (voir paragraphe 191(a)), comme ce fut le cas pour l'affaire de la Construction routière (Ukraine).

199. La Pologne déclare que les sanctions dans les futures affaires de corruption transnationale seront plus élevées que les précédentes. Le rapport de Phase 3 (p. 23) indiquait que « le niveau des sanctions imposées aux personnes physiques pour corruption nationale active, tant en termes de faibles amendes que de proportion élevée de peines d'emprisonnement avec sursis, est préoccupant. » Depuis, l'amendement de 2015 visant à réduire les sursis est entré en vigueur. Le ministère public a également publié des lignes directrices en 2014 demandant aux procureurs de « remplir les critères de proportionnalité, d'efficacité et de caractère dissuasif de la sanction. »<sup>47</sup> Les lignes directrices ne traitent toutefois pas de l'utilisation des peines avec sursis.

### Commentaire

***Depuis la Phase 3, la Pologne n'a conclu avec succès qu'une seule affaire de corruption transnationale active. Les sanctions imposées dans cette affaire semblent faibles. Dans les affaires de corruption transnationale passive, la grande majorité des peines d'emprisonnement sont assorties de sursis. Depuis lors, un amendement législatif a réduit le nombre d'affaires pouvant***

<sup>47</sup> Réf. no. PG III PZ 073/140/13.



**faire l'objet d'un sursis. Le ministère public a également publié des directives demandant aux procureurs de s'assurer que les sanctions sont suffisantes. Il n'est pas possible de juger de l'efficacité de ces mesures, car la Pologne ne tient pas de statistiques complètes sur les sanctions appliquées dans les affaires de corruption.**

**Pour ces raisons, les examinateurs principaux recommandent à la Pologne (a) de collecter des statistiques complètes sur les sanctions imposées aux personnes physiques dans les affaires de corruption transnationale, (b) de prendre les mesures appropriées pour garantir que les sanctions imposées dans la pratique pour corruption transnationale à l'encontre de personnes physiques sont efficaces, proportionnées et dissuasives. Les examinateurs principaux préconisent également que le Groupe de travail assure le suivi de l'utilisation des peines avec sursis dans les affaires de corruption transnationale.**

### **B.6.c. Confiscation à l'encontre de personnes physiques**

200. Le Code pénal prévoit la confiscation à l'encontre des personnes physiques en cas de corruption transnationale et d'infractions connexes. Les tribunaux doivent confisquer les objets provenant directement d'une infraction (article 44(1)). Ils doivent en outre confisquer tout avantage financier découlant directement ou indirectement d'une infraction (article 45(1)). La confiscation de l'instrument d'une infraction est une mesure discrétionnaire (article 44(2)). La confiscation peut également être ordonnée après l'abandon conditionnel ou la suspension des poursuites dans certaines circonstances (article 45a). Il est possible de confisquer des biens de valeur équivalente (articles 44(4) et 45(1)). La confiscation n'est pas ordonnée si le bien doit être restitué à une partie lésée ou à une autre entité (articles 44(5) et 45(1)). Les dispositions introduites depuis la Phase 3 autorisent la confiscation d'une entreprise utilisée pour commettre une infraction ou pour dissimuler des gains provenant de l'infraction (article 44a). La confiscation en l'absence de condamnation est possible dans certaines circonstances, par exemple après un abandon conditionnel des poursuites (article 45a). La confiscation à l'encontre des personnes morales est décrite dans la section C.4.a p. 70.

201. La confiscation n'a pas été ordonnée dans la seule affaire de corruption transnationale conclue (agent des douanes (Allemagne)). En 2012, le défendeur a été reconnu coupable d'avoir versé 65 000 EUR de pots-de-vin à un fonctionnaire pour falsifier des documents douaniers et faciliter l'importation de marchandises et le non-paiement des droits. Néanmoins, le bénéfice financier obtenu par le corrupteur grâce à l'infraction n'a pas été confisqué. La Pologne précise que le procureur et le tribunal ont accepté la proposition de condamnation de la défense, qui ne comprenait pas de confiscation. La raison pour laquelle cet accord primerait sur les articles 44 et 45 du CP, qui imposent la confiscation dans ces circonstances, n'est pas claire. La Pologne ajoute que la confiscation aurait dû être appliquée par le tribunal allemand qui a condamné le fonctionnaire et l'intermédiaire corrompus. Mais l'Allemagne aurait seulement confisqué le pot-de-vin. L'Allemagne ne saurait se substituer à la Pologne pour confisquer le produit de la corruption.

202. La Pologne n'a pas entièrement mis en œuvre la recommandation du Groupe de travail visant à sensibiliser à la confiscation. S'appuyant sur les données des affaires de corruption nationale, le rapport de Phase 3 (paragraphes 71-75) note que le recours à la confiscation après condamnation était « décevant ». La recommandation 3(b) invitait la Pologne à « attirer l'attention des autorités chargées de l'application des lois sur l'importance de la confiscation dans les poursuites pour corruption. » Le 31 mars 2014, le procureur général adjoint a émis des « recommandations » à l'intention de tous les procureurs concernant les procédures relatives à la corruption transnationale<sup>48</sup>. La communication précise que les procureurs « ne peuvent pas ignorer les requêtes visant à statuer sur la confiscation des objets utilisés pour commettre l'infraction de corruption, [et] les avantages matériels découlant de l'infraction ». En 2015, le Groupe de travail a conclu que cette démarche n'a que partiellement mis en œuvre la

<sup>48</sup> Réf. no. PG III PZ 073/140/13.

recommandation 3(b) (Rapport de suivi de la Phase 3, paragraphe 10). Contrairement à la Phase 3, la Pologne déclare dans le cadre de cette évaluation qu'il n'existe « aucune donnée pertinente » sur les confiscations imposées dans les affaires de corruption nationale ou d'autres infractions financières.

### Commentaire

**Les examinateurs principaux notent que le procureur général adjoint a émis des « recommandations » en 2014 invitant les procureurs à demander la confiscation dans les cas de corruption transnationale. Mais, en 2015, le Groupe de travail a estimé que cette initiative ne mettait que partiellement en œuvre la recommandation 3(b) de Phase 3. Depuis lors, la Pologne n'a pas pris d'autres mesures. En outre, ces recommandations n'ont pas pris la forme d'un ordre contraignant du procureur général. Tout comme les autres communications sur la détection des allégations de corruption transnationale (voir paragraphes 21 et 130), il est peu probable que l'effet des recommandations persiste. Aucune statistique n'est disponible pour démontrer que la confiscation est désormais systématiquement appliquée dans les cas de corruption et de délinquance financière.**

**Pour ces raisons, les examinateurs principaux réitèrent la recommandation 3(b) de Phase 3, et recommandent à la Pologne d'émettre une ordonnance contraignante du Procureur général rappelant aux procureurs leur obligation en vertu des articles 44-45 du CP de demander la confiscation dans les cas de corruption transnationale, s'il y a lieu.**

## C. Responsabilité des personnes morales

### C.1. Étendue de la responsabilité des personnes morales

203. La législation polonaise sur la responsabilité des entreprises, à savoir la Loi sur la responsabilité des entités collectives n'a fait l'objet d'aucune modification depuis la Phase 3. Dans le cadre du Plan d'action post-mission de haut niveau, le Directeur de l'OCCD a écrit le 3 novembre 2021 aux directeurs des divisions régionales de l'OCCD et aux procureurs régionaux pour leur rappeler l'importance de l'application de la loi sur la responsabilité des personnes morales dans les affaires de corruption transnationale<sup>49</sup>. À ce jour, aucune personne morale n'a été condamnée pour corruption nationale ou transnationale. Cela s'explique en grande partie par le fait que la responsabilité des personnes morales implique la condamnation ou l'abandon des poursuites contre une personne physique.

#### C.1.a. Norme de responsabilité

204. La Loi sur la responsabilité des entités collectives prévoit la responsabilité des personnes morales (« entités collectives »), y compris les entités et organisations détenues et contrôlées par l'État (article 2). Une entité collective peut être tenue responsable du comportement d'une personne qui est (a) autorisée à agir au nom ou pour le compte de l'entité collective (c'est-à-dire la haute direction) ; (b) autorisée à agir en raison de la négligence de la haute direction ; (c) un employé de niveau inférieur agissant avec le consentement ou à la connaissance de la haute direction ; ou (d) un entrepreneur collaborant directement avec l'entité pour atteindre un but légal (article 3).

205. La personne physique doit commettre une infraction qui profite ou pourrait profiter à la personne morale, y compris sur un plan autre que financier (article 3). Lors de la Phase 3 (paragraphe 54), le Groupe de travail avait souhaité savoir si cette dernière exigence excluait la responsabilité lorsqu'une entreprise n'est pas en mesure d'exécuter un marché obtenu grâce à la corruption. Une entreprise peut également se soustraire à sa responsabilité si l'agent public étranger qui reçoit le pot-de-vin n'est pas habilité à fournir l'avantage à l'entreprise (Question nécessitant un suivi 10(c)(i) de Phase 3). Il ne s'est posé depuis la Phase 3 aucun cas pratique qui aurait permis de clarifier cette question.

<sup>49</sup> PK III PZ 071.69.2021.

206. Le langage complexe de l'article 5 de la Loi sur la responsabilité des entités collectives semble fournir une forme de moyen de défense à l'entreprise, fondé sur l'existence d'un programme de conformité. En cas d'infraction commise par un cadre supérieur ou un entrepreneur collaborateur, la responsabilité n'est engagée que si le service chargé d'organiser les activités de l'entreprise n'a pas déployé une diligence raisonnable qui aurait pu prévenir l'infraction. Cette diligence raisonnable doit également avoir été exigée par l'autorité ou le représentant de la société. Dans le cas d'une infraction commise par un employé de niveau inférieur ou due à la négligence d'un cadre supérieur, la responsabilité est engagée si la personne physique auteur de l'infraction n'a pas été dûment supervisée. Une société est également tenue responsable si elle n'a pas fait preuve de diligence raisonnable lors de la sélection de cette personne physique.

207. La Loi sur la responsabilité des entités collectives ne prévoit pas la responsabilité du successeur. Si une société est responsable d'une infraction et est ultérieurement transformée (par le biais d'une fusion ou d'une scission), la société qui lui succède n'est pas responsable de l'infraction. Le ministère de la Justice a déclaré qu'un projet d'amendement de la Loi sur la responsabilité des entités collectives traiterait de cette question mais n'a pas fourni de calendrier pour l'adoption de l'amendement.

### **Commentaire**

***L'Annexe I.B.5 de la Recommandation anticorruption indique que les pays membres devraient se doter de règles ou adopter d'autres mesures appropriées afin de s'assurer que les personnes morales ne puissent pas se soustraire à leur responsabilité ou à des sanctions afférentes pour corruption transnationale et infractions connexes en procédant à une restructuration, en fusionnant, en étant acquises ou en modifiant autrement leur identité sociale. Les examinateurs principaux recommandent à la Pologne de modifier la Loi sur la responsabilité des entités collectives afin de mettre en œuvre cette disposition. Ils réitèrent également la question de suivi 10(c)(i) de Phase 3 et recommandent que le Groupe de travail procède à un suivi sur l'exigence de la Loi sur la responsabilité des entités collectives en vertu de laquelle une personne physique doit commettre une infraction qui profite ou pourrait profiter à la personne morale.***

#### **C.1.b. Condamnation de la personne physique auteur de l'infraction**

208. Dans la quasi-totalité des affaires, il est indispensable d'établir la responsabilité de l'auteur personne physique avant d'engager la responsabilité de la personne morale. En vertu de l'article 4 de la Loi sur la responsabilité des entités collectives, pour qu'une personne morale soit considérée comme responsable, il faut (a) un jugement définitif et non susceptible de recours condamnant l'auteur personne physique, (b) un jugement mettant fin sous condition à la procédure pénale ou fiscale pénale contre la personne physique, (c) une décision accordant à cette personne le droit de se soumettre volontairement à la responsabilité, ou (d) une décision judiciaire mettant fin à la procédure contre la personne physique.

209. L'article 4 a pour effet d'empêcher de poursuivre concrètement des personnes morales en vertu des lois polonaises sur la corruption. Aucune entreprise n'a jamais été condamnée pour corruption transnationale ou nationale. Il faut plusieurs années pour obtenir des condamnations définitives contre des personnes physiques pour corruption. D'ici là, les affaires contre les entreprises seront devenues très anciennes et très difficiles à poursuivre, comme l'a fort justement souligné un participant de la société civile lors de la mission sur place. Cette disposition empêche non seulement la condamnation mais aussi l'enquête et la poursuite des entreprises pour corruption. C'est pour cette raison que les enquêtes sur les entreprises sont en suspens depuis 2018 dans les affaires de la Construction navale (Estonie) et de la Construction routière (Ukraine). La Pologne fait valoir que les preuves recueillies dans le cadre d'enquêtes contre des personnes physiques dans ces affaires peuvent être utilisées ultérieurement contre des personnes morales. Toutefois, il faudra probablement quelques preuves supplémentaires, puisque la mise en œuvre de la responsabilité des personnes morales exige de prouver d'autres éléments, notamment l'avantage dont a bénéficié l'entreprise et le moyen de défense tiré d'un programme de conformité de

l'entreprise (voir la section C.1.a, p. 65). C'est pourquoi les entreprises polonaises courent peu de risques de poursuites, selon les juristes et les universitaires présents lors de la mission sur place.

210. L'exigence de la condamnation d'une personne physique exclut également la responsabilité des entreprises pour des actes de corruption transnationale entièrement commis en dehors de la Pologne par un ressortissant non polonais (Rapport de Phase 3, paragraphe 59 et question nécessitant un suivi 10(c)(ii)). Lors des missions sur place, un procureur a déclaré qu'une entreprise polonaise est tenue responsable des actes de corruption transnationale quelle que soit la nationalité de la personne physique qui en est l'auteur. Toutefois, il faut détenir la compétence pour poursuivre et éventuellement condamner la personne physique. Et la Pologne n'est pas compétente pour engager des poursuites pour corruption transnationale *extraterritoriale* lorsque l'infraction est commise par un ressortissant polonais (voir la section B.1.c, p. 35). La Pologne estime qu'une condamnation de la personne physique dans le pays étranger serait suffisante. Mais il est loin d'être certain que la juridiction étrangère mènera une enquête ou engagera des poursuites à l'encontre de la personne physique, étant donné que les cas de corruption transnationale sont légion dans des pays ayant une faible capacité de gouvernance et d'exécution.

211. C'est pour ces raisons que le Groupe de travail juge la Loi sur la responsabilité des entités collectives non conforme à la Convention depuis l'évaluation de Phase 2 menée en 2007. Cette disposition est en contradiction avec l'annexe I.B.2 de la Recommandation anticorruption, qui stipule que la responsabilité des entreprises ne doit pas être limitée aux cas où un auteur personne physique est poursuivi ou condamné. La recommandation 2(a) de Phase 3 de 2013 réitère les préoccupations du Groupe de travail et enjoint la Pologne à « prendre des mesures urgentes » afin de remédier à ce problème.

212. On ne peut que regretter que la Pologne n'ait pas sérieusement tenté de régler ce problème. Elle s'est contentée d'effectuer un « travail analytique initial » au moment de son rapport de suivi de la Phase 3 de 2015 (paragraphe 5), soit quelque huit ans après la recommandation initiale du Groupe de travail. Sous la pression exercée par sept autres rapports de suivi du Groupe de travail, un projet de loi a été approuvé par le Conseil des ministres en janvier 2019, mais ce projet est ensuite devenu caduc au parlement en 2020. Un projet de loi a été élaboré pour la mission de haut niveau du Groupe de travail 2021, et ce projet a ensuite été abandonné. Un troisième projet de loi était en cours d'élaboration au moment de la mission sur place pour les besoins de cette évaluation, mais il se trouvait encore à un stade embryonnaire et n'a pas pu faire l'objet de discussions avec l'équipe d'examen. À ce moment-là, le ministère de la Justice ne prévoyait pas d'évolution avant les élections générales de 2023. Entre-temps, le ministère du Climat et de l'Environnement a rédigé un amendement législatif de substitution pour les affaires environnementales. Mais il est peu probable que ce projet de loi se concrétise. À la suite de la mission sur place, la Pologne a déclaré que le Conseil des ministres adopterait un cinquième projet de loi au « troisième trimestre de 2022, après quoi le projet devrait être soumis au Parlement ». Comme mentionné ci-dessus, une autre élection parlementaire est prévue en 2023. La Pologne n'a pas non plus transmis le dernier projet à l'équipe d'examen car « le texte du projet de loi est régulièrement sujet à des changements constants ». Elle n'a pas non plus fourni de calendrier pour la promulgation du projet de loi. Dans tous les cas, le Groupe de travail ne prend en compte que la législation adoptée lorsqu'il évalue la mise en œuvre de la Convention par une Partie.

213. Les explications invoquées par la Pologne pour justifier son inaction ne sont pas convaincantes. Le ministère de la Justice a indiqué que le secteur des entreprises et certains partis politiques s'opposaient à la réforme. Mais aucun représentant du secteur privé présent lors de la mission sur place ne s'est opposé à la suppression de l'exigence de condamnation d'une personne physique. En revanche, une entreprise préconise sa suppression arguant que cette disposition ne répond pas aux normes internationales. Selon deux autres entreprises et une association d'entreprises, cette exigence rend la Loi sur la responsabilité des entités collectives inefficace. Plus intéressant encore, plusieurs participants expliquent que le secteur privé s'est opposé à des amendements à d'autres dispositions de la Loi sur la responsabilité des entités collectives, mais pas à l'exigence de condamnation d'une personne physique.

### Commentaire

**Les examinateurs principaux sont sérieusement préoccupés par le fait que la Pologne continue d'exiger la condamnation d'une personne physique pour imposer la responsabilité des entreprises en matière de corruption transnationale. Du fait de cette exigence, la Pologne ne respecte pas une disposition centrale de la Convention. La Pologne ne peut donc pas condamner les entreprises pour corruption, ni même enquêter sur elles. Les efforts consentis en matière de réforme sont peu enthousiastes. Cette disposition demeure dans la Loi sur la responsabilité des entités collectives quelque 15 ans après la recommandation initiale du Groupe de travail. Au cours de cette période, un seul projet de loi a été soumis au parlement et est devenu caduc. Après la mission sur place, la Pologne a affirmé que le Conseil des ministres adoptera un autre projet d'amendement de la Loi sur la responsabilité des entités collectives au troisième trimestre 2022 et le soumettra ensuite au parlement. Il faut toutefois noter que des élections parlementaires sont prévues en 2023.**

**Ces faits conduisent à la conclusion inéluctable que la Pologne n'est pas suffisamment engagée à tenir les entreprises responsables des actes de corruption transnationale. Les examinateurs principaux réitèrent donc les recommandations des Phases 2 et 3 du Groupe de travail et suggèrent que la Pologne, en toute priorité, abroge l'exigence de condamnation d'une personne physique en ce qui concerne la responsabilité des entreprises et les enquêtes connexes.**

#### C.1.c. Responsabilité d'une société mère pour des actes de corruption transnationale commis par une filiale

214. L'article 2 de la Convention traite de la responsabilité d'une société mère en cas de corruption transnationale commise par une filiale. En particulier, « une personne morale ne peut se soustraire à sa responsabilité en ayant recours à un intermédiaire, y compris une personne morale liée ou toute autre personne tierce, quelle que soit sa nationalité, pour offrir, promettre ou octroyer en son nom un pot de vin à un agent public étranger » (Recommandation anticorruption, Annexe I.C.1).

215. Il n'est pas certain que la Pologne réponde à cette exigence. La Loi sur la responsabilité des entités collectives ne traite pas explicitement de la responsabilité des sociétés mères pour les actes de leurs filiales. Dans le cadre de cette évaluation, la Pologne a été invitée à dire si et comment une société mère peut être tenue responsable des actes de corruption transnationale commis par une filiale, y compris une filiale étrangère. Dans chaque cas, la Pologne ne répond pas aux questions ou déclare qu'il n'existe « aucune donnée pertinente ». En outre, la condamnation d'une personne physique est une condition préalable pour engager la responsabilité des entreprises (voir la section précédente). En revanche, aucune information ne permet de savoir si la condamnation d'un employé de la filiale est suffisante pour engager la responsabilité de la société mère. L'affaire des Boissons alcoolisées (Russie) concerne une société basée en Pologne soupçonnée d'avoir commis des actes de corruption transnationale en Russie. La Pologne affirme que l'infraction a été commise par un ressortissant non polonais dans une filiale russe. En effet, l'infraction a été commise « sans l'implication de personnes physiques ou morales soumises à la juridiction pénale polonaise ». La Pologne n'a pas examiné la relation entre la filiale russe et la société polonaise au sein du même groupe de sociétés, et n'a pas vérifié par exemple si l'entité polonaise est la mère de la société russe (voir paragraphe 125).

216. La Pologne ajoute que le dernier projet d'amendement de la Loi sur la responsabilité des entités collectives (voir paragraphe 212) aborde cette question mais ne fournit pas de calendrier pour la promulgation de l'amendement. Dans tous les cas, le Groupe de travail ne prend en compte que la législation adoptée lorsqu'il évalue la mise en œuvre de la Convention par une Partie.

### Commentaire

**Les examinateurs principaux recommandent à la Pologne de prendre des mesures afin de s'assurer qu'une personne morale ne puisse pas se soustraire à sa responsabilité en ayant recours**



**à des intermédiaires, y compris des personnes morales liées et d'autres tiers, quelle que soit leur nationalité, pour commettre des actes de corruption transnationale en son nom.**

## C.2. Délai de prescription applicable aux personnes morales

217. Le délai de prescription pour les personnes morales n'a pas changé depuis la Phase 3 et reste inextricablement lié à la condamnation de l'auteur personne physique. Un tribunal dispose d'un délai de 10 ans après cette condamnation pour imposer une peine, une confiscation, une interdiction ou une publication à l'encontre d'une personne morale (article 14 de la Loi sur la responsabilité des entités collectives). Comme décrit dans la section B.2.c à la page 38, le délai de prescription pour les personnes physiques en cas de corruption transnationale est de 15 ans à compter de la commission de l'infraction, mais de 5 ans pour des actes de corruption de « moindre gravité ». Dans les deux cas, le délai de prescription est prolongé de 10 ans lorsqu'une enquête est ouverte. Les autorités polonaises déclarent que le dernier projet d'amendement de la Loi sur la responsabilité des entités collectives (voir paragraphe 212) modifierait ce système, mais elles ne fournissent pas de calendrier pour la promulgation de l'amendement. Dans tous les cas, le Groupe de travail ne prend en compte que la législation adoptée lorsqu'il évalue la mise en œuvre de la Convention par une Partie. La Pologne n'est pas en mesure de fournir des statistiques sur les procédures contre des personnes morales, qui ont été frappées de prescription.

### Commentaire

**Les examinateurs principaux notent que le délai de prescription pour les personnes morales commence à courir lors de la condamnation de la personne physique. Ils recommandent donc à la Pologne de prendre des mesures, si nécessaire, pour s'assurer que le délai de prescription applicable aux personnes morales en matière de corruption transnationale est adéquat, indépendamment de toute réforme de l'exigence de condamnation d'une personne physique pour engager la responsabilité des personnes morales. Ils conseillent également à la Pologne de tenir des statistiques sur les procédures contre les personnes morales qui ont été frappées de prescription.**

## C.3. Compétence à l'égard des personnes morales

218. L'Annexe I.B.4 de la Recommandation anticorruption exige des pays qu'ils étudient tous les fondements de compétence disponibles en vertu de leur droit lorsqu'ils enquêtent sur des infractions de corruption transnationale et engagent des poursuites à ce titre à l'encontre de personnes morales. En invoquant une compétence fondée sur la nationalité à l'égard des personnes morales, les pays doivent se fonder sur des critères comme la loi en vertu de laquelle la personne morale a été constituée ou est immatriculée, ou le siège de la personne morale ou le lieu où s'exercent effectivement la direction et le contrôle de la personne morale.

219. Les règles de la Pologne en matière de compétence à l'égard des personnes morales sont les mêmes depuis la Phase 3. La Loi sur la responsabilité des entités collectives s'applique principalement aux personnes morales (article 2(1) de la Loi sur la responsabilité des entités collectives). La Pologne définit une personne morale comme une entité qui « est enregistrée en Pologne ». Le code civil polonais (CCP) régit la définition des personnes morales et les exigences en matière de personnalité juridique. Dans sa définition des personnes morales, l'article 33 inclut le Trésor public et les « unités organisationnelles » auxquelles des règlements spécifiques accordent la personnalité juridique. Une « unité organisationnelle » acquiert la personnalité juridique lorsqu'elle est inscrite dans le registre prévu à cet effet tenu par l'autorité compétente (article 37 du CCP). En outre, la Loi sur la responsabilité des entités collectives s'applique également (a) aux unités organisationnelles sans personnalité juridique auxquelles des dispositions légales distinctes accordent la capacité juridique ; (b) aux sociétés commerciales dont le Trésor public est actionnaire ; (c) aux unités de gouvernement local ou aux

associations de telles unités ; (d) à une société en cours de constitution ; (e) à une entité en liquidation ; (f) à un entrepreneur autre qu'une personne physique ; et (g) à une unité organisationnelle étrangère (article 2 de la Loi sur la responsabilité des entités collectives).

220. La jurisprudence continue de faire défaut en ce qui concerne la compétence pour engager des poursuites contre une personne morale pour corruption transnationale. Lors de la Phase 3, le Groupe de travail avait décidé de suivre la question de la compétence de la Pologne fondée sur la nationalité à l'égard des personnes morales (Question nécessitant un suivi 10(c)(ii)). La Pologne ne fait pas référence à une jurisprudence postérieure à la Phase 3 sur cette question. En réponse aux questions sur la compétence à l'égard des personnes morales opérant à l'étranger, elle affirme qu'il n'existe « aucune donnée pertinente ». L'affaire des Boissons alcoolisées (Russie) concerne une société basée en Pologne soupçonnée d'avoir commis des actes de corruption transnationale en Russie. La Pologne affirme que l'infraction a été commise par un ressortissant non polonais dans une filiale russe. En effet, l'infraction a été commise « sans l'implication de personnes physiques ou morales soumises à la juridiction pénale polonaise ». Mais, ainsi qu'il a été mentionné aux paragraphes 125 et 215, les autorités polonaises n'ont pas exploré pleinement tous les fondements de compétence pour enquêter sur l'affaire.

### Commentaire

**Les examinateurs principaux réitèrent la question nécessitant un suivi 10(c)(ii) de la Phase 3 et recommandent que le Groupe de travail continue de suivre la question de la compétence de la Pologne fondée sur la nationalité à l'égard des personnes morales, au titre de l'infraction de corruption transnationale.**

## C.4. Sanctions et mesures de confiscation à l'encontre des personnes morales

221. La Pologne n'a pas réglé le problème évoqué de longue date par le Groupe de travail à propos du niveau des sanctions à l'encontre des personnes morales. Les articles 7 et 9 de la Loi sur la responsabilité des entités collectives régissent les amendes et autres sanctions prévues à l'encontre des personnes morales pour corruption transnationale. L'article 8 prévoit la confiscation à l'encontre des personnes morales. L'article 9 et la Loi sur les marchés publics prévoient des sanctions supplémentaires, y compris l'exclusion du droit de participer à des marchés publics. C.4.a.

### C.4.a. Amendes et confiscations à l'encontre des personnes morales

222. Les amendes infligées aux entreprises en application de la Loi sur la responsabilité des entités collectives ne sont pas efficaces, proportionnées et dissuasives. L'article 7 de la Loi sur la responsabilité des entités collectives prévoit qu'une personne morale peut être condamnée à une amende comprise entre 1 000 PLN (218 EUR) et 5 millions de PLN (1.09 million EUR). Le Groupe de travail estime depuis longtemps que les amendes maximales comparables appliquées dans d'autres pays, qui se trouvent dans la fourchette de 780 000 à 1.1 million EUR, sont insuffisantes<sup>50</sup>. Mais le montant infligé concrètement par la Pologne peut être encore plus faible : l'amende est plafonnée à 3 % du chiffre d'affaires de la personne morale au cours de l'exercice fiscal où l'infraction a été commise. Le rapport de Phase 2 de 2007 (paragraphes 172-176) a jugé que le plafond, alors fixé à 10 % du chiffre d'affaires, était trop faible. La Pologne a réagi en *abaissant* le plafond à 3 % (rapport de Phase 3, paragraphes 65-70). La recommandation 3(c) de Phase 3 demandait donc à la Pologne de « supprimer le plafond ou d'augmenter la peine maximale prévue par la loi, de manière à ce que les sanctions soient efficaces, proportionnées et dissuasives ». Les dispositions restent toutefois inchangées depuis la Phase 3.

223. Les faibles sanctions maximales conduisent, comme on peut s'y attendre, à des amendes excessivement inadéquates dans la pratique. Aucune amende n'a été imposée pour des actes de

<sup>50</sup> [Pays-Bas Phase 3](#), paragraphe 46 et Commentaires suivant le paragraphe [Allemagne Phase 3](#), paragraphe 101 et Commentaires suivant le paragraphe 112 ; [Suède Phase 3](#), paragraphe 56 et Commentaires suivant le paragraphe 59.

corruption transnationale, car la Pologne est dans l'incapacité de poursuivre des entreprises pour cette infraction (voir la section C.1.b, p. 66). Pour d'autres infractions, les données sont disponibles sur les amendes infligées mais pas sur l'infraction sous-jacente. Pendant la période 2016-2021, 54 personnes morales ont été déclarées responsables et 33 ont fait l'objet de sanctions. Les amendes allaient de 1 000 PLN (218 EUR) à 5 000 PLN (1 089 EUR). Des données supplémentaires provenant du ministère public révèlent que neuf personnes morales ont été sanctionnées en 2021. Six d'entre elles ont été condamnées à une amende minimale de 1 000 PLN (218 EUR) et deux à une amende de 7 000 PLN (1 525 EUR). L'amende la plus élevée n'était que de 50 000 PLN (10 893 EUR).

224. Les autorités polonaises affirment que la communauté des milieux d'affaires s'oppose fermement à l'augmentation des amendes infligées aux entreprises, mais des participants à la mission sur place ont exprimé des opinions plutôt plus modérées et nuancées. Une association professionnelle et la Commission des droits de l'homme se sont opposées à de précédents amendements de la Loi sur la responsabilité des entités collectives, les jugeant « trop sévères ». Par ailleurs, certains participants du secteur privé et des professionnels du droit considèrent que la loi actuelle sur la responsabilité des personnes morales ne fonctionne pas en raison, entre autres, de l'insuffisance des sanctions. Le représentant d'une entreprise estime que les sanctions prévues par la Loi sur la responsabilité des entités collectives ne sont pas dissuasives pour les grandes entreprises. Plusieurs participants du secteur privé accueilleront favorablement des amendements à la Loi sur la responsabilité des entités collectives qui prennent en compte les programmes de contrôles internes, de déontologie et de conformité dans le calcul des sanctions.

225. En outre, la Pologne ne fournit pas de jurisprudence sur la manière dont les tribunaux ont déterminé le niveau des amendes infligées aux personnes morales. Les articles 10-11 de la Loi sur la responsabilité des entités collectives énoncent les facteurs qui doivent être pris en compte : la gravité de l'infraction ; l'avantage qui a été ou aurait pu être obtenu ; les conséquences sociales de la sanction, et son impact sur le fonctionnement futur de la personne morale ; la capacité financière de la personne morale ; et toute amende ou confiscation à l'encontre de l'auteur personne physique. Si une personne morale ne tire pas profit d'une infraction, le tribunal peut renoncer à l'amende et n'imposer que la confiscation et d'autres sanctions (article 12 de la Loi sur la responsabilité des entités collectives). Les juges n'ont reçu aucune orientation ou formation relative à ces dispositions, notamment sur les facteurs à prendre en compte dans les affaires de corruption.

226. Les dispositions portant sur la confiscation à l'encontre des personnes morales sont également inchangées depuis la Phase 3. L'article 8 de la Loi sur la responsabilité des entités collectives prévoit la confiscation obligatoire des objets et avantages financiers provenant directement ou indirectement d'une infraction. Les objets utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre une infraction doivent également être confisqués. Les objets ou produits qui font l'objet d'une restitution à une autre entité sont exemptés. La confiscation d'objets ou de biens de valeur équivalente est possible. La Pologne ne signale qu'un seul cas de confiscation à l'encontre d'une personne morale depuis la Phase 3, pour un montant de 10 071 PLN (2 195 EUR). Des statistiques complètes sur les confiscations imposées ne sont pas disponibles. Les efforts de sensibilisation à la confiscation ont été insuffisants (voir paragraphe 202). Comme mentionné au paragraphe 212, la Pologne a l'intention de soumettre au parlement un projet d'amendement de la Loi sur la responsabilité des entités collectives. La Pologne n'a pas transmis le projet de loi ; il est donc impossible de savoir s'il abordera ou non l'insuffisance des sanctions. Dans tous les cas, le Groupe de travail ne prend en compte que la législation adoptée lorsqu'il évalue la mise en œuvre de la Convention par une Partie.

### Commentaire

***Les examinateurs principaux déplorent que la Pologne n'ait pas augmenté le montant maximal des amendes encourues par les personnes morales ni supprimé le plafond des amendes. La Loi sur la responsabilité des entités collectives ne prévoit toujours pas de sanctions efficaces,***

**proportionnées et dissuasives pour les personnes morales. Les examinateurs principaux réitèrent donc la recommandation 3(c) de Phase 3 et recommandent vivement que la Pologne modifie en priorité la Loi sur la responsabilité des entités collectives afin que les amendes imposées aux personnes morales pour corruption transnationale soient efficaces, proportionnées et dissuasives dans la pratique. Ils recommandent également à la Pologne (a) de tenir des statistiques complètes sur les sanctions, y compris la confiscation, qui sont imposées aux personnes morales, et (b) de modifier la Loi sur la responsabilité des entités collectives de manière à ce que les programmes ou mesures de contrôles internes, de déontologie et de conformité soient pris en compte dans le calcul des sanctions, conformément à la section XXIII.D de la Recommandation anticorruption.**

#### **C.4.b. Sanctions supplémentaires contre des personnes morales, y compris l'exclusion des marchés publics**

227. L'[Autorité des marchés publics](#) (*Urząd Zamówień Publicznych*, UZP) supervise le système des marchés publics en Pologne. Ses [tâches](#) comprennent l'élaboration de la législation, le contrôle des processus de passation des marchés, l'analyse du fonctionnement du système de passation des marchés, la diffusion des connaissances et des informations, l'élaboration de programmes de formation et la publication du Bulletin des marchés publics.

228. Deux dispositions législatives permettent d'interdire à une personne physique ou morale ayant commis des actes de corruption transnationale de soumissionner à des marchés publics. Premièrement, l'article 108(1) de la loi sur les marchés publics (LMP) exclut une personne physique qui a été condamnée pour corruption transnationale en vertu de l'article 229(5). Il en va de même pour une condamnation pour « un acte prohibé approprié tel que défini dans le droit étranger ». Une personne morale est exclue si la condamnation pour corruption transnationale concerne un membre de son organe de direction ou de surveillance, un actionnaire d'une société en nom collectif ou d'une société de personnes ou un associé commandité d'une société en commandite simple ou d'une société en commandite par actions. L'exclusion est valable pendant cinq ans, à moins qu'un jugement n'en dispose autrement. Deuxièmement, les personnes morales peuvent également être exclues pour une durée de un à cinq ans si elles sont jugées responsables de corruption transnationale en vertu de la loi sur la responsabilité des entités collectives (articles 9.1(4) et 9.2 de la Loi sur la responsabilité des entités collectives). L'Autorité des marchés publics stipule que l'exclusion s'applique à une personne morale successeur « s'il existe une base légale d'exclusion pour cette raison ».

229. La législation définit la procédure à suivre pour vérifier si une entreprise qui cherche à obtenir un marché public est frappée d'exclusion. Un contractant potentiel doit déclarer dans sa demande qu'il ne fait pas l'objet d'une exclusion, notamment en raison d'une condamnation pour corruption transnationale (article 125(1) de la LMP). Le pouvoir adjudicateur peut également exiger que le candidat fournisse un document du Registre national des affaires criminelles attestant l'absence de condamnation<sup>51</sup>. Dans la pratique, les pouvoirs adjudicateurs exigent toujours ce document, selon l'Autorité des marchés publics.

230. Les pouvoirs adjudicateurs examinent si un contractant potentiel a été exclu par une banque multilatérale de développement (BMD), mais ne vérifient pas le programme de conformité anticorruption du contractant. L'exclusion par une BMD ne donne pas automatiquement lieu à une exclusion des marchés publics en Pologne. Néanmoins, l'Autorité des marchés publics conseille aux pouvoirs adjudicateurs de vérifier si une BMD a exclu un contractant potentiel. La présence sur une liste d'exclusion d'une BMD peut indiquer des problèmes concernant la capacité du contractant à exécuter le marché, et doit donc être prise en compte par le pouvoir adjudicateur. Le site Internet de l'Autorité des marchés publics fournit aux pouvoirs adjudicateurs des informations sur les listes d'exclusion des BMD. Les pouvoirs adjudicateurs, cependant, ne prennent pas en compte le programme de conformité anticorruption d'un contractant potentiel lorsqu'ils décident d'accorder ou non un marché. L'Autorité des marchés publics précise que

<sup>51</sup> Règlement du ministre du Développement, du Travail et de la Technologie du 30 décembre 2020, paragraphe 2(1).

cette vérification ne peut avoir lieu qu'après, mais pas avant, l'attribution du marché. Les autorités polonaises affirment qu'elles sont en train de remédier à cette lacune.

231. L'Autorité des marchés publics fournit des conseils et des formations aux pouvoirs adjudicateurs. Elle précise que la formation porte sur la corruption nationale et transnationale et comprend des questions que les pouvoirs adjudicateurs doivent poser aux contractants potentiels. Le Bureau central anticorruption (CBA) participe à certaines de ces formations.

232. L'article 9 de la Loi sur la responsabilité des entités collectives prévoit des sanctions supplémentaires à l'encontre des personnes morales. Il s'agit notamment de la publication du jugement ainsi que de l'interdiction (a) de promouvoir ou de faire de la publicité pour les activités de l'entité ; (b) de recevoir des subventions, des dons ou d'autres types d'aide financière de l'État ; et (c) de bénéficier de l'assistance des organisations internationales auxquelles la Pologne appartient. Les interdictions ont une durée de un à cinq ans.

233. Lors de la Phase 3, le Groupe de travail avait décidé de suivre les sanctions supplémentaires contre les personnes morales, y compris l'exclusion des marchés publics (Question nécessitant un suivi 10(c)(iii)). Lors de notre évaluation, la Pologne ne disposait « d'aucune donnée pertinente » sur l'imposition de l'exclusion ou de sanctions supplémentaires dans la pratique. La Pologne déclare que la publication d'un jugement ainsi que l'interdiction de promouvoir et de faire de la publicité pour une entreprise ont été imposées une fois chacune depuis la Phase 3. L'infraction sous-jacente dans ces cas n'est pas claire. Il n'existe aucune information sur l'exclusion des marchés publics dans la pratique. Le pouvoir adjudicateur consigne les motifs d'exclusion appliqués à un marché particulier dans le procès-verbal de la procédure de passation de marché. Ces informations ne sont toutefois pas utilisées pour produire des données statistiques.

### Commentaire

***La Pologne dispose d'un cadre très solide pour prononcer une exclusion des marchés publics en tant que sanction de l'infraction de corruption transnationale. Toutefois, l'absence de données sur les exclusions effectives ne permet pas d'évaluer le fonctionnement de ce cadre dans la pratique. Les examinateurs principaux recommandent donc à la Pologne de compiler des données statistiques sur les mesures d'exclusion dans la pratique. Ils préconisent également à la Pologne d'encourager ses pouvoirs adjudicateurs à prendre en compte, dans le cas de transactions commerciales internationales et s'il y a lieu, les programmes ou mesures de contrôles internes, de déontologie et de conformité, afin de prévenir et de détecter la corruption transnationale dans leurs décisions d'octroi de marchés publics, conformément à la section XXIII.D.i. de la Recommandation anticorruption.***

## C.5. Mobiliser le secteur privé

### C.5.a. Sensibilisation, y compris auprès des PME

234. La Pologne n'a mené aucune action de sensibilisation du secteur privé aux risques de corruption transnationale depuis la Phase 3. Lors de la mission sur place, les représentants des associations professionnelles et de la société civile n'ont pas été en mesure de citer une seule initiative des autorités polonaises à cet égard. Un représentant de la société civile estime que les autorités polonaises n'en font pas une priorité. Ce manque d'action appropriée s'observe dans tous les organes gouvernementaux qui interagissent avec le secteur privé, tels que l'Agence polonaise pour l'investissement et le commerce, ainsi que dans les ministères du Développement économique et de la Technologie, de la Justice et des Finances. Comme l'indique la section A.5.a, p. 15, le ministère des Affaires étrangères n'a pas non plus mené d'actions de sensibilisation et ne s'est pas doté d'une politique ou d'une procédure pour assister les entreprises polonaises sollicitées pour verser des pots-de-vin à des agents publics étrangers. Le Bureau central anticorruption (CBA) est très engagé dans la sensibilisation du secteur privé, notamment par le



biais d'une plateforme d'apprentissage en ligne. Mais il se concentre uniquement sur la corruption nationale. Aucune de ses initiatives ou lignes directrices ne porte sur la corruption transnationale. Selon les autorités polonaises, il n'existe « aucune donnée pertinente » sur la sensibilisation des entreprises publiques à la corruption transnationale.

235. On constate également un manque d'initiatives visant à sensibiliser les petites et moyennes entreprises (PME). La Pologne ne décrit pas d'activités à cet égard, hormis des « réunions avec les clients » et le site Internet de la KUKI, son agence de crédit à l'exportation. L'Agence polonaise pour le développement des entreprises (PARP), dont la mission consiste notamment à soutenir les PME polonaises, brille par son absence. Ce manque de sensibilisation des PME est préjudiciable car un grand nombre de PME sont actives au niveau international en Pologne (voir paragraphe 11). Les autorités polonaises se défendent en affirmant que la PARP « n'a aucune mission directe de soutien aux PME en matière de corruption transnationale ». Néanmoins, il faudrait s'atteler à étendre les responsabilités de la PARP à la sensibilisation à la corruption transnationale, étant donné les contacts étroits et réguliers qu'elle entretient avec les PME. Après avoir examiné un projet du présent rapport, le CBA déclare qu'il a publié un manuel et des lignes directrices anticorruption pour les entreprises, qui s'appliquent également aux PME<sup>52</sup>. Cette publication datant de 2015 mentionne l'infraction de corruption transnationale mais est « surtout destinée aux entités publiques ». Elle se contente de présenter les éléments rudimentaires d'un programme de conformité des entreprises afin de lutter contre la corruption.

236. Il en résulte que le secteur privé est peu sensibilisé à la corruption transnationale. À en croire plusieurs participants à la mission sur place, issus d'entreprises, d'associations professionnelles et de la société civile, le risque que des entreprises polonaises se rendent coupables de corruption transnationale est « faible » ou « inexistant ». Ce constat ne concorde pas avec la présence accrue d'entreprises polonaises opérant à l'étranger, y compris dans certaines juridictions à haut risque (voir paragraphes 7-11).

#### Commentaire

**Le gouvernement ne déploie toujours pas d'initiatives appropriées pour sensibiliser le secteur privé aux risques particuliers liés à la corruption transnationale. Les examinateurs principaux réitèrent la recommandation 6(d)(i) et (ii) de Phase 3, et recommandent à la Pologne de redoubler d'efforts auprès des grandes entreprises, des entreprises publiques et des PME afin de les sensibiliser (a) aux risques de corruption transnationale dans les transactions commerciales internationales, en particulier pour celles qui opèrent dans des juridictions ou des secteurs à haut risque, et (b) à l'application de l'infraction de corruption transnationale et de la loi sur la responsabilité des entités collectives à la corruption d'agents publics étrangers.**

**En outre, les examinateurs principaux recommandent à la Pologne (c) de mener des actions de sensibilisation de manière plus volontariste et coordonnée, en y associant tous les organes gouvernementaux concernés qui interagissent avec les entreprises polonaises actives sur des marchés étrangers, et (d) de faire participer les organisations patronales et les associations professionnelles à ses efforts de sensibilisation.**

#### C.5.b. Promouvoir l'adoption de programmes de conformité anticorruption

237. Le rapport de Phase 3 (paragraphes 109-114) relevait « un grand besoin d'amélioration » des actions menées afin d'encourager les entreprises polonaises à adopter des programmes de conformité anticorruption on plus intense au sein des entreprises polonaises. La recommandation 6(d)(iii) demandait donc à la Pologne de « déployer d'urgence des efforts significatifs pour sensibiliser les grandes entreprises, les entreprises publiques et les PME à la nécessité d'adopter des mesures efficaces de contrôle interne, de déontologie et de conformité en vue de prévenir la corruption transnationale ».

<sup>52</sup> CBA (2015), [Anti-corruption Guidelines for Enterprise](#), page 7 et 27-30.

238. Depuis la Phase 3, la Pologne n'a entrepris aucune action spécifique auprès du secteur privé pour promouvoir les programmes de conformité visant à prévenir l'infraction de corruption transnationale. En effet, les autorités polonaises ne donnent aucune orientation formelle aux entreprises polonaises opérant à l'étranger pour l'adoption de programmes de conformité ou d'autres mesures de prévention de la corruption transnationale. Quelques grandes entreprises présentes lors de la mission sur place ont indiqué qu'elles avaient reçu des conseils du CBA sur certains aspects de leurs programmes de conformité anticorruption. Certaines entreprises ont également dit apprécier les brochures du CBA sur des questions de lutte contre la corruption. Cet engagement et ces conseils ad hoc sont les bienvenus. Ces efforts sont toutefois encore trop timides pour encourager l'adoption de programmes de conformité anticorruption dans le secteur privé. Il faut donc renforcer et diffuser largement les orientations en tenant compte des risques auxquels sont exposés différents secteurs.

239. Malgré l'inaction des autorités polonaises, de nombreuses grandes entreprises et entreprises publiques présentes lors de la mission sur place disposent néanmoins de programmes de conformité anticorruption. Selon des professionnels du droit et des représentants de la société civile, les acteurs du secteur sont de plus en plus conscients de l'importance de ces programmes. Cette tendance est particulièrement observée chez les grandes entreprises actives à l'échelle internationale, qui sont soumises aux normes commerciales internationales.

#### Commentaire

***Les autorités polonaises n'ont pas déployé d'efforts concertés pour sensibiliser le secteur privé ou lui fournir des conseils sur l'élaboration de programmes de conformité anticorruption. Les examinateurs principaux se félicitent que certaines grandes entreprises et entreprises publiques semblent tout de même avoir adopté de telles mesures. Mais rien ne prouve que cette pratique soit généralisée. Les PME seraient plus réticentes à franchir le cap.***

***Les examinateurs principaux réitèrent donc la recommandation 6(d)(iii) de Phase 3 et recommandent à la Pologne de faire des efforts significatifs pour (a) encourager les grandes entreprises, les entreprises publiques et les PME à développer et à adopter des programmes ou des mesures de contrôles internes, de déontologie et de conformité adéquats dans le but de prévenir et de détecter la corruption transnationale, en tenant compte du Guide de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité figurant à l'annexe II de la Recommandation anticorruption, et (b) encourager les organisations patronales et les associations professionnelles, le cas échéant, dans leurs efforts visant à inciter et à aider les entreprises, en particulier les PME, à élaborer des programmes ou mesures similaires.***

### Conclusions : Évolutions positives, recommandations et questions nécessitant un suivi

240. Le Groupe de travail salue les efforts déployés par la Pologne depuis la Phase 3 pour mettre en œuvre la Convention et ses instruments connexes. Sur la base des conclusions du présent rapport, le Groupe de travail reconnaît les évolutions positives et les bonnes pratiques de la Pologne et lui formule les recommandations suivantes. Le Groupe de travail procédera également à un suivi sur plusieurs questions identifiées ci-dessous. Le Groupe de travail invite la Pologne à lui soumettre un rapport écrit en décembre 2023, sur la mise en œuvre des recommandations 1(a), 5(c), 11, 12(b), 15(a), 15(d) et 21(d), ainsi qu'un rapport écrit en décembre 2024 sur la mise en œuvre de toutes les recommandations de Phase 4 et sur les questions nécessitant un suivi, y compris des informations sur ses actions de répression de l'infraction de corruption transnationale.

#### Bonnes pratiques et évolutions positives

241. Le présent rapport a identifié plusieurs bonnes pratiques et évolutions positives de la Pologne dans la lutte contre la corruption transnationale.

242. Le Bureau central de lutte contre la corruption (CBA) est une institution bien connue et active dans la lutte contre la corruption. Il conçoit et mène de nombreuses campagnes de sensibilisation du public, axées sur la corruption nationale et d'autres infractions. Il rédige de nombreuses publications sur la lutte contre la corruption qui sont en libre accès public. Quelques grandes entreprises ont indiqué au cours de la mission sur place qu'elles avaient reçu des conseils du CBA sur certains aspects de leurs programmes de conformité anticorruption. Plusieurs participants à la mission sur place indiquent que les activités du CBA sont extrêmement visibles. Malheureusement, elles ne couvrent pas spécifiquement la corruption transnationale. S'il étend sa mission à cet effet et s'engage activement dans les questions liées à la corruption transnationale, le CBA sera idéalement placé pour diriger les efforts de sensibilisation et de formation visant à lutter contre cette infraction.

243. L'Inspection générale de l'information financière (IGIF), qui est la cellule polonaise de renseignement financier, entretient de bonnes relations de travail avec toutes ses parties prenantes. Elle a fourni des réponses en temps voulu aux demandes d'entités obligées qui sont soumises à la législation polonaise en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux. L'IGIF fournit des retours d'information aux entités obligées sur les déclarations d'opération suspecte (DOS) qu'elles ont soumises. L'IGIF analyse ces DOS et les transmet aux procureurs et aux autorités répressives, qui déclarent entretenir une coopération excellente et très étroite avec l'IGIF. Il convient de féliciter l'IGIF pour avoir reconnu le risque accru de corruption transnationale auquel les entreprises polonaises seront exposées pendant la période de redressement et de reconstruction de l'Ukraine. L'IGIF est également active dans la fourniture d'informations et la formation des entités obligées, des autorités répressives, des étudiants, des universités et du personnel de l'IGIF. Comme le CBA, si l'IGIF étend ses travaux afin de couvrir spécifiquement la corruption transnationale, elle jouera un rôle vital dans la détection de la corruption transnationale et la lutte contre le blanchiment des produits de cette infraction.

244. Deux aspects du cadre législatif de la Pologne en matière de lutte contre la corruption transnationale méritent d'être salués. Une réforme législative a réduit le nombre de peines d'emprisonnement pouvant être assorties du sursis. De la même manière, la Pologne s'est dotée d'un cadre législatif solide afin de prononcer une interdiction d'accès aux marchés publics en tant que sanction accessoire de l'infraction de corruption transnationale. Dans les deux cas, la Pologne devra passer à la prochaine étape, c'est-à-dire l'application concrète de ces dispositions légales aux affaires de corruption transnationale.

245. Au chapitre de la répression, la prescription en matière d'enquêtes et de poursuites pour corruption transnationale semble adéquate en Pologne. Le délai de prescription est de 15 ans à compter de la commission de l'infraction, et de 5 ans pour des actes de corruption de « moindre gravité ». Auparavant, si un suspect était mis en examen ou informé d'une enquête à son encontre dans ces délais, la période de prescription était prolongée de 10 ans. Depuis 2016, cette prolongation s'applique à un stade plus précoce de la procédure, c'est-à-dire dès l'ouverture de l'enquête, ce qui représente une évolution louable.

246. Enfin, la Pologne a mis en place un Registre central des bénéficiaires effectifs (c'est-à-dire des propriétaires effectifs). En juillet 2022, le Registre recensait un peu plus de 500 000 entités. L'accès au Registre est ouvert gratuitement au public. Cette initiative est bien connue et utilisée à la fois par des autorités gouvernementales et le secteur privé. Son accessibilité et sa large utilisation devraient faire du Registre un outil vital pour identifier des flux financiers se rapportant à des actes de corruption transnationale et à d'autres actes illicites.

## Recommandations du Groupe de travail

### *Recommandations pour assurer une prévention et une détection efficaces de la corruption transnationale*

1. En ce qui concerne la prévention et la sensibilisation, le Groupe de travail recommande à la Pologne :
  - (a) d'élaborer une stratégie nationale à l'échelle de tout le gouvernement afin de lutter contre la corruption transnationale, qui englobe la prévention, la détection, la sensibilisation et la répression. (Recommandation anticorruption, sections III et IV.i) ; et
  - (b) d'intensifier ses actions de sensibilisation et de formation des agents publics concernés à la lutte contre la corruption transnationale et à leur obligation de signaler cette infraction. (Recommandation anticorruption, sections IV.i et XXI.vi).
  
2. En ce qui concerne la mobilisation du secteur privé, le Groupe de travail recommande à la Pologne :
  - (a) de veiller à ce que tous les organes publics qui interagissent avec des entreprises polonaises qui sont actives sur des marchés étrangers redoublent d'efforts auprès des grandes entreprises, des entreprises publiques et des petites et moyennes entreprises (PME) afin de les sensibiliser (i) aux risques de corruption transnationale dans les transactions commerciales internationales, et (ii) à l'application de l'infraction de corruption transnationale et de la loi sur la responsabilité des entités collectives à la corruption d'agents publics étrangers (Recommandation anticorruption, sections IV.ii, XXI.vi et Annexe I.A.2) ;
  - (b) de faire participer les organisations patronales et les associations professionnelles à ses efforts de sensibilisation. (Recommandation anticorruption, section XXIII.C.ii et Annexe II.B) ; et
  - (c) de déployer des efforts significatifs pour encourager les grandes entreprises, les entreprises publiques et les PME à élaborer et à adopter des programmes ou des mesures de contrôles internes, de déontologie et de conformité adéquats dans le but de prévenir et de détecter la corruption transnationale, et d'encourager les organisations patronales et les associations professionnelles, le cas échéant, dans leurs efforts visant à inciter et à aider les entreprises, en particulier les PME, à élaborer des programmes ou mesures similaires. (Recommandation anticorruption, section XIII.C.i-ii et Annexe II.B).
  
3. En ce qui concerne le ministère des Affaires étrangères, le Groupe de travail recommande à la Pologne :
  - (a) d'assigner la responsabilité des questions de corruption transnationale au sein du ministère des Affaires étrangères à une personne ou un service désigné du ministère. (Recommandation anticorruption, section XII) ;
  - (b) de sensibiliser les agents du ministère des Affaires étrangères aux risques de sollicitation de pots-de-vin, particulièrement ceux qui sont en poste à l'étranger, ainsi que les entreprises polonaises qui opèrent dans des pays étrangers (Recommandation anticorruption, sections XII et XXI.vi) ;
  - (c) de former les agents du ministère des Affaires étrangères en poste à l'étranger sur les informations à donner et les mesures à prendre afin d'aider les entreprises confrontées à des sollicitations de pots-de-vin, en tant que de besoin, ainsi que sur la procédure de signalement des allégations de corruption transnationale aux autorités répressives polonaises. (Recommandation anticorruption, section XII.ii et Annexe I.A.3) ; et
  - (d) d'instaurer une procédure obligatoire et simplifiée afin que les agents du ministère des Affaires étrangères signalent les allégations de corruption transnationale aux autorités répressives polonaises sans retard excessif. (Recommandation anticorruption, section XXI.i-iii).

4. En ce qui concerne la détection des allégations de corruption transnationale dans les médias, le Groupe de travail recommande à la Pologne :
  - (a) de procéder à une veille efficace et systématique des médias nationaux et étrangers afin de repérer des allégations d'actes de corruption transnationale commis par des personnes physiques ou morales polonaises, notamment en désignant des fonctionnaires responsables de cette tâche en vertu d'ordres du Procureur général ayant force obligatoire ou de circulaires du ministère des Affaires étrangères, (Recommandation anticorruption, sections VIII et XXI.iv) ;
  - (b) de tenir des données sur la veille réelle des médias (Recommandation anticorruption, sections VIII et XXI.iv) ; et
  - (c) de prendre des mesures pour s'assurer que ces informations provenant des médias soient fournies sans délai à ses autorités répressives. (Recommandation anticorruption, sections VIII et XXI.iv).
5. En ce qui concerne le signalement, le lancement d'alerte et la protection des lanceurs d'alerte, le Groupe de travail recommande à la Pologne :
  - (a) de sensibiliser les membres du public concerné à la corruption transnationale et au signalement de cette infraction (Recommandation anticorruption, section XXI.i-ii) ;
  - (b) de tenir des statistiques sur le signalement de l'infraction de corruption transnationale par le public. (Recommandation anticorruption, section XXI.i-ii) ;
  - (c) de mettre rapidement en place des cadres juridiques et institutionnels solides et efficaces visant à protéger les personnes travaillant dans les secteurs public ou privé qui font légitimement état de soupçons d'actes de corruption transnationale et d'infractions connexes, ou à offrir réparation à ces personnes en cas de représailles. (Recommandation anticorruption, section XXII) ; et
  - (d) d'envisager des mesures pour encourager les entreprises qui ont participé à la commission de l'infraction de corruption transnationale ou qui y ont été associées à fournir des informations utiles aux autorités compétentes afin d'enquêter ou de poursuivre cette infraction, et veille à ce que des mécanismes appropriés soient en place concernant l'application de ces mesures dans le cadre des enquêtes et des poursuites pour corruption transnationale (Recommandation anticorruption, sections X.iii et XV.ii).
6. En ce qui concerne le blanchiment de capitaux, le Groupe de travail recommande à la Pologne :
  - (a) de finaliser de manière urgente une Évaluation du risque national (NRA), qui traite spécifiquement les risques de blanchiment de capitaux reposant sur l'infraction principale de corruption transnationale. Elle devrait également inclure des scénarios de corruption transnationale, et tenir compte du risque accru de corruption transnationale auquel seront confrontées des entreprises polonaises qui participeront au redressement et à la reconstruction de l'Ukraine.
  - (b) Ils recommandent à la Pologne d'inclure ce risque dans la nouvelle NRA. (Convention, article 7 et Recommandation anticorruption, section VIII) ;
  - (c) de dispenser des orientations et des typologies spécifiques aux entités obligées en relation avec la corruption transnationale (Recommandation anticorruption, sections IV.ii et VIII) ; et de sensibiliser et former le personnel de l'IGIF et les entités obligées et leur fournir des orientations et des typologies traitant spécifiquement du risque de blanchiment des produits de la corruption transnationale et de la détection de cette infraction, et ce de manière urgente. (Convention, article 7 et Recommandation anticorruption, section VIII).



7. En ce qui concerne les normes comptables, la vérification externe des comptes et les contrôles internes des entreprises, le Groupe de travail recommande à la Pologne :
- (a) de travailler en conjonction des associations professionnelles de comptables et de vérificateurs des comptes afin de sensibiliser davantage les comptables, les vérificateurs des comptes et les agents publics concernés à l'infraction de corruption transnationale. Ces efforts devraient inclure une formation des vérificateurs externes des comptes à la détection de la corruption transnationale dans le cadre des missions de vérification externe. (Recommandation anticorruption, sections IV.ii et XXIII) ; et
  - (b) de prendre des mesures et dispenser des formations ciblées et périodiques afin de préciser que l'article 77 de la loi sur les contrôleurs légaux des comptes exige uniquement des vérificateurs externes des comptes de signaler des soupçons de corruption transnationale aux autorités répressives, et qu'ils ne sont pas tenus de réunir des preuves afin d'étayer ces soupçons. (Recommandation anticorruption, sections IV.ii et XXIII.B.v).
8. En ce qui concerne les questions fiscales, le Groupe de travail recommande à la Pologne :
- (a) de prendre des mesures supplémentaires afin de supprimer l'ambiguïté qui figure dans l'article 16(1)(66) de la loi portant régime de l'impôt sur les sociétés et dans l'article 23(1)(61) de la loi portant régime de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de manière à garantir que la référence à un « contrat juridiquement valide » qui figure dans ces dispositions ne soit pas interprétée comme signifiant que des pots-de-vin payés pour obtenir un contrat aux fins d'une activité légitime peuvent être déduits (Recommandation anticorruption, section XX) ;
  - (b) de former davantage les agents de l'Administration fiscale nationale (« KAS »), nouvellement engagés ou déjà en place, à la Convention ainsi qu'à la détection et au signalement de la corruption transnationale pendant les contrôles fiscaux (Recommandation anticorruption, sections IV.i, XXI.iv et vi) ;
  - (c) de prendre des mesures afin de veiller à ce que la KAS rouvre les déclarations fiscales des personnes physiques ou morales condamnées pour corruption, afin de déterminer si des pots-de-vin ont été déduits pendant la période concernée (Recommandation anticorruption, section XX.i) ; et
  - (d) de prendre des mesures pour veiller à ce que la KAS puisse, s'il y a lieu, permettre à un pays étranger d'utiliser des renseignements fiscaux fournis par la Pologne à des fins non fiscales dans des affaires de corruption transnationale, conformément à la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. (Recommandation anticorruption, section XIX.B.iii).
9. En ce qui concerne les crédits à l'exportation, le Groupe de travail recommande que la KUKE révise ses politiques et prenne des mesures appropriées, par exemple en exerçant son devoir de diligence, en refusant le paiement ou l'indemnisation ou en demandant le remboursement des sommes versées si l'une des parties à la transaction est condamnée pour infraction aux lois sur la corruption, fait l'objet de mesures équivalentes, ou a été reconnue coupable d'actes de corruption dans le cadre d'une sentence arbitrale rendue publique. (Recommandation anticorruption, section XXV.i et Recommandation sur les crédits à l'exportation, section VIII.2).
10. En ce qui concerne l'aide publique au développement (APD), le Groupe de travail recommande à la Pologne :
- (a) d'évaluer, d'atténuer et de gérer systématiquement les risques de corruption nationale et transnationale (Recommandation anticorruption, sections III et IV.i ; Recommandation sur l'APD, section 10) ;

- (b) d'adopter des politiques et des mesures afin de prévenir et de détecter la corruption nationale et transnationale (Recommandation anticorruption, section III ; Recommandation sur l'APD, section 6) ;
- (c) de mettre en place des canaux sûrs et accessibles pour le signalement de la corruption, (Recommandation anticorruption, section XXI ; Recommandation sur l'APD, section 7) ; et
- (d) de former le personnel chargé de l'APD à ces politiques et mesures (Recommandation anticorruption, section XXI.vi).

***Recommandations relatives aux enquêtes, poursuites et sanctions pour l'infraction de corruption transnationale et les infractions connexes***

11. En ce qui concerne les moyens de défense pouvant être opposés en cas d'infraction de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à la Pologne de modifier de toute urgence sa législation afin que la disposition relative à l'impunité ne soit pas applicable à la corruption transnationale (Convention, article 1).
12. En ce qui concerne la responsabilité des personnes morales, le Groupe de travail recommande à la Pologne :
  - (a) de modifier la Loi sur la responsabilité des entités collectives afin de s'assurer que les personnes morales ne peuvent pas se soustraire à leur responsabilité ou à des sanctions afférentes pour corruption transnationale et infractions connexes en procédant à une restructuration, en fusionnant, en étant acquises ou en modifiant autrement leur identité sociale. (Convention, article 2 ; Recommandation anticorruption, Annexe I.B.5) ;
  - (b) d'abroger, en toute priorité, l'exigence de condamnation d'une personne physique en ce qui concerne la responsabilité des entreprises et les enquêtes connexes. (Convention, article 2 ; Recommandation anticorruption, Annexe I.B.2) ; et
  - (c) de prendre des mesures afin de s'assurer qu'une personne morale ne puisse pas se soustraire à sa responsabilité en ayant recours à des intermédiaires, y compris des personnes morales liées et d'autres tiers, quelle que soit leur nationalité, pour commettre des actes de corruption transnationale en son nom. (Convention, article 2 ; Recommandation anticorruption, Annexe I.C.1).
13. En ce qui concerne la répression de l'infraction de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à la Pologne :
  - (a) de réviser son approche de la répression afin de combattre efficacement la corruption transnationale (Convention, article 5 et Commentaire 27 ; Recommandation anticorruption, section VI.i) ;
  - (b) de donner une instruction à caractère obligatoire aux procureurs et aux autorités chargées de l'application de la loi, qui accorde un niveau approprié de priorité à la répression de la corruption transnationale (Convention, article 5 et Commentaire 27 ; Recommandation anticorruption, section VI.i) ;
  - (c) de mettre en place des procédures claires et spécifiques qui attribuent les affaires de corruption transnationale au Département de lutte contre le crime organisé et la corruption (OCCD) et aux tribunaux régionaux. (Convention, article 5 et Commentaire 27) ;
  - (d) de veiller, dans les affaires de corruption transnationale, à ce que les autorités répressives
    - (i) avisent l'OCCD lorsqu'elles commencent une activité opérationnelle et exploratoire (AOE),
    - (ii) transmettent les affaires à l'OCCD dès que possible pour enquête en vertu du CPP et fassent

en sorte que les AOE soient limitées à un minimum, et (c) ne mettent fin à des AOE qu'en concertation avec l'OCCD. (Convention, article 5 et Commentaire 27) ;

- (e) de veiller à disposer d'une expertise scientifique appropriée en matière d'infractions comptables et de criminalité des entreprises, dans le cadre des enquêtes et poursuites pour corruption transnationale. (Convention, article 5 et Commentaire 27 ; Recommandation anticorruption, sections VII et X.i) ; et
- (f) de dispenser une formation à tous les juges, procureurs et autorités concernés, spécifiquement consacrée à la corruption transnationale, à la responsabilité des personnes morales et aux enquêtes à ce titre (Convention, article 5 ; Recommandation anticorruption, section VI.iii).

14. En ce qui concerne le caractère volontariste de la répression, le Groupe de travail recommande à la Pologne de s'assurer, au moyen d'une instruction à caractère obligatoire donnée par le Procureur général et de mesures équivalentes pour les autorités chargées de l'application de la loi, que ses autorités chargées des enquêtes et des poursuites pour corruption transnationale :

- (a) évaluent rapidement et de manière proactive les allégations crédibles de corruption transnationale, y compris celles qui figurent dans des demandes d'entraide judiciaire entrantes. (Convention, article 5 et Commentaire 27; Recommandation anticorruption, section VI.iii) ;
- (b) collectent de manière proactive des informations auprès de sources diverses, afin d'accroître la détection de l'infraction de corruption transnationale et le nombre d'enquêtes. (Convention, article 5 ; Recommandation anticorruption, section VIII) ;
- (c) envisagent des sources alternatives de preuve et des fondements alternatifs de responsabilité au titre de l'infraction de corruption transnationale (Convention, article 5 et Commentaire 27; Recommandation anticorruption, section VIII) ; et
- (d) explorent tous les fondements pouvant établir leur compétence en vertu de la législation polonaise lorsqu'ils ouvrent des enquêtes et des poursuites à l'encontre de personnes morales pour corruption transnationale, y compris pour établir la compétence territoriale et la compétence fondée sur la nationalité. (Recommandation anticorruption, Annexe I.B.4.a).

15. En ce qui concerne l'article 5 de la Convention, le Groupe de travail recommande à la Pologne :

- (a) de prendre des mesures afin de garantir l'indépendance du ministère public de telle sorte que les poursuites échappent à toute influence politique et de l'exécutif, particulièrement dans le cadre des enquêtes et des poursuites pour corruption transnationale. (Convention, article 5 et Commentaire 27) ;
- (b) de veiller à ce que les procédures de nomination, le régime disciplinaire et la révocation des procureurs soient transparents et échappent à toute influence politique et de l'exécutif. (Convention, article 5 et Commentaire 27) ;
- (c) de modifier l'article 12 de la Loi sur le ministère public ou publie des directives limitant la divulgation d'informations sur des affaires à des autorités publiques et l'autorise uniquement dans des affaires concernant la sécurité publique. (Convention, article 5 et Commentaire 27) ;
- (d) de modifier sa législation de telle sorte que la majorité des membres du Conseil national de la magistrature représentant l'institution judiciaire soient élus sans ingérence des politiques et de l'exécutif. (Convention, article 5 et Commentaire 27) ;
- (e) de veiller à ce que les représentants de l'institution judiciaire aient un rôle décisif dans la nomination et la révocation des présidents et des vice-présidents de tribunaux, en vertu de dispositions claires. (Convention, article 5 et Commentaire 27);

- (f) de restreindre les motifs de sanctions disciplinaires aux seuls cas de fautes professionnelles les plus graves. (Convention, article 5 et Commentaire 27) ;
  - (g) de veiller à ce que le régime disciplinaire judiciaire échappe à toute influence politique et de l'exécutif. Convention, article 5 et Commentaire 27) ; et
  - (h) de faire en sorte que les détachements de juges et de procureurs soient protégés contre l'influence des politiques et de l'exécutif, en modifiant sa législation ou en prenant une mesure aussi juridiquement contraignante. (Convention, article 5 et Commentaire 27).
16. En ce qui concerne la coopération internationale, le Groupe de travail recommande à la Pologne :
- (a) de tenir des statistiques sur les délais dans lesquels l'entraide judiciaire est demandée et fournie en matière de corruption transnationale. (Convention, article 9) ;
  - (b) de veiller à ce que des procureurs polonais et/ou des représentants des autorités répressives polonaises assistent à la Réunion informelle des autorités répressives organisée par le Groupe de travail. (Convention, articles 5 et 9 ; Recommandation anticorruption, section XIX.C.iv) ; et
  - (c) de veiller à ce que le recours à des EEC soit systématiquement envisagé à un stade aussi précoce que possible dans des affaires de corruption transnationale, en vertu d'un ordre ayant effet obligatoire du Procureur général. (Convention, article 9 ; Recommandation anticorruption, sections XIX.A.i et C.v).
17. En ce qui concerne la prescription de l'infraction de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande à la Pologne :
- (a) de tenir des statistiques complètes sur l'expiration du délai de prescription dans des affaires de corruption (Convention, article 6 ; Recommandation anticorruption, section IX.ii) ; et
  - (b) s'il y a lieu, de remédier aux préoccupations inspirées par le fait que le délai de prescription applicable aux personnes morales commence à courir au moment de la condamnation de la personne physique (Convention, article 6 ; Recommandation anticorruption, section IX.ii).
18. En ce qui concerne l'infraction de blanchiment de capitaux, le Groupe de travail recommande à la Pologne de prendre des mesures afin de s'assurer que les procureurs et les autorités chargées de l'application de la loi envisagent une enquête et des poursuites pour blanchiment de capitaux dans toutes les affaires de corruption transnationale (Convention, article 7).
19. En ce qui concerne l'infraction de falsification des comptes, le Groupe de travail recommande à la Pologne :
- (a) de modifier la Loi sur la responsabilité des entités collectives, de telle sorte que les personnes morales puissent être tenues responsables des infractions de falsification des comptes en vertu de la Loi sur la comptabilité, (Convention, article 8(1) ; Recommandation anticorruption, section XXII.A.i) ;
  - (b) de modifier la Loi sur la responsabilité des entités collectives, de telle sorte que les sanctions applicables aux personnes morales en cas de falsification comptable liée à la corruption transnationale soient efficaces, proportionnées et dissuasives (Convention, article 8 ; Recommandation anticorruption XXIII.A.ii) ;
  - (c) d'engager des enquêtes et des poursuites vigoureuses à l'encontre de personnes physiques et morales, s'il y a lieu, au titre des infractions de falsification des comptes liées à la corruption transnationale (Convention, article 8 ; Recommandation anticorruption, section XXIII.A.iv) ; et
  - (d) de tenir des données exhaustives sur la répression de toutes les infractions de falsification des comptes à l'encontre des personnes physiques et morales. (Convention, article 8 ; Recommandation anticorruption, section XXIII.A.iv).

20. En ce qui concerne les accords hors procès, le Groupe de travail recommande à la Pologne :

- (a) de développer et de publier des orientations claires et transparentes à l'intention des procureurs, précisant les critères de recours à des accords hors procès dans des affaires de corruption transnationale, les sanctions appropriées et les conditions s'attachant à ces accords (Convention, article 5 ; Recommandation anticorruption, section XVIII.i-iii), et
- (b) s'il y a lieu et en conformité avec ses règles en matière de protection des données et de protection de la vie privée, de rendre publiques autant d'informations que possible sur ses accords hors procès, (Recommandation anticorruption, section XVIII.iv).

21. En ce qui concerne les sanctions et les mesures de confiscation en cas de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande que la Pologne :

- (a) collecte des statistiques complètes sur les sanctions imposées à des personnes physiques et morales dans des affaires de corruption transnationale, y compris les mesures de confiscation et d'exclusion (Convention, article 3) ;
- (b) prenne les mesures appropriées pour garantir que les sanctions imposées dans la pratique pour corruption transnationale à l'encontre de personnes physiques sont efficaces, proportionnées et dissuasives (Convention, article 3) ;
- (c) fasse émettre une ordonnance contraignante du Procureur général rappelant aux procureurs leur obligation en vertu des articles 44-45 du CP de demander la confiscation dans les cas de corruption transnationale, s'il y a lieu. (Convention, article 3(3) ; Recommandation anticorruption, section XVI) ;
- (d) modifie en priorité la Loi sur la responsabilité des entités collectives s aux personnes morales pour corruption transnationale soient efficaces, proportionnées et dissuasives dans la pratique. (Convention, article 3(2)) ;
- (e) modifie la Loi sur la responsabilité des entités collectives de manière à ce que les programmes ou mesures de contrôles internes, de déontologie et de conformité soient pris en compte dans le calcul des sanctions (Recommandation anticorruption, section XXIII.D) ; et
- (f) encourage ses autorités chargées de la passation des marchés publics à prendre en compte, si des transactions commerciales internationales sont concernées et s'il y a lieu, les programmes ou mesures de contrôles internes, de déontologie et de conformité visant à prévenir et détecter la corruption transnationale, dans leurs décisions d'attribuer des marchés publics (Recommandation anticorruption, section XXIII.D.i).

### Suivi par le Groupe de travail

22. Le Groupe de travail assurera le suivi des questions suivantes à mesure que la jurisprudence, la pratique et la législation se développeront :

- (a) l'interprétation de l'expression « travaux de type entretien » qui figure dans l'article 115(19) du CP (Convention, article 1) ;
- (b) le point de savoir si l'infraction de corruption transnationale couvre un pot-de-vin non pécuniaire accordé à un tiers bénéficiaire. (Convention, article 1) ;
- (c) l'exigence de la Loi sur la responsabilité des entités collectives en vertu de laquelle une personne physique doit commettre une infraction qui profite ou pourrait profiter à la personne morale. (Convention, article 2 ; Recommandation anticorruption, Annexe II) ;
- (d) le prononcé de peines avec sursis dans des affaires de corruption transnationale (Convention, article 3) ;



- (e) l'application de la compétence territoriale à l'égard des personnes physiques au titre de l'infraction de corruption transnationale (Convention, article 4(1)) ;
- (f) la compétence fondée sur la nationalité à l'égard des personnes morales au titre de l'infraction de corruption transnationale (Convention, article 4(2)) ;
- (g) l'application de la prescription aux cas de corruption de « moindre gravité » (Convention, article 6 ; Recommandation anticorruption, section IX.ii) ;
- (h) l'application des articles 590-591 du CPP (Convention, article 9) ; et
- (i) l'extradition de résidents permanents polonais au titre de l'infraction de corruption transnationale (Convention, article 10).

## Annexe 1. Résumé d'affaires de corruption transnationale conclues depuis la Phase 3

### Affaires des Boissons alcoolisées (Russie)

En octobre 2012, l'un des principaux importateurs et distributeurs de boissons alcoolisées basé à Varsovie a révélé à la Securities Exchange Commission des États-Unis qu'il avait commis des violations des obligations en matière de livres et registres comptables ainsi que d'autres dispositions du US Foreign Corrupt Practices Act.

La Pologne a découvert cette affaire après avoir reçu des informations du Groupe de travail. Le bureau du procureur régional de Varsovie a examiné les informations diffusées par les médias, les documents déposés par la société et les échanges avec la société. En novembre 2013, le bureau du procureur a décidé de ne pas ouvrir d'enquête car il n'était pas compétent en la matière. Il a conclu que les allégations ne concernaient pas la succursale polonaise de la société et que la violation alléguée n'avait pas eu lieu en Pologne.

### Affaire de la Compagnie de bus (Lettonie)

Entre 2013 et 2016, une société polonaise (et deux sociétés tchèques) auraient soudoyé des conseillers municipaux de Riga et les dirigeants d'une société municipale lettone de transports publics et d'infrastructures. Environ 800 000 EUR ont été versés pour obtenir trois marchés d'un montant total de 270 millions EUR. Les pots-de-vin auraient été déguisés en honoraires de conseil versés à des sociétés privées enregistrées en dehors de la Pologne. Au final, la société polonaise a obtenu un marché de 21.5 millions EUR pour la vente de bus.

La Lettonie a inculpé plusieurs ressortissants lettons, notamment des fonctionnaires, pour corruption et blanchiment de capitaux. Les poursuites sont en cours.

La Pologne, en revanche, n'enquête que sur les ressortissants polonais de la société polonaise pour détournement de fonds et blanchiment de capitaux. Selon le ministère public polonais, l'élargissement de l'enquête à la corruption transnationale dépend des demandes d'entraide judiciaire en cours auprès de la Chine et de la Russie. La société polonaise n'a pas fait l'objet d'une enquête.

Le ministère public de Pologne a été informé de cette affaire après avoir reçu des preuves du bureau local du Bureau central de lutte contre la corruption (CBA). La Pologne ne fournit aucune explication sur la manière dont le CBA a découvert l'affaire.

### Affaire de l'Agent des douanes (Allemagne)

Entre avril 2009 et mars 2010, un ressortissant polonais a autorisé un intermédiaire polonais à verser des pots-de-vin d'un montant total de 65 000 EUR à un agent des douanes allemand afin de falsifier des documents d'exportation. L'Allemagne a condamné le fonctionnaire et l'intermédiaire à quatre ans d'emprisonnement chacun. Les procureurs polonais se sont appuyés sur les preuves recueillies par les autorités allemandes et ont inculpé le ressortissant polonais. En décembre 2012, le ressortissant polonais a été reconnu coupable de corruption transnationale (article 229(5), 229(3) et 229(4) du CP), et condamné à deux ans d'emprisonnement et à une amende d'environ 8 500 EUR. La peine privative de liberté a été suspendue sous condition pour une période probatoire de cinq ans. La Pologne a découvert l'affaire lorsque l'Allemagne a demandé des poursuites contre le ressortissant polonais.

### Affaire de la Construction routière (Ukraine)

Entre octobre 2016 et octobre 2019, des entreprises ukrainiennes, turques et polonaises auraient soudoyé le chef de l'agence publique ukrainienne Ukravtodor, qui est un ressortissant polonais. Des pots-de-vin d'un montant total d'environ 1 million EUR ont été versés en échange de contrats de reconstruction de

routes. Les autorités polonaises ont également enquêté sur le blanchiment du produit de la corruption, qui a eu lieu du 1<sup>er</sup> novembre 2016 au 30 septembre 2019 en Pologne et en Ukraine.

En 2018, le bureau du procureur de Varsovie a découvert cette affaire grâce à des techniques d'enquête spéciales appliquées par le Bureau central de lutte contre la corruption (CBA). L'enquête a été ouverte en janvier 2019.

Les autorités polonaises ont bénéficié d'une coopération étendue de la part de l'Ukraine, notamment par l'intermédiaire d'une équipe d'enquête conjointe, de décisions d'enquête européenne et de demandes d'entraide judiciaire. En juillet 2020, 16 personnes ont été inculpées de différentes infractions, dont quatre de corruption transnationale active en vertu des articles 229(1) et (5) du CP. Une personne a été condamnée pour blanchiment de capitaux et complicité de corruption transnationale passive. Le procureur et l'intéressé ont négocié la sanction, et le procureur a demandé au tribunal une atténuation exceptionnelle de la peine. Cette personne a été condamnée à une peine de trois ans d'emprisonnement, assortie d'un sursis de cinq ans, et à une amende d'environ 12 564 EUR. Les autres poursuites et accusations pour corruption transnationale sont en cours. Aucune personne morale n'a fait l'objet d'une enquête.

### **Affaire de la Construction navale (Estonie)**

En 2014, une entreprise polonaise de construction navale aurait versé des pots-de-vin d'un montant total de 756 000 EUR à certains membres du conseil d'administration du port de Tallinn, une entreprise publique estonienne. En échange, les membres du conseil ont facilité l'attribution d'un marché de 63 millions EUR en octobre 2014 pour la construction de deux ferries. Le pot-de-vin aurait été fourni par le biais d'un contrat de représentation de 1 260 000 EUR signé en décembre 2014 par la société de construction navale et une société de Hong Kong (Chine) représentée par un ressortissant estonien. La société de construction navale a effectué trois paiements d'un montant total de 378 000 EUR avant de mettre fin au contrat de représentation en novembre 2015. La société de Hong Kong n'a pas apporté son aide à l'exécution du marché de constructions de ferries comme l'exigeait le contrat de représentation.

L'Estonie a mis en examen plusieurs ressortissants estoniens, dont des membres du conseil d'administration du port de Tallinn, et un membre polonais du conseil d'administration de la société de construction navale. La Pologne a suspendu son enquête en attendant la conclusion de la procédure estonienne. La procédure engagée en Pologne contre l'entreprise de construction navale dépend de la condamnation du ressortissant polonais en Estonie.

La Pologne a découvert cette affaire après avoir reçu des copies d'articles parus dans les médias fournies par le Groupe de travail.

### **Télécommunication (Biélorussie)**

Selon des médias, le directeur adjoint de la filiale biélorusse d'une société polonaise aurait versé des pots-de-vin allant de 50 000 à 2 millions USD avec pour objectif d'obtenir des marchés de télécommunications auprès d'une entreprise publique biélorusse.

En juillet 2020, la Biélorussie a condamné divers agents publics biélorusses à des peines d'emprisonnement allant de 7,5 à 12 ans. La Pologne a été informée de cette affaire par le Groupe de travail en mai 2020 mais n'a pas ouvert d'enquête. Selon les autorités polonaises, il n'existe aucune information selon laquelle des ressortissants ou des personnes morales polonaises se seraient livrés à des pratiques de corruption.

## Annexe 2. Recommandations de Phase 3 à la Pologne

Recommandation de Phase 3	Statut lors du suivi écrit
<b>Recommandations visant à assurer l'efficacité des enquêtes, poursuites et sanctions pour corruption transnationale</b>	
1. En ce qui concerne l'infraction de corruption d'un agent public étranger prévue par l'article 229.5 du Code pénal polonais, le Groupe de travail recommande que la Pologne prenne d'urgence des mesures appropriées, faisables dans le cadre du système légal polonais, afin d'assurer que la disposition « relative à l'impunité » ne puisse pas être appliquée à la corruption d'agents publics étrangers (Convention, articles 1 et 3 ; Recommandation de 2009, sections III et V).	Non mise en œuvre
<b>2</b> En ce qui concerne la <u>responsabilité des personnes morales</u> en vertu de la Loi sur la responsabilité des entités collectives pour corruption d'un agent public étranger, le Groupe de travail recommande que la Pologne :	
(a) Prenne des mesures urgentes pour supprimer l'exigence qu'une personne physique soit condamnée ou fasse l'objet d'une décision d'arrêt de la procédure à son encontre afin de pouvoir imposer une responsabilité à une personne morale (Convention, articles 2 et 3) ; et	Non mise en œuvre
(b) Prenne des mesures afin de s'assurer que les policiers et les procureurs soient convenablement formés et sensibilisés à l'importance d'enquêtes et de poursuites efficaces afin de faire jouer la responsabilité des personnes morales, et afin que cette formation traite des difficultés rencontrées dans les enquêtes et les poursuites contre des personnes morales, en raison de l'exigence décrite au sous-paragraphe (a) ci-dessus (Convention, article 3 ; Recommandation de 2009, section III).	Partiellement mise en œuvre
<b>3</b> En ce qui concerne les <u>sanctions</u> pour corruption d'un agent public étranger, le Groupe de travail recommande que la Pologne :	
(a) Continue de sensibiliser les autorités répressives polonaises à l'importance d'imposer des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives aux personnes physiques (Convention, article 3 ; Recommandation de 2009, section III) ;	Pleinement mise en œuvre
(b) Continue de sensibiliser les autorités répressives polonaises à l'importance d'imposer des mesures de confiscation en cas de condamnation (Convention, article 3 ; Recommandation de 2009, section III) ; et	Partiellement mise en œuvre
(c) En ce qui concerne les personnes morales, élimine le plafond ou augmente la pénalité maximale prévue par la loi, de telle sorte qu'elles fassent l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, et, à titre de priorité, attire l'attention des autorités compétentes sur la disponibilité de sanctions supplémentaires, y compris l'exclusion, en cas de condamnation d'une personne morale en vertu de la Loi sur la responsabilité des entités collectives (Convention, articles 2 et 3 ; Recommandation de 2009, section III).	Non mise en œuvre
4. En ce qui concerne les <u>enquêtes et les poursuites</u> pour corruption d'agents publics étrangers, le Groupe de travail recommande que la Pologne définisse une stratégie en matière d'enquêtes et de poursuites afin de s'attaquer au risque accru de corruption transnationale par des entreprises polonaises, traitant notamment des questions suivantes : (i) la nécessité de disposer de ressources et d'une expertise adéquates pour les enquêtes et les poursuites dans des affaires extrêmement complexes, y compris dans des secteurs sensibles, impliquent des entreprises publiques, et la nécessité de disposer d'une expertise scientifique en matière financière et comptable ; et (ii) un plan complet sur la manière de réduire les délais des procédures pour corruption transnationale à des délais réalistes et raisonnables (Recommandation de 2009, section V).	Pleinement mise en œuvre
<b>Recommandations concernant la prévention et la détection de la corruption transnationale</b>	
5. Le Groupe de travail recommande que la Pologne prenne les mesures suivantes afin d'améliorer la prévention et la détection de l'infraction de corruption transnationale au moyen de son système de <u>lutte contre le blanchiment de capitaux</u> :	
(a) Examine si la « para-banque » pose un risque de blanchiment des produits de la corruption transnationale (Convention, article 7 ; Recommandation de 2009, section V) ; et	Pleinement mise en œuvre

Recommandation de Phase 3	Statut lors du suivi écrit
(b) Prenne d'urgence des mesures substantielles afin de sensibiliser et de former la CRF et toutes les entités soumises à des obligations de déclaration d'opérations suspectes au risque de blanchiment des produits de la corruption d'agents publics étrangers, et leur fournisse des orientations sur ce qui constitue ces produits, et sur la manière de les détecter efficacement (Convention, article 7 ; Recommandation de 2009, section III).	Non mise en œuvre
Facture audité Le Groupe de travail recommande que la Pologne prenne les mesures suivantes afin d'améliorer la prévention et la détection de la corruption transnationale <u>au moyen d'exigences en matière de comptabilité et de vérification des comptes et de mesures de contrôles internes, de déontologie et de conformité</u> :	
Intensifie les efforts afin d'encourager les comptables et les vérificateurs des comptes à mener des actions de sensibilisation et de formation à la détection de l'infraction de corruption transnationale dans les livres et registres comptables des entreprises (Convention, article 8 ; Recommandation de 2009, section X) ;	Partiellement mise en œuvre
Fournisse des précisions et des orientations aux comptables et aux vérificateurs des comptes sur les normes de preuve qui doivent être respectées afin de déclarer des soupçons de corruption transnationale aux autorités chargées de l'application de la loi (Convention, article 8 ; Recommandation de 2009, section X) ;	Pleinement mise en œuvre
(c) Trouve un moyen approprié et faisable dans son système légal afin de veiller à ce que les personnes physiques et morales fassent l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de falsification des comptes à l'effet de corrompre des agents publics étrangers ou de dissimuler cette corruption (Convention, article 8 ; Recommandation de 2009, section X) ; et	Partiellement mise en œuvre
Déploie d'urgence des efforts significatifs afin de sensibiliser les grandes entreprises, les entreprises publiques et les PME (i) aux risques de corruption transnationale dans les transactions commerciales internationales ; (ii) à l'application de l'infraction de corruption transnationale et de la Loi sur la responsabilité des entités collectives aux pots-de-vin versés par l'intermédiaire d'agents à l'étranger ; et (iii) à la nécessité d'adopter des mesures efficaces de contrôles internes, de déontologie et de conformité afin de prévenir la corruption transnationale (Recommandation de 2009, section III).	Partiellement mise en œuvre
7. En ce qui concerne la prévention et la détection de la corruption transnationale grâce à des <u>mesures fiscales</u> , le Groupe de travail recommande que la Pologne :	
(a) À titre de priorité, prenne des mesures appropriées et faisables dans son système légal afin de clarifier le fait que tous les pots-de-vin versés à des agents publics étrangers en violation de l'article 229.5 du Code pénal polonais ne sont pas fiscalement déductibles (Recommandation de 2009, sections III et VIII ; Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales) ; et	Pleinement mise en œuvre
(b) Réexamine les procédures en place afin d'identifier des paiements de pots-de-vin, afin de veiller à ce que la Pologne dispose d'outils appropriés, y compris la technologie et l'expertise requises, pour retracer les paiements de pots-de-vin ayant donné lieu à des déductions fiscales réclamées au titre de charges déductibles (Recommandation de 2009, sections III et VIII ; Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales).	Pleinement mise en œuvre
8. Le Groupe de travail recommande que la Pologne prenne les mesures suivantes afin d'améliorer la <u>sensibilisation du public à la corruption internationale et le signalement de cette infraction</u> :	
(a) Intensifie les efforts de sensibilisation du public, en mettant l'accent sur la présence croissante des entreprises polonaises à l'international (Recommandation de 2009, section III) ; et	Pleinement mise en œuvre
(b) Priorise la réforme de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte afin de s'assurer que des mesures appropriées sont en place pour protéger contre des mesures de représailles ou disciplinaires les employés des secteurs privé et public qui signalent des soupçons d'actes de corruption transnationale de bonne foi et pour des motifs raisonnables (Recommandation de 2009, section IX).	Non mise en œuvre



<i>Recommandation de Phase 3</i>	<i>Statut lors du suivi écrit</i>
9. En ce qui concerne la prévention et la détection de l'infraction de corruption transnationale par des autorités responsables de fournir des <u>avantages publics</u> à des entreprises polonaises, le Groupe de travail recommande que la Pologne :	
(a) Sensibilise davantage à l'infraction de corruption transnationale les institutions chargées de la passation des marchés publics, y compris les marchés publics financés par l'APD (Recommandation de 2009, section III) ;	Pleinement mise en œuvre
(b) Envisage la vérification systématique des listes d'exclusion publiquement disponibles établies par les institutions financières internationales : (i) lors de l'attribution de marchés publics, y compris des marchés publics financés par l'APD ; et (ii) lors de l'octroi de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (Convention, article 3 ; Recommandation de 2009, section XI) ; et	Pleinement mise en œuvre
(c) Refuse d'approuver une garantie publique des crédits à l'exportation ou d'autres soutiens à des demandeurs si la vérification des informations (« due diligence ») aboutit à la conclusion que la transaction était entachée de corruption, et prend des mesures appropriées si la corruption est prouvée après que le crédit, la couverture ou tout autre soutien ait été approuvé (Convention, article 3 ; Recommandation de 2009, section XII ; Recommandation de 2006 sur les crédits à l'exportation).	Pleinement mise en œuvre

<i>Suivi de Phase 3 par le Groupe de travail</i>	<i>Statut lors du suivi écrit</i>
10. Le Groupe de travail suivra les questions ci-dessous à mesure que la jurisprudence et la pratique se développeront sur l'application de l'infraction de corruption transnationale en Pologne :	
(a) Application de l'infraction de corruption transnationale : 1) à la corruption d'employés d'administrations d'État exécutant exclusivement des « travaux de type entretien » ; 2) aux pots-de-vin versés par le biais d'intermédiaires ; et 3) aux pots-de-vin revêtant la forme d'avantages non pécuniaires (Convention, article 1 ; Recommandation de 2009 (Annexe I, Guide de bonnes pratiques sur la mise en œuvre de certains articles de la Convention, article C) ;	Continuer le suivi
(b) Application de la compétence territoriale à l'égard des personnes physiques ;	Continuer le suivi
(c) En ce qui concerne les personnes morales, application : (i) de l'exigence posée dans la Loi sur la responsabilité des entités collectives, imposant que la conduite d'une personne physique « ait conféré ou ait pu conférer » un avantage à la personne morale, (ii) de la compétence fondée sur la nationalité, et (iii) d'autres sanctions, y compris l'exclusion (Convention, article 3 ; Recommandation de 2009, sections III and XI) ;	Continuer le suivi
(d) La récente séparation du rôle de Procureur général et de ministre de la Justice en Pologne, afin d'assurer qu'elle protège efficacement les décisions d'enquêtes et de poursuites pour corruption transnationale contre l'influence de facteurs prohibés par l'article 5 de la Convention anticorruption (Convention, article 5 ; Recommandation de 2009, section V) ; et	Continuer le suivi
(e) L'extradition de résidents permanents en Pologne pour corruption d'agents publics étrangers (Convention, article 10 ; Recommandation de 2009, section XIII).	Continuer le suivi

## Annexe 3. Participants à la mission sur place

### Secteur public

- Ministère de la Justice
- Ministère du Développement économique et de la Technologie
- Ministère des Finances
- Ministère des Biens de l'État
- Administration fiscale nationale, ministère des Finances
- Inspection générale de l'information financière
- Département de la coopération pour le développement, ministère des Affaires étrangères
- Agence polonaise pour le développement des entreprises
- Autorité des marchés publics
- Société d'assurance des crédits à l'exportation (KUKE)

### Autorités répressives

- Agence de la sécurité intérieure
- Bureau central de lutte contre la corruption
- Siège de la police nationale
- Siège de la police de Varsovie

### Institution judiciaire

- Tribunal de district de Pruszków
- Tribunal de district de Varsovie
- Cour suprême
- Conseil national de la magistrature
- École nationale de la magistrature

### Ministère public

- Ministère public national
- Ministère public régional de Poznań
- Ministère public régional de Gdańsk

### Secteur privé

#### Entreprises privées

- Bank PKO BP
- Groupe IBBC
- ING Bank
- KGHM Polska Miedz
- PGNiG
- Polska Grupa Energetyczna S.A.
- Tauron Polska Energia S.A.

#### Associations professionnelles

- Business Centre Club
- Polish Bank Association
- Polish Chamber of National Defence Manufacturers

### Juristes et universitaires

- High School of Justice de Varsovie
- Chambre nationale des conseillers juridiques
- Ordre national des avocats polonais

### Comptables et vérificateurs des comptes

- EY
- KPMG
- Comité polonais des normes comptables
- Autorité polonaise de supervision des vérificateurs des comptes
- Chambre polonaise des contrôleurs légaux des comptes

### Société civile et médias

- Commissaire aux droits de l'homme
- Syndicat de magistrats IUSTITIA
- Syndicat de procureurs LEX SUPER OMNIA
- Institut Sobieski
- Fondation Stefan Batory
- Syndicat de magistrats THEMIS

## Annexe 4. Liste d'abréviations et d'acronymes

ABW	Agence de sécurité intérieure ( <a href="#">Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego</a> )	CNM	Conseil national de la magistrature ( <a href="#">Krajowa Rada Sądownictwa</a> )
BGK	<a href="#">Bank Gospodarstwa Krajowego</a> (agence de crédits à l'exportation)	NRA	évaluation du risque national (blanchiment de capitaux)
CBA	Bureau central de lutte contre la corruption ( <a href="#">Centralne Biuro Antykorupcyjne</a> )	NSJPP	École nationale de la magistrature ( <a href="#">Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury</a> )
CP	Code pénal	OCCD	Département de lutte contre le crime organisé et la corruption, ministère public
CPP	Code de procédure pénale	APD	aide publique au développement
MAE	Mandat d'arrêt européen	AOE	activité opérationnelle et exploratoire
ECA	agence de crédit à l'exportation	PANA	Autorité polonaise de supervision des vérificateurs des comptes ( <a href="#">Polska Agencja Nadzoru Audytowego</a> )
DEE	Décision d'enquête européenne	PARP	Agence polonaise pour le développement des entreprises
EUR	euro	PPE	personne politique exposée
GAFI	Groupe d'action financière	PIBR	Chambre polonaise des contrôleurs légaux des comptes ( <a href="#">Polska Izba Biegłych Rewidentów</a> )
CRF	cellule de renseignement financier	PLN	zloty polonais
IGIF	Inspection générale de l'information financière	PPL	Loi sur les marchés publics
IFRS	International Financial Reporting Standards	PPO	Ministère public
ISA	International Standards on Auditing	SAL	Loi sur les contrôleurs légaux des comptes
KAS	Administration fiscale nationale ( <a href="#">Krajowa Administracja Skarbowa</a> )	DOS	déclaration d'opération suspecte (blanchiment de capitaux)
KUKE	<a href="#">Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A.</a> (agence de crédits à l'exportation)	SKWP	Association des experts-comptables polonais ( <a href="#">Stowarzyszenie Księgowych w Polsce</a> )
BMD	banque multilatérale de développement	PME	petites et moyennes entreprises
Moneyval	<a href="#">Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme</a> , Conseil de l'Europe	SOE	entreprises détenues ou contrôlées par l'État
		CNUCC	Convention des Nations Unies contre la corruption
		CNUCTO	Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée
		USD	Dollar des États-Unis
		UZP	Autorité des marchés publics ( <a href="#">Urząd Zamówień Publicznych</a> )

## Annexe 5. Extraits de la législation pertinente

### Code pénal

#### Infraction de corruption transnationale

Article 229(1). Quiconque fournit ou promet de fournir un avantage matériel ou personnel à une personne exerçant une fonction publique dans le cadre de l'exercice de cette fonction, est passible d'une peine de privation de liberté allant de 6 mois à 8 ans.

Article 229(2). Dans un cas de moindre gravité, l'auteur est passible d'une amende, d'une peine de restriction de liberté ou de privation de liberté pouvant aller jusqu'à 2 ans.

Article 229(3). Si l'auteur de l'acte visé au paragraphe 1 agit dans le but d'inciter la personne exerçant une fonction publique à violer des dispositions légales ou fournit un avantage matériel ou promet de le fournir à cette personne pour qu'elle viole des dispositions légales, il encourt une peine de privation de liberté allant de un an à dix ans.

Article 229(4). Quiconque fournit un avantage matériel d'une valeur substantielle à une personne exerçant une fonction publique ou promet de le faire en relation avec l'exercice de cette fonction, est passible d'une peine de privation de liberté de 2 à 12 ans.

Article 229(5). Quiconque fournit un avantage matériel ou personnel à une personne exerçant une fonction publique dans un État étranger ou une organisation internationale, dans le cadre de l'exercice de cette fonction, est passible des peines prévues aux paragraphes 1 à 4 selon le cas.

#### Article 229(6) – Disposition relative à l'impunité

Article 229(6). L'auteur de l'acte visé aux paragraphes 1 à 5 n'est pas passible d'une peine si l'avantage matériel ou personnel ou une promesse de celui-ci a été accepté par la personne exerçant des fonctions publiques et que l'auteur avait signalé ce fait aux autorités chargées de l'application de la loi, en révélant toutes les circonstances importantes de l'infraction, avant que ces autorités ne soient informées de l'infraction.

#### Article 115(4) – Définition d'un avantage matériel et personnel

Article 115(4). Un avantage matériel et personnel désigne aussi bien un avantage pour soi-même que pour autrui.

#### Article 115(19) – Définition d'un agent public

Article 115(19). Toute personne qui exerce une fonction publique est un agent public, notamment un membre d'une autorité gouvernementale autonome, une personne employée dans une entité organisationnelle utilisant des fonds publics, à moins que cette personne n'exerce exclusivement des tâches d'entretien, ainsi que toute autre personne dont les pouvoirs et les devoirs liés à l'activité publique sont établis ou reconnus par une loi ou un accord international contraignant pour la République de Pologne.

#### Amendes

Article 33(1). L'amende est infligée en jour-amende et indique un nombre de jours-amendes et la valeur d'un jour-amende ; sauf disposition contraire de la loi, le nombre de jours-amendes ne peut être inférieur à 10 ni supérieur à 540.

Article 33(2). Le tribunal peut infliger une amende accessoire à la peine de privation de liberté prévue à l'article 32, alinéa 3, lorsque l'auteur a agi dans le but d'obtenir un avantage matériel ou l'a obtenu.

Article 33(3). Pour déterminer la valeur du jour-amende, le tribunal prend en considération les revenus de l'auteur, sa situation personnelle et familiale, sa situation financière et ses perspectives de revenus. La valeur d'un jour-amende ne peut être inférieure à 10 PLN et supérieure à 2 000 PLN.

#### Condamnations avec sursis

Article 69(1). Le tribunal peut suspendre sous condition l'exécution de la peine de privation de liberté prononcée, pour une durée maximale d'un an, si l'auteur n'a pas été condamné à une peine de privation de liberté alors qu'il commettait

une infraction et si cela suffit pour atteindre les objectifs de la peine à son égard, notamment pour empêcher sa récidive.

Article 69(2). En suspendant l'exécution d'une peine, le tribunal prend principalement en considération le comportement de l'auteur, ses particularités, sa situation personnelle, son mode de vie antérieur et son comportement après avoir commis l'infraction.

Article 69(3) (abrogé).

Article 69(4). Le tribunal ne peut suspendre sous condition l'exécution de la peine de privation de liberté infligée à l'auteur d'un délit à comportement antisocial, ou à l'auteur d'une infraction prévue à l'article 178, paragraphe 4, que dans des situations exceptionnelles.

### **Compétence**

Article 5. La loi pénale polonaise s'applique à un auteur qui a commis un acte interdit sur le territoire de la République de Pologne, ainsi qu'à un navire ou un avion polonais, à moins qu'un accord international auquel la République de Pologne est partie n'en dispose autrement.

#### Responsabilité pour les infractions commises à l'étranger : Citoyens polonais

Article 109. La loi pénale polonaise s'applique à un citoyen polonais qui a commis une infraction à l'étranger

#### Responsabilité pour les infractions commises à l'étranger : Citoyens non polonais

Article 110(1). La loi pénale polonaise s'applique à un étranger qui a commis à l'étranger un acte interdit contre les intérêts de la République de Pologne, d'un citoyen polonais, d'une personne morale polonaise ou d'une entité organisationnelle polonaise sans personnalité juridique, ainsi qu'à un étranger qui a commis à l'étranger une infraction à caractère terroriste.

Article 110(2). La loi pénale polonaise s'applique à un étranger qui a commis à l'étranger un acte interdit autre que celui prévu au paragraphe 1 si cet acte est soumis à une peine de privation de liberté supérieure à 2 ans en vertu d'une loi pénale polonaise, et si l'auteur est présent sur le territoire de la République de Pologne et qu'aucun ordre d'extradition n'a été émis à son égard.

#### Exceptions à la double incrimination

Article 111(3). La réserve prévue au paragraphe 1 ne s'applique ni à un agent public polonais qui a commis une infraction à l'étranger dans l'exercice de ses fonctions ni à une personne qui a commis une infraction dans un lieu qui n'est soumis à aucune autorité étatique.

Article 112(5). Nonobstant les dispositions en vigueur dans le lieu de commission d'un acte prohibé, la loi pénale polonaise s'applique à un citoyen polonais ou à un étranger qui a commis : (5) une infraction dont un avantage matériel, même indirect, a été tiré sur le territoire de la République de Pologne.

Article 113. Nonobstant les dispositions en vigueur dans le lieu de la commission d'une infraction, la loi pénale polonaise s'applique à un citoyen polonais ou à un étranger qui a commis une infraction à l'étranger, que la République de Pologne est obligée de poursuivre en vertu d'un accord international, ou une infraction prévue par le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, adopté à Rome le 17 juillet 1998 (Recueil des lois de la République de Pologne de 2003, n° 78, point 708 et de 2018, point 1753), et si aucun ordre d'extradition n'a été émis.

### **Accords hors procès – Atténuation exceptionnelle de la peine**

Article 60(1). Le tribunal peut appliquer une atténuation exceptionnelle de la peine dans les situations prévues par une loi et à l'égard d'un jeune adulte, si cela est opportun en raison des motifs prévus à l'article 54, paragraphe 1.

Article 60(2). Le tribunal peut également appliquer une atténuation exceptionnelle de la peine dans des situations exceptionnelles, lorsque la peine la plus faible prévue pour une infraction serait d'une sévérité incommensurable, notamment :

- 1) si la partie lésée et l'auteur se sont réconciliés, le dommage a été réparé ou si la partie lésée et l'auteur ont convenu de la manière de réparer le dommage,

- 2) en raison du comportement de l'auteur, surtout s'il a fourni des efforts pour réparer le dommage ou le prévenir,
- 3) si l'auteur d'une infraction non intentionnelle ou un membre de sa famille proche a subi un préjudice grave en relation avec l'infraction commise.

Article 60(3). Le tribunal applique une atténuation exceptionnelle de la peine, et peut même suspendre sous condition son exécution à l'égard d'un auteur qui a commis une infraction en complicité avec d'autres personnes, s'il a divulgué des informations concernant ses complices et les circonstances importantes de sa perpétration à une autorité chargée de l'application de la loi responsable de la poursuite des infractions.

Article 60(4). À la requête du procureur, le tribunal peut appliquer une atténuation exceptionnelle de la peine, et même suspendre sous condition son exécution à l'égard d'un auteur qui a, outre les explications fournies dans son propre cas, révélé une infraction passible d'une peine de privation de liberté pendant 5 ans et en a décrit les circonstances importantes à une autorité chargée de l'application de la loi qui n'avait pas connaissance de ces faits au préalable.

Article 60(5). Lorsque le tribunal a prononcé une peine de privation de liberté pour une durée maximale de 5 ans dans les situations visées aux paragraphes 3 et 4, il peut en suspendre conditionnellement l'exécution pour une période probatoire pouvant aller jusqu'à 10 ans s'il a été estimé que l'auteur ne commettra pas de nouvelle infraction et ce malgré la non-exécution de la peine ; les dispositions de l'article 69, paragraphe 1, ne reçoivent pas application et les dispositions des articles 71-76 s'appliquent par analogie.

Article 60(6). L'atténuation à titre exceptionnel d'une sanction consiste à imposer une sanction inférieure à la sanction légale la plus faible, ou à imposer une sanction d'un type plus clément, conformément aux principes suivants :

- 1) si l'acte constitue un crime passible d'une peine d'au moins 25 ans de privation de liberté, le tribunal impose la peine de privation de liberté pour une période d'au moins 8 ans,
- 2) si l'acte constitue un autre crime, le tribunal impose une peine de privation de liberté d'une durée qui ne peut être inférieure à un tiers de la peine légale la plus faible,
- 3) si l'acte constitue un délit et que la peine légale la plus faible est la peine de privation de liberté pour une période d'au moins un an, le tribunal impose une amende, une peine de restriction de liberté ou de privation de liberté,
- 4) si l'acte constitue un délit et que la peine légale la plus faible est la privation de liberté pour une période inférieure à un an, le tribunal impose une amende ou une peine de restriction de liberté.

Article 60(7). Si l'acte est soumis à des peines alternatives, prévues à l'article 32, alinéas 1 à 3, l'atténuation à titre exceptionnel de la peine consiste à renoncer à son application et à imposer une mesure pénale prévue à l'article 39, alinéas 2 et 3, 7 et 8, une mesure compensatoire ou la confiscation ; les dispositions de l'article 61, paragraphe 2, ne reçoivent pas application.

Article 60(8). L'atténuation à titre exceptionnel d'une peine ne s'applique pas aux infractions passibles d'une peine légale supérieure à 5 ans de privation de liberté, auxquels l'article 37a s'applique.

Article 37a(1). Si la loi prévoit pour une infraction une peine de privation de liberté inférieure à 8 ans comme limite supérieure de la peine légale et si la peine de privation de liberté imposée est inférieure à un an, le tribunal peut imposer à la place une peine de restriction de liberté d'au moins 3 mois ou une amende d'au moins 100 jours-amendes, tout en imposant une mesure pénale ou compensatoire ou une confiscation.

Article 37a(2). Les dispositions du paragraphe 1 ne s'appliquent pas aux auteurs qui agissent en bande organisée ou en association criminelle organisée en vue de commettre une infraction ou une infraction fiscale, ainsi qu'aux auteurs d'infractions à caractère terroriste.

### **Blanchiment de capitaux**

Article 299(1). Quiconque reçoit, possède, utilise, achemine ou transporte à l'étranger, dissimule, transfère ou convertit des monnaies ayant cours légal, des instruments financiers, des titres, des devises, des droits de propriété ou d'autres biens meubles ou immeubles, qui ont été obtenus grâce aux avantages tirés d'un acte interdit commis, ou aide à transférer leur propriété ou leur possession, ou entreprend d'autres actions susceptibles d'empêcher ou d'entraver



sensiblement la détermination de leur origine ou de leur localisation criminelle, ou leur détection, leur saisie ou leur confiscation, est passible d'une peine de privation de liberté allant de 6 mois à 8 ans.

Article 299(2). Quiconque, en tant que salarié ou agissant au nom ou pour le compte d'une banque, d'un établissement financier ou de crédit, ou d'une autre entité légalement tenue d'enregistrer les transactions et les personnes effectuant des transactions, reçoit, contrairement aux dispositions légales, des monnaies ayant cours légal, des instruments financiers, des titres, des devises, les transfère ou les convertit, ou les reçoit dans d'autres circonstances laissant raisonnablement penser qu'ils ont fait l'objet de l'acte visé au paragraphe 1, ou fournit d'autres services visant à dissimuler leur origine criminelle ou à les protéger contre la saisie, est passible de la peine prévue au paragraphe 1.

Article 299(3). (abrogé).

Article 299(4). (abrogé).

Article 299(5). Si l'auteur commet l'acte visé au paragraphe 1 ou 2 en agissant en accord avec d'autres personnes, il encourt une peine de privation de liberté allant d'un an à dix ans.

Article 299(6). L'auteur qui a tiré un avantage matériel substantiel de la commission de l'acte visé au paragraphe 1 ou 2, est passible de la peine prévue au paragraphe 5.

Article 299(6a). Quiconque prépare une infraction prévue au paragraphe 1 ou 2 est passible d'une peine de privation de liberté pouvant aller jusqu'à 3 ans.

Article 299(7). Lors de la condamnation pour une infraction prévue au paragraphe 1 ou 2, le tribunal prononce la confiscation des objets provenant directement ou indirectement de ladite infraction, ainsi que des avantages tirés de l'infraction ou de leur équivalent en valeur, même s'ils ne sont pas la propriété de l'auteur de l'infraction. La confiscation n'est pas imposée en tout ou en partie si l'objet, l'avantage ou son équivalent en valeur doit être restitué à la partie lésée ou à une autre entité habilitée.

Article 299(8). Quiconque a volontairement divulgué des informations concernant les individus ayant participé à l'infraction et les circonstances de sa perpétration à une autorité chargée de la poursuite des infractions, n'est pas soumis à une peine pour l'infraction prévue au paragraphe 1 ou 2 si les informations fournies ont empêché la commission d'une autre infraction ; si l'auteur de l'infraction a pris des mesures visant à divulguer ces informations et ces circonstances, le tribunal applique une atténuation de la peine à titre exceptionnel.

### **Falsification des comptes**

Article 270 (1). Quiconque falsifie, contrefait ou modifie un document dans le but de l'utiliser comme un document authentique, ou utilise un tel document comme un document authentique, est passible d'une peine de privation de liberté de 3 mois à 5 ans.

Article 270(a)(1). Quiconque falsifie, contrefait ou modifie une facture, dans le but de l'utiliser comme authentique, dans des circonstances factuelles pouvant avoir une importance pour l'établissement du montant d'une créance publique due ou de son remboursement, ou du remboursement d'une autre créance à caractère fiscal, ou utilise cette facture comme une facture authentique, est passible d'une peine de privation de liberté de 6 mois à 8 ans.

## **Code de procédure pénale**

### **Signalement des infractions**

Article 304(1). Toute personne, ayant appris la commission d'une infraction poursuivie d'office, a l'obligation sociale d'en informer le procureur ou la police. Les dispositions des articles 148a et 156a s'appliquent mutatis mutandis.

Article 304(2). Les institutions de l'État et des collectivités locales qui, dans le cadre de leurs activités, apprennent la commission d'une infraction poursuivie d'office, sont tenues d'en informer immédiatement le procureur ou la police et de prendre les mesures nécessaires jusqu'à l'arrivée de l'organe chargé de la poursuite des infractions ou de l'autorité de l'ordre compétent pour empêcher l'effacement des traces et des preuves d'une infraction.

### **Accords hors procès**

Article 335(1). Si l'accusé reconnaît sa culpabilité, et qu'à la lumière de ses explications, les circonstances de l'infraction et sa culpabilité ne soulèvent aucun doute, et si l'attitude de l'accusé laisse penser que les objectifs de la

poursuite seront atteints, les étapes suivantes peuvent être omises. Lorsqu'il est nécessaire d'évaluer la crédibilité des explications fournies, les activités de collecte de preuves ne sont réalisées que dans la mesure requise. Dans tous les cas cependant, s'il est nécessaire de protéger les traces et les preuves d'une infraction afin d'éviter leur perte, leur déformation ou leur destruction, il convient d'effectuer des actes de procédure dans la mesure requise, notamment une inspection visuelle, si nécessaire avec la participation d'un expert, une fouille ou des activités énumérées à l'article 74, paragraphe 2, alinéa 1, à l'égard du suspect, et de prendre d'autres mesures nécessaires à son encontre, notamment la recherche de sang, de cheveux et de sécrétions corporelles. Le procureur, en lieu et place de l'acte d'accusation, demande au tribunal de prononcer une condamnation lors de la réunion et d'infliger des peines ou autres mesures convenues avec l'accusé pour l'infraction alléguée, en tenant également compte des intérêts juridiquement protégés de la victime. L'accord peut également inclure le prononcé d'une décision spécifique sur les frais de procédure.

Article 335(1a). Les dispositions relatives à l'acte d'accusation contenues dans le chapitre 40, à l'exception de l'article 344a.

Article 335(2). Le procureur peut joindre à l'acte d'accusation une demande de condamnation au cours de la réunion et une décision convenue avec l'accusé sur les peines ou autres mesures prévues pour le délit allégué, en tenant également compte des intérêts juridiquement protégés de la victime, si les circonstances de l'infraction et la culpabilité de l'accusé ne font aucun doute, si les déclarations et les preuves présentées par l'accusé ne contredisent pas les constatations et si l'attitude de l'accusé indique que les objectifs de la poursuite seront atteints. Les dispositions du paragraphe 1, cinquième phrase, et du paragraphe 3, deuxième phrase, s'appliquent en conséquence à la demande du procureur. Les dispositions de l'article 333, paragraphes 1 et 2.

Article 335(2a). Le procureur, en accord avec l'accusé sur le contenu de la demande visée aux paragraphes 1 ou 2, instruit l'accusé sur le contenu de l'article 447, paragraphe 5. L'instruction est annotée dans le dossier de l'affaire.

Article 335(3). La demande visée au paragraphe 1 doit contenir les informations indiquées à l'article 332, paragraphe 1. La justification de la demande se limite à indiquer la preuve que les circonstances de l'acte et la culpabilité de l'accusé ne soulèvent aucun doute et que les objectifs de la poursuite seront atteints sans tenir d'audience. Les dispositions des articles 333, paragraphes 3 et 334 s'appliquent mutatis mutandis. Les parties, les défenseurs et les avocats ont le droit de consulter les dossiers et doivent recevoir des informations à cet effet.

Article 335(4). Dans le cas où le tribunal, n'ayant pas pris en considération la demande visée au paragraphe 1, a renvoyé l'affaire au procureur, une autre présentation de cette demande est possible, à condition que le renvoi ait été fait pour les raisons spécifiées à l'article 343, paragraphe 1, 2 ou 3. Le renvoi de l'affaire ne fait pas obstacle à la demande ultérieure visée au paragraphe 2.

Article 336(1). Si les conditions justifiant l'arrêt conditionnel des poursuites sont réunies, le procureur peut, au lieu d'un acte d'accusation, rédiger et soumettre au tribunal une requête sollicitant cet arrêt.

Article 336(2). Les dispositions de l'article 332, paragraphe 1, points 1, 2, 4 et 5. La justification de la demande peut se limiter à prouver que la culpabilité du défendeur ne soulève pas de doutes, ainsi que les circonstances de la remise conditionnelle.

Article 336(3). Le procureur peut indiquer la période de probation proposée, les obligations à imposer à l'accusé et, selon les circonstances, les conclusions relatives à la mise sous surveillance.

Article 336(4). La demande est accompagnée d'une liste des parties lésées et de leur adresse, pour information du tribunal. Les dispositions de l'article 334 s'appliquent mutatis mutandis.

Article 336(5). Les dispositions relatives à l'acte d'accusation contenues dans le chapitre 40 s'appliquent par analogie à la requête sollicitant l'arrêt conditionnel des poursuites.

## **Loi sur la responsabilité des entités collectives au titre d'agissements interdits sous peine de sanctions**

Article 1. La loi établit les règles de responsabilité des entités collectives pour les actes prohibés sous peine de sanction en tant qu'infractions ou délits fiscaux, ainsi que les règles de conduite relatives à cette responsabilité.

Article 2(1). Une entité collective au sens de la loi est une personne morale et une unité organisationnelle sans personnalité juridique, qui est dotée d'une capacité juridique en vertu de dispositions distinctes, à l'exception du Trésor public, des unités du gouvernement local et de leurs associations.

(2). Une entité collective au sens de la loi est également une société commerciale bénéficiant de la participation du Trésor public, une unité de gouvernement local ou une association de telles entités, une société de capitaux en formation, une entité en liquidation et un entrepreneur qui n'est pas une personne physique, ainsi qu'une unité organisationnelle étrangère.

Article 3. Une entité collective est responsable d'un acte prohibé, qui est le résultat du comportement d'une personne physique :

(1). agissant au nom ou dans l'intérêt d'une entité collective dans le cadre du droit ou de l'obligation de la représenter, de prendre des décisions en son nom ou d'exercer un contrôle interne, ou en cas de dépassement de ce pouvoir ou de non-respect de cette obligation,

(2). admise à exercer son activité en raison d'un dépassement des pouvoirs ou d'un manquement aux obligations de la personne visée au point 1,

(3). agissant au nom ou dans l'intérêt d'une entité collective, avec le consentement ou à la connaissance de la personne visée au point 1,

(3a). qui est un entrepreneur interagissant directement avec une entité collective dans la mise en œuvre d'un objectif légalement admissible

- si ce comportement a procuré ou aurait pu procurer un avantage à l'entité collective, fût-il non pécuniaire.

**Article 4.** Une entité collective est responsable si le fait de commettre un acte prohibé au sens de l'article 16, par la personne visée à l'article 3 a été confirmé par un jugement définitif condamnant cette personne, un jugement abandonnant sous condition les poursuites pénales à son encontre ou les poursuites dans le cadre d'une affaire d'infraction fiscale, une décision accordant à cette personne une autorisation de se soumettre volontairement à la responsabilité ou une décision judiciaire abandonnant les poursuites à son encontre en raison de circonstances excluant la punition de l'auteur de l'infraction.

Article 5. Une entité collective est responsable lorsque l'infraction a été commise à la suite de :

(1). un manque de diligence raisonnable dans le choix d'une personne physique visée à l'article 3, point 2 ou 3, ou un manque de surveillance de cette personne de la part d'une autorité ou d'un représentant de l'entité collective ;

(2). l'organisation des activités de l'entité collective qui n'a pas permis d'éviter la commission de l'acte criminel par une personne visée à l'article 3, point 1) ou (3a), alors que cet acte aurait pu être évité si la diligence raisonnable avait été exercée comme exigé dans les circonstances par l'autorité ou le représentant de l'entité collective.

Article 16. (1). La responsabilité d'une entité collective est engagée en vertu de la présente loi si la personne visée à l'article 3 se livre :

(3) à la corruption et au trafic d'influence, tels que définis aux: (a) Articles 228-230a, 250a et 296a du code pénal,

(5) à une infraction portant atteinte à la crédibilité de documents, telle que définie aux articles 270 à 273 du code pénal ;

(2). La responsabilité d'une entité collective est également engagée en vertu de la présente loi si la personne visée à l'article 3 commet une infraction fiscale :

(1) contrevenant aux obligations fiscales et aux dispositions sur les subventions ou les aides, telles que définies à l'article 54, paragraphes 1 et 2, l'article 55, paragraphes 1 et 2, l'article 56, paragraphes 1 et 2, l'article 58, paragraphes 2 et 3, l'article 59, paragraphes 1 à 3, l'article 60, paragraphes 1 à 3, l'article 61, paragraphe 1, l'article 62, paragraphes 1 à 4, l'article 63, paragraphes 1 à 4, l'article 64, paragraphe 1, l'article 65, paragraphes 1 à 3, l'article 66, paragraphe 1, l'article 67, paragraphe 1 et 2, l'article 68, paragraphe 1, l'article 69, paragraphes 1 à 3, l'article 70, paragraphes 1 à 4, l'article, paragraphes 71 et 72, l'article 73, paragraphe 1, l'article 73a, paragraphe 1 et 2, l'article 74, paragraphes 1 à 3, l'article 75, paragraphe 1 et 2, l'article 76, paragraphes 1 et 2, l'article 77, paragraphes 1 et 2, l'article 78, paragraphes 1

et 2, l'article 80, paragraphes 1 à 3, l'article 80a, paragraphe 1, l'article 82, paragraphe 1 et l'article 83, paragraphe 1 du Code pénal fiscal.

## Code pénal fiscal

### Article 53. Explication de certains termes

(21). Sont considérés comme des livres :

- 1) les livres comptables ;
- 2) le livre des recettes et des dépenses ;
- 3) les documents ;
- 4) les registres ;
- 5) tous autres instruments d'enregistrement similaires, comme l'exige la loi, et, en particulier, les registres de caisse.

(22). Un livre non fiable est celui qui n'est pas cohérent avec les faits.

### Article 60. Défaut de tenue de comptabilité

(1). Toute personne qui, contrairement à l'obligation légale, ne tient pas de comptabilité, est passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 240 jours-amendes.

(2). Quiconque, contrairement à l'obligation légale, ne tient pas de comptabilité au siège de l'activité économique ou dans le lieu indiqué par le contribuable comme étant son siège, son bureau de représentation ou sa succursale, et lorsque la tenue de la comptabilité a été confiée à un cabinet comptable ou à une autre entité autorisée – dans le lieu indiqué dans le contrat avec le cabinet comptable ou indiqué par le chef de l'unité, est passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 240 jours-amendes.

(3). La sanction prévue au paragraphe 2 s'applique également au contribuable ou au débiteur qui n'informe pas l'autorité compétente de la tenue de sa comptabilité par un conseiller fiscal ou une autre entité autorisée à tenir la comptabilité en son nom.

(4). Pour un acte de moindre gravité, l'auteur de l'acte prohibé visé aux paragraphes 1 à 3 est passible d'une amende pour infraction fiscale.

### Article 61. Livres non fiables ou présentant des irrégularités

(1). Quiconque tient des livres de manière non fiable est passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 240 jours-amendes.

(2). Pour un acte de moindre gravité, l'auteur de l'acte prohibé visé au paragraphe 1 est passible d'une amende pour infraction fiscale.

(3). La peine prévue au paragraphe 2 est également infligée à la personne qui tient des livres présentant des irrégularités.

### Article 23. Amendes

(1). Lorsqu'il impose une amende, le tribunal détermine le nombre de jours-amendes et le montant du jour-amende ; à moins que le Code n'en dispose autrement, le nombre de jours-amendes le plus bas est de 10, le plus élevé 720.

(2). Une amende allant jusqu'à 200 jours-amendes peut être imposée par voie d'injonction de payer, à moins que le Code ne prévoie une sanction moins sévère.

(3). Pour déterminer le montant du jour-amende, le tribunal tient compte des revenus de l'auteur, de sa situation personnelle et familiale, de sa situation financière et de sa capacité de gain ; le jour-amende ne peut être inférieur à un trentième du salaire minimum ni supérieur à quatre cents fois celui-ci.

## Loi sur la comptabilité

Article 77. Quiconque, contrairement aux dispositions de la loi :

(1) ne tient pas de livres de comptes, ou permet qu'ils soient tenus contrairement aux dispositions de la loi, ou présentent des informations non fiables,

(2) ne procède pas à l'établissement des états financiers, des états financiers consolidés, des rapports de gestion, des rapports de gestion d'un groupe de sociétés de capitaux, des états sur les paiements à l'administration publique, des états consolidés sur les paiements à l'administration publique, les établit en violation des dispositions de la loi ou inclut dans ces états des données non fiables

- est passible d'une amende et/ou d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à 2 ans.

**Article 79.** Quiconque, contrairement aux dispositions de la loi :

(1). ne fait pas vérifier ses états financiers par un contrôleur légal des comptes,

(2). ne fournit pas les informations, explications ou déclarations requises par le contrôleur légal des comptes, ou fournit des informations, explications ou déclarations qui sont contraires aux constatations de fait, ou ne permettent pas au contrôleur légal des comptes d'exercer ses fonctions,

(3). ne transmet pas les états financiers pour leur publication,

(4) ne soumet pas les états financiers, les états financiers consolidés, les rapports de gestion, les rapports de gestion d'un groupe de sociétés de capitaux, les états sur les paiements à l'administration publique, les états consolidés sur les paiements à l'administration publique auprès du tribunal de commerce compétent.

(4a). ne publie pas les documents visés aux articles 49b.9, 55.2c et 69.5 sur le site Internet d'une entité donnée,

(5). ne met pas à disposition les états financiers et autres documents visés à l'article 68,

(6). exerce des activités économiques consistant à fournir des services de comptabilité sans remplir les conditions visées à l'article 76a. 3 ;

(7). exerce des activités économiques consistant en la prestation de services de comptabilité sans l'assurance obligatoire de responsabilité civile visée à l'article 76 h.1,

(8). résilie un contrat d'audit d'états financiers sans raison valable ou ne notifie pas la résiliation de ce contrat à l'Agence polonaise de supervision des vérificateurs des comptes et, le cas échéant, à l'Autorité polonaise de supervision financière,

(9). conclut avec un cabinet d'audit un contrat de contrôle légal des comptes au sens de l'article 2(1), de la loi sur les contrôleurs légaux des comptes pour une durée inférieure à deux ans,

10). applique les clauses contractuelles visées à l'article 66.5a

- est passible d'une amende ou d'une peine restrictive de liberté.