



HAL
open science

L'impact du droit de l'Union européenne sur le droit pénal polonais

Celina Nowak

► **To cite this version:**

Celina Nowak. L'impact du droit de l'Union européenne sur le droit pénal polonais. Perspectives internationales et européennes, 2006, 2. halshs-03279199

HAL Id: halshs-03279199

<https://shs.hal.science/halshs-03279199>

Submitted on 15 Jul 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'impact du droit de l'Union européenne sur le droit pénal polonais

Celina Nowak

Doctorante. Institut des Sciences Juridiques. Académie des Sciences à Varsovie (Pologne)

Depuis la renaissance de l'Etat polonais indépendant, après la première guerre mondiale, le droit pénal polonais a subi plusieurs vagues de grands changements fondamentaux. Ainsi, le premier Code pénal polonais de 1932 était une loi moderne pour son époque. Il n'a cependant pas vécu longtemps. En effet, après la seconde guerre mondiale, les nouvelles autorités ont ajouté au Code une série de lois, destinées à préserver le nouveau régime, qui ont abouti à la disparition de l'esprit moderne et libéral de ce Code*.

Après la chute du régime socialiste en 1989, il y a eu une volonté de modernisation du droit pénal. Etant donné l'importance et la durée du travail législatif nécessaire pour y aboutir, le Parlement polonais a d'abord adopté, en 1995, certains changements partiels. Puis une législation pénale complètement nouvelle a été enfin adoptée par le Parlement polonais en 1997 et les deux nouveaux Codes pénal et de procédure pénale sont entrés en vigueur le 1er septembre 1998. Le nouveau droit pénal polonais respectait toutes les exigences démocratiques. Ainsi, il offrait toutes les garanties possibles à l'accusé et prenait en compte, pour la première fois dans une telle proportion, les droits de la victime.

Cependant, il s'est très vite avéré que ce processus de modification de la législation pénale n'était pas achevé. Deux éléments ont effectivement engendré deux autres vagues de réformes.

D'une part, après quelques années d'application de ces nouveaux codes, certaines critiques ont affirmé qu'en matière de procédure pénale, le législateur polonais n'avait pas su trouver un équilibre et, après une période d'oppression, la législation est devenue peut-être trop laxiste et peu pragmatique. C'est pourquoi, une nouvelle réforme du Code de procédure pénale a eu lieu avec l'adoption de la loi de 10 janvier 2003¹. Cette loi a changé presque un tiers des dispositions de ce Code, surtout celles relatives à la procédure s'appliquant avant le procès pénal, dite procédure préliminaire (enquête), qui est désormais plus rapide et moins formelle.

D'autre part, les réformes du droit pénal polonais étaient liées au grand effort que la Pologne a entrepris, dans les années 1990, afin de devenir membre de l'Union Européenne. En effet, ce choix politique n'a pas été sans effet sur le droit pénal polonais. Ainsi, au cours des négociations avec l'Union, dans le domaine « Justice et affaires intérieures », la Pologne s'est engagée à mettre le droit pénal national en concordance avec tous les actes adoptés dans le cadre du IIIème pilier de l'UE dans son intégralité et de les transposer dans la législation nationale, afin d'être capable de commencer la coopération judiciaire juste après l'entrée du pays dans l'UE, c'est-à-dire à partir du 1er mai 2004.

Or, le but recherché a été atteint. La Pologne est effectivement devenue membre de l'UE à partir du 1er mai 2004. Quelques mois se sont maintenant passés depuis cette entrée du pays dans l'UE, ce qui permet de pouvoir faire un premier point sur ces réformes.

La première question, qui se pose alors, concerne la qualité de cette législation adoptée très vite. Il est évident que pour être bien préparé à l'accession du pays dans l'UE, le législateur polonais a dû passer des lois plus importantes, notamment celles relatives à l'économie. Tandis que l'harmonisation du droit pénal ne constituait pas une exigence prédominante et a d'ailleurs été une des dernières à être réalisée. Ainsi, la date finale des modifications

* Cette présentation est une version de l'article publié dans la *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé* 2005 N° 1.

¹ Journal des Lois No 17, texte 155, loi entrée en vigueur le 1er juillet 2003.

législatives, relatives au droit pénal et résultant du droit européen, était le 1er mai 2004, le jour même de l'accession espérée. Au cours des dix mois précédents cette date, le Parlement a adopté trois lois importantes, modifiant les Codes pénal et de procédure pénale, dont surtout deux les plus récentes, entrées en vigueur le 1 mai 2004, seront étudiées dans cette présentation.

La première loi est une loi du 18 mars 2004². Elle est destinée à transposer, dans le droit polonais, la Convention du Conseil de l'Europe relative à la cybercriminalité, la Convention PIF de la Communauté européenne et surtout la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre les Etats membres. La loi en question a prévu quelques modifications dans le Code pénal et a surtout ajouté deux nouveaux chapitres au Code de procédure pénale. Cette réforme vise à introduire la nouvel instrument du mandat d'arrêt européen en droit polonais. Le législateur polonais a choisi de reprendre les dispositions de la décision-cadre et de les adopter dans leur intégralité dans le Code. L'institution du mandat d'arrêt européen soulève des questions importantes au niveau constitutionnel. En effet, l'article 55-1 de la Constitution polonaise du 2 avril 1997³ stipule : « L'extradition d'un citoyen polonais est interdite », tandis que la décision-cadre, et, par conséquent, les nouvelles dispositions du Code de procédure pénale ne permettent pas à l'Etat polonais de refuser d'exécuter un mandat d'arrêt européen, au motif que la personne concernée est de nationalité polonaise.

Pour la transposition des dispositions relatives au mandat d'arrêt européen, il y avait deux positions juridiques possibles : soit la « remise » de la personne est une institution différente de l'extradition et est alors admissible du point de vue constitutionnel, soit le contenu de ces deux institutions est le même, c'est seulement la dénomination qui diffère, et par conséquent, pour adopter la nouvelle loi, il est nécessaire de modifier la Constitution. Le gouvernement, qui a initié cette loi, ainsi que le Parlement, ont choisi la première solution, comme ils avaient fait pour l'adoption du statut de la Cour pénale internationale (considérant que l'institution du « surrender/remise » n'est pas identique à l'extradition). Il n'est pas question ici de juger laquelle des deux interprétations est la bonne, mais il convient de souligner que, sous la pression du temps et, indirectement, des obligations imposées par l'Union européenne lors des négociations, quasiment aucun débat juridique profond n'a eu lieu sur ces questions.

La deuxième loi étudiée a été adoptée le 16 avril 2004⁴. Elle vise à harmoniser le droit polonais avec cinq instruments, adoptés récemment par le Conseil de l'UE, notamment dans la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, ainsi que la décision-cadre du Conseil 2002/465/JAI du 13 juin 2002 relative aux équipes communes d'enquête. Les modifications les plus importantes portent, au niveau du droit pénal matériel, sur l'adoption d'une définition de l'infraction à caractère terroriste, précédemment inconnue en droit polonais, et sur l'élargissement du catalogue des moyens d'entraide juridique, par le biais de la nouvelle institution des équipes communes d'enquête au niveau du droit pénal procédural. Il convient également de noter que lors de l'adoption de cette loi, il n'y a pas eu de débat, surtout que le processus législatif n'a duré que quatre mois. Ces débats juridiques ont lieu à présent, après l'entrée en vigueur des lois en question. On observe alors un premier grand contraste entre la réforme de droit et procédure pénale suscitée par les imperfections de la procédure et les réformes relatives au droit de l'UE. Tandis que la première a été basée sur un projet qui avait été connu et commenté bien avant d'être soumis au Parlement, les réformes 'européennes' qui touchent les mêmes lois, ont été une surprise. Alors, la question suivante, qu'il convient d'étudier, porte sur les deux méthodes d'harmonisation distinctes, utilisées par le législateur polonais en connexion avec le droit

² Journal des Lois du 20 avril 2004, No 69, texte 626.

³ Journal des Lois du 16 juillet 1997, No 78, texte 483.

⁴ Journal des Lois du 30 avril 2004, No 93, texte 889.

pénal. La première peut être décrite comme une méthode de transposition directe, qui a été utilisée dans le cas des équipes communes d'enquête et du mandat d'arrêt européen. Dans ces deux cas, le législateur a simplement repris les dispositions essentielles des décisions-cadre respectives, qui ont été ensuite insérées dans les lois pénales polonaises. La seconde méthode, qui a été utilisée, par exemple, lors de l'adoption de la définition de l'infraction à caractère terroriste, consiste à se baser partiellement sur la décision-cadre. Dans cet exemple, le législateur polonais a décidé de prendre en compte le motif terroriste de l'agissement de criminel, mais n'a pas adopté de catalogue des infractions susceptibles d'être terroriste, comme l'a fait le législateur européen, en créant une définition générale. Cette seconde méthode peut être appelée celle de l'adaptation.

Chacune de ces méthodes a des avantages et des inconvénients. La transposition directe des dispositions européennes, dans le droit polonais, est une méthode plus précise et plus facile pour le travail législatif. Mais cette méthode rend, en même temps, plus difficile le travail des praticiens, qui doivent faire face à des institutions totalement inconnues du système juridique et qu'ils doivent adapter à celui-ci. D'ailleurs, la Chambre Criminelle de la Cour Suprême polonaise a déjà été saisie d'une question préjudicielle par un tribunal compétent de prendre une décision sur l'admissibilité d'appel contre la décision d'application de mandat d'arrêt européen⁵. De l'autre côté, l'adaptation des solutions juridiques européennes à la spécificité du droit polonais devrait, en principe, conduire à ce que les dispositions adoptées soient plus proches de la tradition nationale. Néanmoins, cette méthode est plus complexe et exigeante du point de vue du travail du législateur et mène souvent à ce que des lois mal construites soient adoptées, qui ne sont pas forcément harmonisées correctement aux dispositions européennes, voire même qui sont parfois inconstitutionnelles. Ainsi, la loi du 28 octobre 2002 relative à la responsabilité des groupements pour les actes prohibés par une peine⁶, censée introduire la responsabilité des personnes morales en droit pénal polonais, exigé par certains instruments internationaux, notamment de l'UE, a été accusée par les entrepreneurs de contredire le principe d'égalité de toutes les entités devant la loi. Le Tribunal Constitutionnel l'a effectivement jugée inconstitutionnelle⁷. De plus, cette méthode conduit à des choix législatifs, visant à être en conformité avec les dispositions européennes et nationales, qui apparaissent souvent hasardeux et dont la justification, fournie dans le projet de loi soumis au Parlement, est vague et très brève. C'est l'exemple de la loi du 13 juin 2003⁸, concernant entre autres la corruption dans le secteur privé. Les nouvelles dispositions du Code pénal polonais ne remplissent pas entièrement les exigences de la décision-cadre 2003/568/JHA du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé, dont le projet était connu au moment de l'adoption de la loi en question par le Parlement polonais. Il y a alors tout un groupe des sujets couvert par la décision-cadre qui ont été omis par le législateur polonais, ce qui cause que la criminalisation est plus étroite en Pologne qu'en droit de l'UE. L'explication de ce choix n'a pas été donnée⁹.

Le troisième problème à étudier concerne le respect des principes fondamentaux de l'Etat de droit lors du processus législatif. En effet, la vitesse a conduit à ce que la législation soit adoptée de manière négligente pour les praticiens. D'abord, on note encore une différence

⁵ La décision de la Cour Suprême a été rendue le 20 janvier 2005. Voir l'arrêt No I KZP 29/04. Selon la Cour, il n'y a pas de possibilité de renvoi contre la décision d'application de mandat d'arrêt européen. La personne concernée peut porter plainte après avoir été transmis à un autre pays européen.

⁶ Journal des Lois No 197, texte 1661.

⁷ L'arrêt du Tribunal Constitutionnel du 3 novembre 2004, No K 18/03. Le Tribunal a considéré que ce sont les dispositions essentielles concernant le modèle de la responsabilité des personnes morales qui sont inconstitutionnelles. Selon sa décision, elles perdront la force juridique le 30 juin 2005. Le législateur est alors obligé d'adopter un nouvel ensemble de dispositions, voire une nouvelle loi.

⁸ Journal des Lois No 111, texte 1061.

⁹ Rapport explicatif du projet de loi, document parlementaire No 869, p. 20.

entre les deux vagues de réformes de la législation pénale polonaise, mentionnées ci-dessus – la période de *vacatio legis* (entre l'adoption et l'entrée en vigueur d'une loi) a duré presque 6 mois dans le cas de réforme suscitée par les problèmes reconnu intérieurement, et au maximum 6 semaines dans le cas de réformes 'européennes', extérieures. De plus, les deux lois de 2004 mentionnées ci-dessus ont été publiées respectivement dix et un jours seulement avant leur entrée en vigueur. Or, il est quasiment sûr que le juge pénal ne disposait pas du Journal des Lois, seule source officielle en Pologne, le jour où ces lois sont devenues une base de poursuites pénales, sans parler de l'accès au droit des citoyens. Que reste-t-il du principe de sécurité juridique et de celui de prévisibilité du droit ?

En conclusion, on peut constater que l'influence du droit de l'Union européenne sur le droit pénal polonais est visible et importante. Mais il reste la question de sa valeur. D'abord, parce que pour ces lois 'européennes', la pression de temps n'a donc pas permis qu'un véritable débat ait lieu, ni qu'une attention particulière soit portée à ces questions au sein du Parlement. Ensuite, parce que le processus d'harmonisation du droit pénal polonais, aux instruments du IIIème pilier, a eu des conséquences pratiques considérables.

Mais peut-être, il faut étudier ces questions dans un plus grand contexte. Les défauts et les imperfections législatives, résultant de la vitesse du processus législatif, peuvent également être expliquées par une extrême complexité de la situation. D'une part, la Pologne ainsi que les autres Etats candidats ont été obligés d'accepter un corps de législation et une série des institutions, qu'ils n'ont pas adopté eux-mêmes et qui ne sont pas forcément proche ou familier avec leurs systèmes. D'autre part, malgré les difficultés que cette législation a impliqué, il était nécessaire de se soumettre aux exigences européennes, afin d'atteindre le but principal et devenir membre de l'UE. Les autorités polonaises ont, en effet, agi avec la crainte que tout délai supplémentaire pouvait porter atteinte à l'entrée de leur pays dans l'UE. C'est pourquoi, ils ont agi probablement plus vite et avec un zèle plus grand que les anciens Etats membres de l'Union, qui n'étaient pas soumis à une vérification aussi stricte, en ce qui concerne le III pilier, et qui ne risquent pas autant qu'eux, en cas de manquement.

Il serait d'ailleurs intéressant, mais cela ne fait pas encore l'objet de recherches scientifiques actuelles en Pologne, d'examiner si les obligations européennes, relatives au droit pénal, ne sont pas finalement plus satisfaites par les nouveaux Etats membres que par les anciens, qui les ont adoptées.