

Strasbourg, 8 mars 2002

**Public**  
**Greco Eval I Rep (2001) 11F Final**

## **Premier Cycle d'Evaluation**

### **Rapport d'évaluation sur la Pologne**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 8<sup>ème</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 4-8 mars 2002)

## **I. INTRODUCTION**

1. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après dénommée "EEG") était composée de M. Kazimir Åberg, Directeur des questions internationales, Bureau de la criminalité économique (Suède, expert des questions politiques) ; M. Gunars Bundzis, chef de la Division de la coopération internationale du parquet (Lettonie, expert de l'action pénale) et M. Didier Duval, Chef de Division, Sous-Direction des affaires économiques et financières, Direction centrale de la police judiciaire, Ministère de l'intérieur (France, expert de l'application de la loi). L'EEG, accompagnée par Mme Natalia Voutova, Administratrice à la Division de la criminalité économique, a effectué une visite à Varsovie du 29 mai au 1<sup>er</sup> juin 2001.
2. L'EEG a rencontré les représentants des organisations ci-après : le Ministère de la justice, le parquet, le Ministère de l'intérieur, le Bureau de la fonction publique, le Bureau des marchés publics, le Parlement, la Chambre suprême de contrôle, le Ministère des finances, la Fondation Batory (organisation non gouvernementale).
3. Il est rappelé que le GRECO a convenu, à sa 2<sup>e</sup> réunion plénière (décembre 1999), que le Premier Cycle d'Evaluation durerait du 1<sup>er</sup> janvier 2000 au 31 décembre 2001, et que, conformément à l'art. 10.3 du Statut, la procédure d'évaluation s'appuierait sur les dispositions ci-après :
  - Principe directeur 3 (ci-après dénommé "PDC 3") : autorités responsables de la prévention, des enquêtes, des poursuites et des sanctions concernant les infractions de corruption: statut juridique, pouvoirs, moyens pour l'obtention de preuves, indépendance et autonomie ;
  - Principe directeur 7 (ci-après dénommé "PDC 7") : personnes ou organismes spécialisés dans la lutte contre la corruption, moyens mis à leur disposition ;
  - Principe directeur 6 (ci-après dénommé "PDC 6") : immunités à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption.
4. À la suite des rencontres indiquées au paragraphe 2 ci-dessus, les experts ont présenté au Secrétariat leurs observations individuelles au sujet de chaque secteur concerné et un projet de recommandations, à partir desquelles le présent rapport a été établi. Ce rapport a pour objectif principal d'évaluer les mesures que les autorités polonaises ont adoptées et, dans la mesure du possible, leur effectivité, afin d'accéder aux exigences découlant des PDC 3, 6 et 7. Dans la première partie, le rapport décrit la situation en ce qui concerne le phénomène de la corruption en Pologne, la politique générale anti-corruption, les institutions et autorités responsables de la lutte contre la corruption et le système d'immunités interdisant de poursuivre certaines personnes à raison d'actes de corruption. La deuxième partie contient une analyse critique de la situation précédemment décrite, dans laquelle on se pose notamment la question de savoir si le système institué en Pologne est pleinement compatible avec les engagements découlant des PDC 3, 6 et 7. Enfin, le rapport présente une liste des recommandations du GRECO à la Pologne afin que ce pays améliore la façon dont il met en oeuvre les PDC en question.

## II. DESCRIPTION GÉNÉRALE DE LA SITUATION

### a1. Le phénomène de la corruption et la façon dont il est perçu en Pologne

5. La République de Pologne est un État de superficie moyenne (312 685 km<sup>2</sup>) peuplé de 38 365 000 habitants. La Pologne a des frontières communes avec l'Allemagne, la République tchèque, la Slovaquie, la Lituanie, le Bélarus, l'Ukraine et la Fédération de Russie. Selon l'OCDE, la croissance du PNB a fortement ralenti au cours de la première moitié de 2001 en Pologne (4,0 en 1999 et 2000, 1,5 en 2001), reflétant ainsi la faiblesse des investissements. Avec une demande faible et un chômage fort et toujours grandissant, l'inflation a chuté en dessous de 4% en 2001. La croissance de la production devrait rester faible en 2002, avant de s'améliorer en 2003, permettant ainsi au taux de chômage de se stabiliser autour de 19%.
6. Selon les renseignements que les autorités polonaises ont communiqués par écrit à l'EEG, il ressort des sondages d'opinion effectués par des instituts spécialisés que plus de 50% de la population polonaise estime que les hauts responsables de l'État obtiennent des revenus illicites de l'exercice de leur fonction. Soixante-quinze pour cent des Polonais pensent que le népotisme est un phénomène très répandu dans les milieux officiels, et plus des deux tiers considèrent que le fait d'accepter des « pots-de-vin » est pratique courante au sein des autorités administratives. Les enquêtes mentionnées montrent que, d'après une opinion largement répandue, la corruption est un phénomène particulièrement "florissant" dans la fonction publique, dans les hautes sphères de l'État et dans les organes responsables de l'administration de la justice, suivis par les services de santé, la police, les partis politiques, le secteur du commerce et des services, ainsi que les banques (selon 14 % à 23 % des sondés). 8% des personnes interrogées pensent que l'administration territoriale est également corrompue.
7. Le 15 mai 2000, le Comité économique du Conseil des Ministres a créé un groupe de travail chargé d'étudier les mesures à prendre pour améliorer l'action préventive et la lutte contre la corruption. En juillet 2000, un rapport intitulé "La mission de lutte contre les sources de corruption" était présenté, qui constitue, selon les autorités polonaises, l'un des plus importants essais de formulation d'une stratégie de lutte contre ce phénomène, sur le double plan pratique et juridique. Ce rapport définit trois grands domaines d'action :
  - la prévention, au niveau des autorités locales et centrales et de l'administration, doit se traduire par l'adoption de lois adéquates et de procédures administratives ;
  - l'éducation des citoyens, qui consiste à promouvoir les règles de conduite ;
  - l'application de la loi, grâce à une meilleure efficacité des différentes institutions concernées et du système judiciaire.
8. En outre, selon ce rapport, les domaines ci-après sont jugés plus particulièrement exposés à la corruption : l'administration fiscale, les douanes, les services de santé, la police de la route et la justice.
9. Afin d'améliorer la façon dont les administrations publiques et territoriales s'acquittent de leurs responsabilités, une loi anti-corruption spéciale a été adoptée en 1992. Cette loi sur "La réduction des possibilités d'activités commerciales pour les détenteurs de charges publiques" s'applique à environ 60.000 titulaires de postes qui sont essentiels au bon fonctionnement de l'administration publique, tels que ceux de ministre et de chef d'administration locale et centrale, et de chef d'administration régionale ou de district. Elle interdit à ces fonctionnaires, dans

l'exercice de leurs fonctions, de siéger aux conseils d'administration, conseils de surveillance et directoires de sociétés créées en vertu du droit commercial.

10. Selon l'Index des perceptions de la corruption 2001 établi par Transparency International, la Pologne occupe le 44<sup>e</sup> rang sur 91 pays classés.
11. Les renseignements que la Police a communiqués à l'EEG montrent que la menace de corruption grandit depuis quelque temps dans différentes sphères de l'activité publique. En 2000, la Police a engagé 1.353 procédures préliminaires pour des affaires concernant : des agissements coupables d'agents publics dans l'exercice de leurs fonctions (article 228 du Code pénal), la corruption (article 229 du Code pénal) et des abus de pouvoir (article 231 du Code pénal)<sup>1</sup>, soit 47% de plus qu'en 1992.<sup>2</sup>
12. Parallèlement, toujours en l'an 2000, et par rapport à 1992, le nombre des infractions portées devant les différentes juridictions a augmenté de 81%, celui des personnes mises en examen de 38%, celui des personnes reconnues coupables de 49% et celui des arrestations de 217%. Le nombre total des affaires de corruption révélées a presque décuplé par rapport à 1992 et, en 2000, le montant des pots-de-vin s'est élevé à 2.924.059 zlotys.

## **a2. Législation pénale sur la corruption**

13. La corruption est pénalisée en Pologne en vertu de plusieurs dispositions du Code pénal, notamment par les articles 228 à 231. Le Code pénal polonais établit une nette distinction entre la corruption active et la corruption passive. L'article 228 concerne la corruption passive dans l'exercice d'une fonction publique. Le Code pénal polonais ne définit pas la notion de "personne exerçant une fonction publique". Cette expression est interprétée de façon plus large par la jurisprudence et la doctrine que l'art. 115<sup>3</sup>, qui ne se réfère qu'aux fonctionnaires<sup>4</sup> ; elle inclut également les parlementaires.
14. En plus, le Code pénal prévoit cinq catégories de corruption passive : la forme générale de corruption, les cas moins graves et les cas aggravés, tels que ceux qui ont été commis en relation avec une violation de la loi (paragraphe 3), et visant à l'obtention d'un avantage matériel ou personnel (paragraphe 4), ou ceux qui visent à l'obtention d'un montant particulièrement important (paragraphe 5). Toutes les dispositions concernant la corruption passive s'appliquent aussi aux agents publics d'un État étranger ou d'une organisation internationale (paragraphe 6). Dans ces cas, le juge peut décider de procéder à la confiscation du produit de l'infraction.
15. La corruption active est sanctionnée par l'article 229 du Code pénal, qui distingue quatre types de corruption active : forme générale de corruption (paragraphe 1), les cas de moindre importance (paragraphe 2) et les cas aggravés : qui procurent des avantages matériels ou personnels en contrepartie d'un comportement de l'agent qui soit contraire à son devoir (paragraphe 3) et qui procurent des avantages financiers d'une valeur importante. Ne sont pas couverts par cet article le fait de promettre, d'offrir ou allouer des avantages matériels ou

---

<sup>1</sup> Les dispositions pertinentes figurent à l'Annexe II.

<sup>2</sup> Les informations sur les offres de parrainage en échange du versement d'une somme d'argent figurent dans les statistiques de la Police depuis janvier 1999.

<sup>3</sup> Conformément à l'article 115 para. 13, le terme agent public inclut un député de la Sejm et un sénateur (la liste complète figure à l'Annexe I).

<sup>4</sup> Un projet d'amendement au Code pénal soumis au Sejm le 20 décembre 2001 contient la définition d'une personne chargée d'une fonction publique, selon laquelle une telle personne peut être un agent public de même que toute autre personne dont les droits et les obligations, au sein d'une activité publique, ont été spécifiés par la loi.

personnels destinés à un tiers. L'article 229 (paragraphe 5) couvre également les cas de corruption d'agents publics étrangers ou d'agents publics d'organisations internationales.

16. Le Code pénal (articles 230 et 231) sanctionne également l'infraction d'offre de parrainage en échange d'avantages financiers et l'infraction d'agissements coupables dans l'exercice de fonctions officielles. Les sanctions prévues vont de 6 mois à 12 ans d'emprisonnement dans des cas de corruption active, et de 6 mois à 10 ans d'emprisonnement dans le cas de corruption passive. Comme pour la plupart des infractions, le juge a le pouvoir d'ordonner la confiscation des produits résultant des infractions de corruption.
17. Le droit polonais ne prévoit pas la responsabilité pénale de personnes morales. Toutefois, les personnes morales responsables de délits de corruption active peuvent être punies par des sanctions pécuniaires (Loi sur la lutte contre la concurrence déloyale, 16 avril 1993, Dz.U. 93.47.211).
18. Le droit polonais ne sanctionne pas la corruption active ou passive dans le secteur privé.<sup>5</sup>
19. Le délai de prescription applicable en droit polonais est déterminé par la longueur de la peine d'emprisonnement prévue pour l'infraction en question (article 101 du Code pénal). Pour les infractions de corruption simple est de 10 ans, et de 5 ans pour les infractions d'offre de parrainage ou d'abus de pouvoir.
20. Les dispositions du Code pénal polonais sont applicables sous certaines conditions aux ressortissants polonais et aux étrangers qui ont commis une infraction à l'étranger et qui ne font pas l'objet d'une mesure d'extradition. Une action pénale peut être engagée contre ces personnes en Pologne.
21. En ce qui concerne le blanchiment de capitaux, le code pénal qui a été adopté le 1<sup>er</sup> août 1998 est encore applicable. Cependant, l'article 43 de la loi du 16 novembre 2000 sur l'interdiction d'introduire dans le circuit financier des valeurs de propriété dérivées de sources illégales ou non révélées amende le code pénal et prévoit une nouvelle définition de l'infraction de blanchiment de capitaux. Conformément à l'article 43,1 de la dite Loi, le nouvel Article 299§1 du code pénal stipule : *"Quiconque reçoit, transfère ou exporte à l'étranger valeurs mobilières ou autre devise étrangère, droits réels ou biens mobiliers ou immobiliers dérivés d'avantages de la commission d'un acte illégal ; celui qui prend part ou est complice de ces faits ; ou celui qui entreprend toute autre action de nature à empêcher ou à rendre sensiblement plus difficile la détermination de l'origine criminelle (des produits) ou du lieu du dépôt, la détection ou la saisie est passible d'une peine d'emprisonnement de 6 mois à 8 ans"*. La nouvelle définition de l'infraction de blanchiment d'argent prévoit la responsabilité pénale pour l'infraction d'auto-blanchiment, éliminant ainsi la liste des infractions principales les plus graves et prévoit des peines plus élevées.. La responsabilité pour ces faits continue à être basée sur le concept de faute intentionnelle.
22. La loi du 1<sup>er</sup> janvier 1998 relative aux témoins clés est entrée en vigueur; puis, le 30 décembre 1998, le gouvernement a rendu publique une résolution fixant les conditions précises, la portée et les procédures d'octroi et de levée de l'immunité dont peuvent bénéficier les témoins clés. Un témoin clé est un suspect qui est autorisé à apporter des preuves en tant que témoin, conformément aux règles et procédures fixées par la loi. Mais, en l'occurrence, il faut également remplir les conditions suivantes : a) avant l'inculpation, le suspect doit, par l'intermédiaire des

---

<sup>5</sup> Un projet d'amendement au Code pénal, soumis le 20 décembre 2001 au Sejm, prévoit des dispositions qui pénalisent la corruption dans le secteur privé.

preuves qu'il apporte, avoir fourni une information susceptible de révéler les circonstances et les auteurs du délit, ainsi que d'autres infractions éventuelles, ou de prévenir d'autres délits ; b) le suspect doit avoir pris l'engagement d'apporter des preuves exhaustives au sujet des individus impliqués dans l'acte délictueux et des circonstances de celui-ci. La liste des délits dressée dans ce contexte ne comporte aucune infraction liée à la corruption. Cependant, il convient de souligner que les preuves apportées par un témoin clé – et notamment celles liées à des actes de criminalité organisée – peuvent avoir trait à des infractions de corruption accompagnant l'un des délits spécifiés par la loi. Un amendement au Code pénal qui doit modifier la loi en rajoutant des infractions de corruption à celles déjà définies par la loi, est en cours d'examen. Conformément à la loi en vigueur, c'est le tribunal concerné qui décide, à la demande du Procureur Général auprès de la Cour d'appel, d'accorder le statut de témoin clé. Le procureur chargé de l'instruction préliminaire détermine – en accord avec le Chef de la Police – les questions de protection et d'assistance. Les formes de protection les plus fréquemment apportées à un témoin clé consistent à lui permettre de changer de lieu de résidence, en une aide financière – notamment sous forme d'allocation mensuelle –, en une protection physique dans le cadre des procédures officielles et, dans certains cas, à lui permettre de changer d'identité. Dans les cas où cela se justifie, la protection physique des personnes vulnérables – notamment les magistrats, les procureurs et autres personnels chargés des enquêtes – peut également être assurée. La police en est chargée conformément aux dispositions de la Loi sur la police.

### **a3. Coopération internationale**

23. En vertu de la Constitution polonaise, les traités internationaux ratifiés par la Pologne et publiés dans le Journal Officiel sont directement applicables en droit interne.
24. L'article 55 de la Constitution polonaise interdit l'extradition de nationaux polonais. Lorsque l'extradition d'un national ou d'un résident polonais est refusée, des poursuites peuvent néanmoins être engagées contre ces personnes en application des dispositions pertinentes du Code de procédure pénale polonais.
25. La Pologne a signé les Conventions pénale et civile sur la corruption du Conseil de l'Europe. Elle est partie à la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (OCDE) et elle a signé la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la criminalité organisée. En outre, elle a conclu un certain nombre de traités bilatéraux sur l'extradition et l'entraide judiciaire en matière pénale, qui sont applicables aux infractions de corruption, mais n'a conclu aucun traité bilatéral de coopération sur les affaires pénales liées à la corruption. Elle n'est pas partie à la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives. Cependant, ce type de coopération se base sur des accords bilatéraux, la réciprocité et les législations nationales.
26. Un service spécial du Ministère de la justice est responsable de la coopération internationale. De création récente, le Service de coopération judiciaire de l'Office de supervision des enquêtes (Bureau du Procureur Général) a également une responsabilité dans la coopération internationale. Les contacts directs s'appuient sur des accords ou traités conclus avec d'autres États.
27. Les demandes d'entraide en matière pénale sont adressées par les tribunaux, le Parquet et les services de police à différents niveaux. La décentralisation de ces fonctions au sein de la police permet d'accélérer ces demandes. En même temps, de son côté, l'autorité centrale joue un rôle

important car elle s'occupe des requêtes d'assistance judiciaire internationale de qualité, analyse les données statistiques concernant l'entraide judiciaire ou les raisons de la refuser, et assure la formation des personnes chargées de fournir cette assistance judiciaire internationale.

28. L'EEG n'a reçu aucun élément prouvant l'existence de statistiques concernant les demandes d'entraide judiciaire adressées à la Pologne ou émanant de ce pays.

**b. Organismes et institutions responsables de la lutte contre la corruption**

**b1. Ministère de l'Intérieur et de l'Administration**

*i) Police*

29. Les forces de police comptent environ 100.000 membres. Le Chef de la police relève directement du Ministre de l'intérieur. Il est nommé par le Premier Ministre sur proposition du Ministre de l'intérieur.
30. L'organigramme de la police correspond aux autres structures administratives du pays.
31. Le recrutement des policiers est effectué conformément à une procédure qui consiste en : a) un entretien avec le représentant de l'unité responsable des questions concernant les employés, visant à tester l'expérience et les qualifications professionnelles ainsi que la motivation personnelle ; b) un test d'habileté physique ; c) un test psychologique ; d) une vérification des données personnelles du candidat et de ses proches. Ces candidats doivent avoir une scolarité minimale du niveau secondaire. D'après les informations reçues par l'EEG, seulement 20% des candidats réussissent ces tests. Pour être nommé aux postes de commandants, les candidats doivent être titulaires d'un diplôme universitaire et passer un examen d'entrée. Ils doivent également passer plusieurs tests psychologiques.
32. Il n'y a pas de service spécialisé dans la lutte contre la corruption au sein de la police. Cette tâche revient au Service de lutte contre la criminalité économique et financière. Ce dernier a un effectif de 2.500 fonctionnaires. Sur ces 2.500 fonctionnaires, 80 sont affectés à la lutte contre la corruption interne au sein du "Service des affaires internes", au Siège central de la Police (des services similaires existent au niveau des directions régionales). Il y a aussi 50 fonctionnaires qui enquêtent sur les cas de corruption. Dans les Directions régionales de la lutte contre la criminalité économique et financière, 70 fonctionnaires sont spécialisés dans la lutte contre la corruption (on compte environ 3 ou 4 fonctionnaires spécialisés dans les cas de corruption dans chaque région, à l'exception de celle de Katowice, où il y en a 17). Le salaire de base au début de leur carrière est de 1 500 Zlotis (410 Euros), en milieu de carrière de 2 500 (548 Euros) et en tant que Directeur de la Police Nationale de 10 000 Zlotis (2740 Euros).
33. Au Quartier Général de la Police, la lutte contre la corruption est dirigée par le Bureau Central d'Investigations et par le Bureau des Affaires Internes, dont les compétences incluent la détection de délits commis par les officiers de police et les employés civils de la Police en enquêtant, entre autres, sur les infractions pouvant générer des phénomènes de corruption au sein des officiers de police et des employés civils. Au niveau des quartiers généraux de la Police Régionale (voievodship), il existe des Services de Lutte contre le Crime économique.

34. Selon les statistiques fournies à l'EEG, en 2000, 273 poursuites pour fait de corruption ont été engagées contre des policiers. Entre le 1er janvier et le 1er mai 2001, 109 policiers ont fait l'objet d'une enquête pour abus de pouvoir, fausses déclarations et vente d'informations ou de données concernant les activités de la police. À la date de la visite, 19 de ces 109 policiers avaient été condamnés à une peine d'emprisonnement et le cas de 19 autres était en cours d'instruction.
35. Pour ce qui concerne les autres affaires de corruption traitées par le service de lutte contre la criminalité économique et financière, les statistiques fournies par les autorités polonaises sont les suivantes (en dehors de la police) : 1389 cas instruits en 2000, soit une augmentation de 41% par rapport à 1999. Le nombre de personnes impliquées dans ces affaires a augmenté de 31% par rapport à 1999. Le nombre de personnes citées en justice a augmenté de 176%. Le montant des avantages financiers tirés de la corruption a été sextuplé entre 1999 et 2000.
36. Il n'existe pas de base de données ni de service de collecte de renseignements central opérant exclusivement sur les affaires liées à la corruption. Toutefois, de telles informations sont collectionnées dans un système de base de donnée générale.
37. Il existe au Ministère de l'intérieur un service délivrant des autorisations administratives et des licences, un Service des Permis et des Concessions. Ce service, composé de 50 employés, traite chaque année quelque 20.000 dossiers/demandes : titres étrangers, licences pour des compagnies privées de sécurité et des permis pour l'achat de biens immobiliers.

*ii) Formation des policiers*

38. S'agissant de la formation des policiers, l'EEG s'est surtout intéressée à la formation interne, en particulier en ce qui concerne les questions de prévention et enquête de la corruption.
39. Un dispositif de formation interne sur le problème de la corruption a été créé pour les officiers du Service de la lutte contre la criminalité économique et financière. Les officiers de police des unités contre le crime économique qui se spécialisent dans la lutte contre la corruption doivent suivre un stage de plusieurs jours sur les aspects pratiques de lutte contre cette forme de criminalité. Les formateurs sont des membres spécialisés des forces de police ou des fonctionnaires d'autres administrations. Parfois, il est également fait appel à des instructeurs étrangers. Ces stages de formation interne traitant aussi des aspects éthiques de la profession.

*iii) Gardes frontière*

40. La mission essentielle des gardes frontière est de protéger le territoire polonais et de contrôler la circulation aux frontières.
41. La formation initiale d'un stagiaire garde frontière dure six semaines, avant son affectation auprès du bureau désigné. Après une période probatoire de 3 ans, le candidat est évalué et recruté sur la base de tests psychologiques et d'aptitude physique.
42. La loi sur la police des frontières fixe les conditions détaillées pour le recrutement des agents. Il y a quelques années, le dirigeant de cette autorité a pris des directives visant à donner des instructions aux différentes autorités de la police des frontières sur la façon de nommer ses officiers.

43. En 1998, une unité anti-corruption a été créée pour s'attaquer à ce phénomène au sein de l'organisation des gardes frontière – le Bureau des affaires internes situé au quartier général de l'Administration des gardes frontière. Ce Bureau dispose de 12 services au niveau des régions.
44. En 2000, des experts étrangers ont procédé à un audit de la qualité de certaines des fonctions accomplies par les gardes frontière. Cet audit a montré que le risque de corruption n'est pas très élevé et a aussi permis d'améliorer les relations avec la population.
45. Les autorités polonaises ont fait savoir à l'EEG qu'en 2000, des poursuites avaient été engagées contre 334 gardes frontière, dont 30 pour des affaires de corruption.

## **b2. Ministère des finances**

### *i) L'Administration Centrale des Douanes*

46. L'Administration Centrale des douanes est contrôlée par le Ministre des finances.
47. Il existe 14 261 officiers de douanes travaillant dans les bureaux de la Douane, dont 604 dans l'Administration Centrale des Douanes (quartier général).
48. La politique de recrutement pratiquée au sein des douanes donne une certaine priorité aux personnes ayant une éducation élevée en matière juridique ou économique, qui sont soumises à trois années de service préparatoire, comprenant un examen visant à tester leurs qualités professionnelles et un examen de langue étrangère. Dans certains bureaux de douane sont effectués des tests psychologiques additionnels.
49. Les douaniers reçoivent un salaire compris entre 2.000 et 3.000 zlotys, ce qui correspond plus ou moins à la moyenne nationale. Toutefois, il convient de mentionner que les douaniers ont le droit de toucher des primes pour les saisies effectuées. Ces primes peuvent atteindre 10% de la valeur marchande des articles saisis (10% supplémentaire peuvent être utilisés pour les investissements dans le service). Les douaniers peuvent également bénéficier de prêts sans intérêts.
50. Pendant les années 1999-2000, l'Administration de contrôle interne de l'Administration des douanes a engagé des poursuites dans 80 cas suspects de corruption.
51. L'Administration des douanes est pleinement consciente du risque de corruption existant dans le système. C'est ainsi que différentes actions ont été entreprises en vue de réduire ce risque. Dans le cadre de la formation initiale dispensée aux douaniers, ceux-ci peuvent suivre des cours de sensibilisation à ce problème. Un code de déontologie a été élaboré contenant des principes directeurs anti-corruption établis à partir de situations ou d'affaires survenues dans le passé.
52. L'Administration des douanes applique le principe de la mobilité du personnel afin d'éviter que des liens et des filières de corruption entre les douaniers et d'autres personnes ou compagnies qui opèrent sous leur juridiction se créent et développent ainsi des réseaux de corruption. De ce fait, le Directeur de l'Administration a le pouvoir de transférer tout détenteur de poste à un autre poste dans la même unité ou dans une autre unité<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Au moment de la visite, une proposition visant à établir un système de rotation tous les trois ans était en train d'être examiné.

53. Tous les douaniers doivent remplir une déclaration de patrimoine lorsqu'ils prennent leurs fonctions. Cette déclaration est mise à jour tous les ans. L'Administration vérifie l'évolution du patrimoine et, en cas de mouvements suspects, l'administration fiscale peut procéder à un contrôle.
54. En 1997, l'"Inspection douanière" a été créée au sein de l'Administration des douanes afin d'identifier, prévenir et détecter des cas de fraude dans les échanges commerciaux internationaux, contrôler l'origine des marchandises, protéger des douaniers pendant les opérations de dédouanement, coopération inter-organisations et internationales, etc.
55. La loi interdit aux fonctionnaires de l'inspection douanière de faire partie de partis politiques, d'entreprendre des activités commerciales à leur propre compte, de détenir des parts de sociétés par actions à responsabilité limitée, de détenir plus de 2% des parts d'une société anonyme, etc.

ii) *Contrôle fiscal*

56. Selon les dispositions de la loi sur le Contrôle Fiscal du 28 septembre 1991, le but du contrôle fiscal « est de protéger les intérêts et les droits du Trésor Public... » et en particulier : « d'examiner si les biens des autres entités morales dirigées par l'Etat sont administrées conformément aux dispositions de la loi » (article 1, paragraphe 2). Selon une interprétation spécifique de la disposition susmentionnée, il est important de souligner que les organes du contrôle fiscal jouent un rôle important dans la lutte contre la corruption dans les cas où ce phénomène est lié à la violation des intérêts du Trésor Public, et plus particulièrement dans la gestion des biens de l'Etat (par exemple, des entreprises du Trésor Public et des fonds affectés). De ce fait, l'unité de contrôle fiscal, séparée des autres unités du Ministère des Finances, devrait être mentionnée comme un organe autonome qui s'occupe, *inter alia*, de la prévention, de l'enquête et des poursuites des infractions de corruption. Il existe en Pologne plus de 2,700 inspecteurs de contrôles fiscaux qui ont des pouvoirs équivalents à ceux des organes de l'administration de l'Etat et sont autorisés à contrôler les entreprises de l'Etat.
57. Depuis 1998, le système de contrôle fiscal inclut l'unité de renseignements fiscaux comme un de ses éléments. Le travail de base de l'unité de renseignements fiscaux est de rassembler et de traiter les informations sur des menaces actuelles ou potentielles aux intérêts de l'Etat. Cette unité a les pouvoirs, dans la mise en œuvre de ses activités de collecte d'informations et de preuves, et quand l'utilisation d'autres moyens se manifeste inefficace, d'appliquer des mesures opérationnelles et d'investigations. L'unité de renseignements fiscaux peut aussi demander l'assistance de personnes qui ne sont pas employés par les unités organisationnelles du système de contrôle fiscal. Ces personnes peuvent être rémunérées.

**b3. Parquet**

58. La mission et les principes de fonctionnement du Parquet ainsi que les devoirs, droits et garanties applicables aux procureurs sont définis dans la Loi sur l'Autorité de poursuite datée du 20 juin 1985, en vertu de laquelle le Ministère public supervise l'instruction préliminaire des affaires pénales, représente l'Etat devant les juridictions, supervise l'exécution des jugements en matière pénale, requiert la détention provisoire et supervise sa légalité et assure la coordination des activités d'enquête des autres autorités de l'Etat qui ont l'autorisation de mener des enquêtes.

59. L'article 14 de la Loi précise les conditions à remplir par les candidats aux fonctions de procureur : ils doivent être citoyens polonais, avoir au moins 26 ans, avoir donné la preuve de leur honorabilité, être titulaire d'un diplôme d'études supérieures de droit, avoir terminé avec succès une formation de procureur ou de juge de 2 ans et demi et réussi l'examen professionnel qui en résulte, avoir acquis une expérience professionnelle en tant que procureur ou juge adjoint.
60. Le Ministère public possède une structure hiérarchisée et est dirigé par le Procureur général qui est également le Ministre de la justice, un membre du gouvernement. En tant que membre du gouvernement, le Ministre de la justice rend compte à la Sejm (l'une des deux chambres du parlement polonais) de l'efficacité du fonctionnement de la justice, y compris du Parquet. Le Parquet comprend le Bureau National du Procureur de la République, qui fait partie du Ministère de la justice, 10 instances d'appel, 44 parquets régionaux et 325 parquets de district
61. Le Bureau National du Procureur de la République comprend également l'Assemblée des procureurs, l'Assemblée des parquets en appel, ainsi que le chef du parquet militaire.
62. Le Conseil des procureurs donne son avis au Procureur Général sur les questions concernant surtout la formulation des directives et des décisions du Procureur Général, la formation du personnel, l'amélioration des compétences professionnelles des procureurs et la qualité de leur travail, ainsi que de fixer le nombre des membres des juridictions disciplinaires.
63. Les Conseils des instances d'appel et des parquets régionaux contrôlent les autorités de poursuites respectives, et donnent des avis sur les candidats aux fonctions de procureur et sur la radiation des procureurs. Ils traitent aussi les conclusions émanant des services d'inspection.
64. Les ministères publics sont nommés et destitués de leurs fonctions par le Procureur général, et les ministères publics militaires le sont par le Procureur général en coordination avec le Ministre de la défense nationale. Le Ministère Public ne peut pas être destitué de ses fonctions et ne peut que l'être par décision exécutoire d'une cour de justice ou lors d'une sanction disciplinaire imposée conformément à la loi (voir ci-dessous, paragraphe 66).
65. Le Procureur National et les procureurs généraux adjoints sont désignés parmi les procureurs du Bureau National et peuvent être destitués de leurs fonctions par le Premier Ministre sur proposition du Procureur général (article 12).
66. Il existe des dispositions régissant la responsabilité disciplinaire des procureurs ainsi qu'une procédure pour engager contre eux une action disciplinaire, attribuer l'examen des affaires les concernant, faire appel du jugement et leur imposer une sanction disciplinaire (articles 66 à 85). Selon l'article 66, la responsabilité disciplinaire des procureurs est engagée en cas de mauvaise conduite dans l'exercice de leurs fonctions officielles, notamment de violation flagrante de la loi et d'atteinte à la dignité du Ministère public et pour les cas d'abus de la liberté d'expression dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Ce dernier cas comprend les cas où l'on insulte une partie, ses représentants ou avocats, témoins, experts ou traducteurs – poursuivis suite à une accusation privée –, et le Procureur Général assume seulement une responsabilité disciplinaire.
67. Des cours disciplinaires établies sur deux degrés de juridiction entendent les questions disciplinaires à huis clos. Le procureur agissant en matière disciplinaire soumet une requête en vue d'entamer une procédure disciplinaire à la demande de ses supérieurs agissant en matière disciplinaire après l'élucidation préliminaire des circonstances nécessaires à établir les particularités des faits contestés et après que le défendeur a fait des déclarations. Après avoir

reçu la demande de mesures disciplinaires, le président de la cour statuant en matière disciplinaire fixe la date de l'audition, qui est conduite selon les dispositions de la loi, et notifie la date à l'avocat agissant en matière disciplinaire, au défendeur et à l'avocat de la défense et, si nécessaire, assigne à comparaître les témoins et les experts. Les sanctions prévues sont les suivantes : réprimande, réprimande sévère, le transfert, la mutation à une autre tâche, le renvoi au parquet. Un jugement rendu par la cour statuant en matière disciplinaire en deuxième instance peut être soumis au pourvoi en cassation par les parties devant la Cour Suprême.

68. Le Procureur Général peut renvoyer un membre du ministère public si ce magistrat, malgré le fait d'avoir été puni deux fois par la cour statuant en matière disciplinaire avec une sanction équivalente au moins à la réprimande grave, a commis une faute dans l'exercice de ses fonctions, y compris dans les cas de violation de la loi ou de violation à la dignité de ses devoirs professionnels. Avant de prendre une décision, le Procureur Général entend les déclarations du magistrat en question, à moins que cela ne soit possible, et demande l'avis du Conseil des procureurs du Bureau National du Procureur de la République ou l'avis du Conseil des procureurs auprès du Bureau du Procureur de la cour d'appel concerné.
69. Selon la procédure de l'article 71 de la Loi, un procureur peut, en attendant les résultats d'une procédure disciplinaire, être temporairement suspendu de ses fonctions si la nature de sa faute requiert son éloignement de ses tâches officielles.
70. Les procureurs doivent suivre des cours de perfectionnement. Les règles et autres dispositions régissant ces cours sont définies par le Procureur général.
71. Une unité spéciale de contrôle interne du personnel (le procureur agissant en matière disciplinaire du Procureur Général) a été créée au sein de Bureau National du Procureur, qui s'occupe, entre autres, des questions de corruption au sein du parquet.
72. En 1994, le Ministère de la justice a créé un Département de coordination des poursuites contre la criminalité organisée chargé de traiter les délits les plus graves, y compris les infractions de corruption. En 1996, ce Département est devenu le Bureau de lutte contre la criminalité organisée près le Bureau National du Procureur général de la République. Il englobe les entités suivantes : Service de supervision des enquêtes sur la criminalité organisée, Service de la coopération internationale et Service de l'information et de l'analyse. Le Bureau coiffe par ailleurs 17 services régionaux spécialisés dans la lutte contre la criminalité organisée, y compris contre la corruption à un niveau élevé. Le personnel spécialisé du Bureau est en formation permanente qui comprend des méthodes de lutte contre la corruption. On notera que les juges ne reçoivent pas de formation spécialisée pour trancher les affaires de corruption.
73. En application de la législation polonaise, les procureurs n'ont pas le monopole de l'action pénale. La police et d'autres autorités (Bureau de la sécurité d'État, Police militaire, Administration des gardes frontière et autres autorités de contrôle fiscal) sont également habilitées à engager des poursuites pénales. Si l'instruction préliminaire est supervisée par une autre autorité compétente que le Ministère public, celui-ci peut rendre des ordonnances obligatoires pour les représentants de l'autorité en question. S'il n'est pas donné suite à une de ces ordonnances, le supérieur hiérarchique du fonctionnaire responsable engage, à la demande du ministère public, une procédure officielle ou disciplinaire contre l'intéressé.

#### **b4. Le système judiciaire**

74. La Pologne dispose d'un système judiciaire autonome qui comprend la Cour suprême, la Cour d'appel, les tribunaux régionaux (*voivodies*) et de district.
75. La Cour suprême est la plus haute autorité judiciaire en Pologne. Elle exerce un contrôle juridictionnel sur les décisions de toutes les autres juridictions. Elle est dotée de son propre budget. Le Président de la Cour suprême est nommé par le Président de la République, pour un mandat de six ans, parmi les candidats proposés par l'Assemblée générale de justice. Les autres juges sont nommés par le Président de la République sur proposition du Conseil judiciaire national.
76. Les tribunaux de district sont les juridictions de première instance. Les tribunaux provinciaux jugent en première instance ou réexaminent les décisions des tribunaux de district. Les Cours d'appel examinent les recours formés contre les jugements des tribunaux provinciaux. Les tribunaux militaires sont des juridictions d'exception dont la compétence s'exerce sur les forces armées. La Chambre militaire de la Cour suprême examine les recours formés contre les jugements et décisions des tribunaux militaires de district (première instance) et contre les procédures de suspension.
77. Le Conseil judiciaire national a été créé en 1989. Il propose, entre autres, les candidats aux postes de juges professionnels, fixe les règles de déontologie pour les juges, donne des avis sur les programmes de formation des juges et évalue les conditions requises pour les fonctions de juge. Le Conseil judiciaire national a le droit de demander à la Cour Constitutionnelle d'examiner la compatibilité des lois avec la Constitution, quand celles-ci concernent l'autonomie des cours et l'indépendance des juges.
78. Les juges sont nommés par le Président de la République sur proposition du Conseil judiciaire national. Ils sont indépendants. Les garanties de leur indépendance sont l'immunité juridictionnelle, une responsabilité disciplinaire et l'inaliénabilité. Les juges prennent leur retraite à 65 ou 70 ans.
79. Les candidats aux fonctions de juge doivent satisfaire aux conditions suivantes : intégrité personnelle, diplôme d'études supérieures de droit, deux années et demie de formation judiciaire / procédurale en tant que juge ou procureur, réussite à l'examen organisé pour les juges ou les procureurs, et au moins une année d'expérience en qualité de juge adjoint ou procureur adjoint. Les juges de rang supérieur sont sélectionnés parmi les candidats sur la base de leur expérience professionnelle, et les candidats aux fonctions de juge d'appel ou de juge à la Cour suprême doivent satisfaire à des conditions supplémentaires.
80. Un juge ne peut pas être membre d'un parti politique ni se livrer à une activité politique quelle qu'elle soit. Les juges et les procureurs sont obligés de déclarer leur patrimoine.
81. La principale garantie d'indépendance est constituée par les attributions du Conseil judiciaire national qui, conformément à la loi, doit "préserver l'indépendance et l'autonomie des tribunaux".
82. Il n'a pas été élaboré de programmes de formation des juges et procureurs relatifs aux affaires de corruption. Cependant, les questions concernant la lutte contre la corruption sont examinées dans le cadre de programmes de formation sur le crime organisé dispensés à tous les juges et procureurs.

## **b5. La Cour Constitutionnelle**

83. La Cour Constitutionnelle est l'organe responsable pour veiller à ce que la législation nationale, les traités internationaux et les actes des autorités centrales soient conformes à la Constitution. Elle se compose de 15 juges nommés individuellement par le Sejm pour une durée de 9 ans. Le Président et le Vice-Président de la Cour sont nommés par le Président de la République parmi les candidats présentés par l'Assemblée Générale des Juges.

## **b6. Sources d'informations**

84. Le système pénal polonais est fondé sur le principe de la légalité des poursuites. Le principe d'opportunité des poursuites n'est qu'une exception à la règle. La Police et le ministère public sont tous deux habilités à exercer l'action pénale. Si le procureur compétent refuse d'entamer une procédure ou de l'interrompre, la victime peut déposer une plainte subsidiaire. Il en va de même en cas de refus d'autoriser les poursuites.
85. Le Code de procédure pénale (ci-après « CPP ») ne contient aucune disposition expresse concernant les affaires de corruption. Ce sont donc les principes généraux du Code qui s'appliquent à ces affaires.
86. S'agissant des moyens spéciaux d'enquête, il convient de noter que le CPP s'applique après qu'une enquête criminelle ait été formellement ouverte. Le CPP ne prévoit pas de dispositions permettant l'utilisation de la surveillance ou l'enregistrement en direct des conversations téléphoniques dans le cadre des affaires de corruption car ces affaires ne rentrent pas dans la catégorie des infractions pour lesquelles ces moyens peuvent être mis en oeuvre. La seule exception concerne les infractions portant sur des sommes importantes ou de celles impliquant des groupes organisés.
87. Avant le début d'une procédure criminelle, la Loi sur la Police (article 19) prévoit que le Ministre de l'intérieur peut ordonner pour une période de temps déterminée le contrôle de la correspondance ainsi que l'utilisation d'outils techniques pour obtenir des renseignements et les enregistrer (écoutes téléphoniques, micros) lorsque la police mène des opérations d'intervention et d'enquête relevant de sa compétence. Cette ordonnance doit avoir l'aval du Procureur général. Suite à une demande du procureur et de la Police, les juges peuvent autoriser l'utilisation d'agents infiltrés pour découvrir et certifier l'existence d'une infraction de corruption, preuves à l'appui.
88. En Pologne, il n'y a pas d'obligation proprement juridique, c'est-à-dire pouvant faire l'objet de sanctions, pour les fonctionnaires ou les employés du secteur public de reporter aux autorités répressives ou judiciaires des cas éventuels de corruption dont ils auraient connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Cependant, les normes générales concernant l'exercice de telle ou telle fonction – et notamment les dispositions légales dans ce domaine –, prévoient que l'omission de rapporter de telles informations constitue une violation des règles professionnelles pouvant faire l'objet d'une action disciplinaire.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Les dispositions pertinentes figurent à l'Annexe III.

## **b7. Autres organismes et institutions**

### *i) Le Médiateur*

89. Le Bureau du Médiateur de la République a été créé en 1987. Le Médiateur est nommé par la Sejm pour un mandat de quatre ans (il n'est rééligible qu'une fois). Le Médiateur examine les plaintes concernant les violations des droits et libertés des citoyens par les autorités gouvernementales. Il peut être saisi d'affaires de ce genre par des particuliers, des associations de citoyens ou des organisations non gouvernementales. Le Médiateur peut aussi agir de sa propre initiative.

### *ii) Cour d'État*

90. La Cour d'État peut être saisie des affaires dans lesquelles les personnes qui occupent ou ont occupé les plus hauts postes de l'État sont accusées d'avoir violé la Constitution et d'autres textes de loi.

91. Les personnalités ci-après, parmi d'autres, peuvent être traduites en justice devant la Cour d'État :

- le Président de la République
- le Premier Ministre et l'ensemble des ministres du gouvernement
- le Président du Conseil suprême d'audit et d'inspection
- les Directeurs des administrations centrales
- les ministres par intérim ou les directeurs des organes centraux
- les députés siégeant à la Sejm et les membres du Sénat, mais uniquement dans le cas de non-respect des limites imposés par la loi sur la gestion de leurs propres activités économiques.

92. La Cour d'État se compose d'un Président, de deux Vice-Présidents et de 16 membres. Elle est élue pour un mandat de même durée que celui de la Sejm. La moitié au moins des membres de la Cour doivent posséder les compétences requises pour un juge. Les membres de la Cour sont indépendants.

93. Les dispositions du Code de procédure pénale s'appliquent dans les procédures engagées devant la Cour d'État sauf si la Loi sur la Cour d'État en dispose autrement.

### *iii) Bureau de la fonction publique*

94. La Loi sur la fonction publique s'applique aux employés de l'État occupant des postes dans :

- la Chancellerie du Premier Ministre
- les Services des Ministres et des présidents de commissions qui sont membres du Conseil des Ministres, et les services des organismes centraux de l'administration publique
- les services des *voivodies* et autres services qui représentent pour les organismes locaux de l'administration publique des structures d'appui relevant des Ministres ou de l'administration centrale
- le Centre gouvernemental d'études stratégiques
- les sièges, les services d'inspection et les autres unités administratives composant les structures d'appui aux directeurs des services, des inspections et des gardes ainsi qu'aux

directeurs des services, inspections et gardes de *poviat*, à moins que les lois pertinentes n'en disposent autrement.

95. La Loi a pour objectif d'assurer une exécution professionnelle, fiable, impartiale et politiquement neutre des missions de l'État.
96. Le Directeur de la fonction publique est un organe central de l'administration publique dont la compétence englobe les questions relatives à la fonction publique. Le Premier Ministre nomme le Directeur de la fonction publique parmi les fonctionnaires, après avis du Conseil de la fonction publique. Le Conseil de la fonction publique est un organe consultatif chargé de donner des avis au Premier Ministre pour ce qui concerne l'évaluation des procédures de détermination des compétences et de concours dans la fonction publique. Le Premier Ministre nomme 8 membres parmi ces personnes dont les connaissances, l'expérience et l'autorité peuvent représenter une garantie pour l'exécution correcte des tâches du Conseil. Les 8 autres membres sont les représentants des groupes parlementaires.
97. Les quelques 1 600 postes de hauts fonctionnaires dans l'administration du Gouvernement – tels que l'inspecteur chef vérificateur des Comptes, le Directeur général, le Directeur de département (ou un poste similaire) et ses adjoints – sont ouverts aux concours. Ces vacances de postes sont publiées. Ces postes sont remplis à la suite d'un concours, dirigé par le Chef des Services Civils. Celui-ci nomme un jury composé de 5 personnes. Le concours vise à vérifier les connaissances requises à l'exercice du travail sur un poste spécifique, ainsi que les aptitudes, les capacités générales et de gestion. Les besoins concernant un poste spécifique sont définis par le Chef du Service Civil, en consultation avec le ministre concerné, le chef du bureau central ou du voievode.
98. En vertu de la Loi sur la fonction publique, le Directeur général de chaque Bureau s'assure du bon fonctionnement du Bureau, des conditions de son activité ainsi que de l'organisation de son travail.
99. La loi sur le Service Civil stipule que tout agent des bureaux de l'administration du Gouvernement est obligé d'exécuter ses tâches professionnelles comme défini par leurs supérieurs. Si les ordres sont donnés par écrit, l'agent du Service Civil est dans l'obligation de l'exécuter. Les agents du Service Civil n'exécuteront pas les ordres reçus, si de tels actes l'amèneraient à commettre un crime ou un délit. Dans ces cas, ils en informeront immédiatement le Directeur général du Bureau. La loi sur le Service Civil contient aussi des règles concernant des procédures disciplinaires.
100. Le projet de Code d'Éthique sur la fonction publique a été élaboré en 2001. Ce document est fondé sur les quatre règles constitutionnelles relatives à l'éthique : professionnalisme, fiabilité, impartialité et neutralité politique. Au début de l'année 2002, le Code d'Éthique sera présenté par le Chef de la fonction publique au Premier Ministre pour approbation, dans sa capacité constitutionnelle de supérieur du Corps de la fonction publique. Le Chef de la fonction publique adressera ce document avec une proposition de transmettre le Code d'Éthique au Corps de la fonction publique avec une recommandation d'adhérer à ses règles. Le Code d'Éthique s'appliquera à plus de 110 000 membres du corps de la fonction publique, employés dans l'administration gouvernementale. Il est bon de noter que les amendements proposés à la loi anti-corruption contiennent plusieurs règles spécifiques à l'éthique.

*iv) Bureau des marchés publics*

101. Une des tâches principales du Bureau des marchés publics est de contrôler les procédures de passation des marchés publics. Il a été créé en application d'une loi adoptée le 22 juin 1994 et entrée en vigueur en 1995. Les principes fondamentaux de cette loi sont : clarté et transparence des procédures, traitement équitable entre les participants aux passations publiques et ouverture de compétition dans le choix des participants aux marchés publics. Selon les autorités polonaises, les dispositions de cette loi découlent des principes fondamentaux que sont la transparence dans le choix du candidat et la concurrence loyale entre les candidats.
102. La première procédure pour l'attribution des contrats pour les marchés publics (prévue par la loi sur les marchés publics) est basée sur le principe de l'offre illimitée. Les autres procédures peuvent être appliqués par les fournisseurs uniquement dans les cas strictement prévus par la loi. Si la valeur de l'offre est supérieure à 200 000 €, le président du bureau peut donner son autorisation pour la mise en place d'une procédure autre que celle de l'offre illimitée.
103. Un participant aux marchés publics non-retenu a la possibilité d'utiliser les moyens de recours prévus par la loi sur les marchés publics. Ces recours comprennent : la possibilité de s'élever contre le fournisseur, de recourir à l'appel devant un jury d'arbitrage et de présenter un recours de nature judiciaire. Le nombre de recours est de plus en plus important : 1005 en 1997, 1195 en 1998, 1327 en 1999 et 1687 en 2000. Le gouvernement polonais a décidé de renforcer le système de recours en préparant un projet de loi qui doit amender l'actuelle loi sur les marchés publics.

*v) La Chambre suprême de contrôle*

104. Principal organe d'audit de l'État, la Chambre suprême de contrôle est subordonnée à la Sejm. C'est une institution ancienne, datant d'il y a 80 ans. Elle compte 16 antennes en dehors de Varsovie. Le Président de la Chambre suprême de contrôle est nommé par la Sejm, avec l'accord du Sénat, pour un mandat de six ans, renouvelable une seule fois.
105. Dans l'exercice de sa fonction d'audit, la Chambre suprême de contrôle accorde une attention particulière à la manière dont le service contrôlé s'est acquitté de sa mission du point de vue de la légalité, de la prudence économique, de l'efficacité et de la diligence.<sup>8</sup>
106. La Chambre suprême de contrôle vérifie les comptes des organes de l'administration publique, de la Banque nationale de Pologne, des personnes morales de l'État, et d'autres unités administratives de l'État.
107. La Chambre suprême de contrôle peut également contrôler, avec quelque limitation, l'activité des organes de l'administration locale, des personnes morales dont les communautés locales sont les propriétaires et d'autres unités de l'administration des communes.
108. De plus, la Chambre suprême de contrôle peut contrôler l'activité d'autres services administratifs et entités économiques du point de vue de la légalité et de la prudence économique, de l'efficacité et de la diligence, dans la mesure où ils utilisent des biens ou ressources publics ou collectifs ou ont contracté des obligations financières envers l'État. Les auditeurs de la Chambre

---

<sup>8</sup> La disposition pertinente figure à l'Annexe IV.

suprême de contrôle peuvent avoir accès à toutes les informations dont ils ont besoin pour leur travail de contrôle. Ils ont le droit

- d'accéder librement aux locaux du service à inspecter
- de se faire communiquer tous documents et autres matériels
- d'observer les locaux
- de convoquer des témoins et de recueillir leur témoignage
- de demander aux employés du service inspecté de fournir des explications orales ou écrites
- de demander l'assistance d'experts et de spécialistes
- de demander la convocation d'une réunion des employés du service inspecté
- d'organiser – en rapport avec l'inspection conduite – des réunions avec les employés des institutions contrôlées, ainsi que de participer à l'organisation de réunions des conseils de comités et des départements du gouvernement national et régional.

109. Il est possible de former un recours contre les conclusions de l'audit.
110. L'une des sept priorités de la Chambre suprême de contrôle pour la période 2000 -2002 est le contrôle des activités anti -corruption menées par les différents organes qui en sont chargés.
111. Les fonctionnaires de la Chambre suprême de contrôle jouissent d'un statut similaire à celui des agents publics, et sont indépendants dans l'exercice de leur fonction. Un supérieur hiérarchique ne peut pas s'immiscer dans le travail d'un contrôleur. Le contrôle est effectué par deux agents et leur rapport est signé par eux et par leur supérieur hiérarchique.
112. La Chambre suprême de contrôle dispose d'un système de vérification interne. Les conclusions sont présentées au Président de la Chambre.
113. Dans l'exercice de ses fonctions, la Chambre suprême de contrôle soumet des propositions aux autorités qu'elle contrôle. Ces autorités ne sont pas légalement tenues d'y donner effet. La Chambre suprême peut signaler des lacunes dans l'utilisation de certains postes, ou dans l'exercice de certaines fonctions par une personne responsable d'irrégularités dans le contrôle de l'unité organisationnelle. Si elle constate qu'une infraction a été commise dans une administration qu'elle contrôle, la Chambre est tenue d'en informer sans retard le Parquet. L'EEG a été informé que si, dans l'exercice de leurs fonctions, les contrôleurs remarquent des irrégularités qui pourraient être liées à la corruption, ils consultent le département juridique qui donnera un avis juridique sur le point de savoir si les cas doivent être référés au procureur ou pas.
114. Les contrôleurs ont le droit de se faire communiquer toutes informations utiles à l'accomplissement de leur mission. Il arrive souvent que l'administration ou l'organisation contrôlée refuse de remettre les documents pertinents. Ce problème se rencontre le plus souvent lors de l'inspection d'entités privées auxquelles l'État a sous -traité des travaux. Il peut aussi se produire dans le cadre du contrôle des municipalités.
115. L'EEG a été informée que des erreurs sont surtout détectées dans le contrôle des soit -disant « fonds spéciaux ». Ces fonds administrent quelque 16 -17% du PNB et consistent en affectations d'actifs hors budget. Le régime de pensions repose entièrement sur des fonds de ce type. L'EEG a appris qu'un débat avait été engagé sur l'opportunité de maintenir des fonds de ce type.

**c. Immunités à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions concernant les infractions de corruption**

116. Il existe en Pologne un système d'immunités, qui permet à ceux qui en jouissent d'échapper à une mise en accusation. La législation polonaise distingue l'immunité matérielle, qui annule la possibilité de toute action pénale, et l'immunité (procédurale) pénale, c'est -à-dire une immunité de poursuites. Dans le cas des procureurs, l'immunité matérielle ne couvre que les infractions d'injure aux personnes et de diffamation dans le cas d'abus de la liberté de parole des parties au procès. En l'occurrence, de telles infractions ne sont passibles que de mesures disciplinaires.
117. Quant à l'immunité formelle (ou de procédure), elle est accordée aux députés, aux juges, aux procureurs, aux Médiateurs et au Président du Conseil supérieur d'audit et d'inspection.
118. Dans la République polonaise, le pouvoir législatif est exercé par la Sejm et le Sénat. La Sejm compte 460 députés et le Sénat 100 sénateurs. Il y a 400 députés professionnels à la Sejm. En vertu de la nouvelle législation, les députés professionnels ne sont pas autorisés à toucher une autre rémunération de façon régulière que celle qui leur vient du Parlement. Le traitement adjoint à un poste de professeur est la seule exception. Les 60 députés non professionnels peuvent percevoir des revenus provenant d'activités extérieures. La Sejm les rémunère à un taux très inférieur à celui des députés professionnels.
119. La responsabilité d'un membre de la Sejm ne peut pas être engagée pour des activités exercées en rapport avec son mandat de député et au cours de ce mandat, ni après l'expiration de celui-ci. Un député ne doit rendre compte de ces activités que devant la Sejm et, dans le cas où il porterait atteinte aux droits d'un tiers, il ou elle ne peut être poursuivi(e) qu'avec l'accord de la Sejm. L'immunité accordée aux députés et sénateurs est levée à la majorité des deux tiers. Si l'immunité est levée, l'affaire est transmise à des juridictions ordinaires statuant en matière pénale.
120. Entre le jour de son élection et celui où son mandat vient à expiration, un député ne peut être tenu pénalement responsable de ses actes qu'avec l'accord de la Sejm. Les poursuites engagées avant le jour de son élection sont suspendues à la demande de la Sejm jusqu'au jour où le mandat de l'intéressé prend fin.
121. Un député ne peut être arrêté ou détenu sans l'autorisation de la Sejm, sauf s'il est pris en flagrant délit et si sa détention est nécessaire pour assurer le bon déroulement de la procédure. Le Président de la Sejm doit être informé sans délai de cette détention et il peut faire libérer immédiatement le député en question. Les règles applicables aux députés valent aussi pour les sénateurs. Le Médiateur jouit des mêmes droits en matière d'immunité qu'un membre du Parlement.
122. Il existe au sein de la Sejm comme du Sénat une Commission d'éthique. Chaque parlementaire doit faire chaque année une déclaration sur sa situation financière. Ces déclarations sont vérifiées par la Commission d'éthique qui a le droit d'examiner l'évolution des revenus des députés.
123. Le Président de la République peut avoir à rendre compte à la Cour d'État d'une violation de la Constitution ou d'une autre loi, ou au cas où il commettrait une infraction pénale. Le Président ne peut être mis en examen que si l'Assemblée nationale en décide ainsi par une Résolution

adoptée à une majorité d'au moins les deux tiers du nombre statutaire de ses membres et sur proposition d'au moins 140 des membres de la Sejm.

124. Le Conseil des Ministres se compose du Premier Ministre et des autres ministres. Les membres du Conseil des Ministres sont responsables devant la Cour d'État de toute violation de la Constitution ou d'une autre loi ainsi que de la commission d'une infraction se rapportant aux devoirs de leur charge. Sur proposition du Président ou d'au moins 115 députés et d'une Commission d'Enquête, la Sejm doit adopter, à la majorité des trois cinquièmes du nombre statutaire de députés, une Résolution visant à traduire un membre du Conseil des Ministres devant la Cour d'État.
125. Un membre de la Cour d'État ne peut être tenu pour pénalement responsable ou privé de sa liberté qu'avec l'accord préalable de la Cour.
126. Le Président de la Chambre suprême de contrôle ne peut être tenu pour pénalement responsable ou privé de sa liberté qu'avec l'accord préalable de la Sejm. Le Président ne peut être arrêté ou détenu que s'il est pris en flagrant délit et que sa détention est nécessaire pour assurer le bon déroulement de la procédure. Le Président de la Sejm doit être informé sans délai de cette détention et il peut faire libérer immédiatement l'intéressé. Les contrôleurs de la Chambre suprême de contrôle jouissent également d'une immunité. Celle-ci est analogue à l'immunité des procureurs et peut être levée par le collège de la Chambre suprême de contrôle.
127. En Pologne, les juges sont indépendants. Cette indépendance est garantie par l'immunité juridictionnelle, une responsabilité disciplinaire et l'inaémissibilité. Un juge ne peut être détenu et traduit en justice qu'avec l'accord de l'instance disciplinaire compétente, sauf lorsqu'il est pris en flagrant délit. On ne peut se passer de cet accord que dans les cas de la plus haute urgence. La procédure engagée devant l'instance disciplinaire se déroule à deux niveaux, à savoir le niveau de la Cour disciplinaire et, au-dessus, le niveau de la Haute Cour de discipline. Une autre loi a été adoptée, selon laquelle les cours statuant en matière disciplinaire sont les cours d'appel. On a relevé que cette procédure peut être très lourde.
128. Les juges à la Cour suprême jouissent de l'immunité formelle et de garanties analogues à celles qui sont accordées aux autres juges. Ils ont leur propre Cour disciplinaire et Haute Cour de discipline. Ils sont nommés par le Président de la République sur proposition du Conseil judiciaire national.<sup>9</sup>
129. Les juges à la Cour constitutionnelle jouissent également de l'immunité.
130. La Cour d'État joue un rôle important en jugeant les affaires concernant la responsabilité de personnes exerçant de hautes fonctions officielles pour violation de la Constitution et d'autres textes législatifs. Les entités ci-après sont pénalement responsables devant la Cour d'État : le Président de la République, le Premier Ministre et les membres du Conseil des Ministres, le Président de la Banque nationale de Pologne, le Président du Conseil suprême d'audit, le Commandant en-chef, les directeurs des bureaux centraux, les membres du Conseil national de la radio-télédiffusion, les députés de la Sejm et les sénateurs. Les dispositions du Code de procédure pénale s'appliquent aux procédures engagées devant la Cour d'État à moins que la

---

<sup>9</sup> La loi du 27 juillet 2001 sur la composition des juridictions ordinaires ne prévoit pas de Cour disciplinaire ou de Haute Cour de discipline. Les cours d'appel et la Cour Suprême (en tant que juge d'appel) exercent les fonctions de cours disciplinaires. Ce changement, et notamment la décentralisation des juridictions disciplinaires de première instance, a pour but d'accélérer les procédures disciplinaires et de levée de l'immunité.

Loi sur la Cour d'Etat ou la Cour elle-même n'en disposent autrement. Indépendamment de la responsabilité pénale, tous les hauts fonctionnaires susvisés peuvent être sanctionnés par le retrait du droit de vote ou du droit d'exercer un mandat électif. La Cour d'État est habilitée à connaître d'affaires pouvant être liées à la corruption impliquant de hauts fonctionnaires.

131. En vertu des dispositions de la Loi sur le Ministère public, les procureurs ne sont pas pénalement responsables devant les autorités administratives ou judiciaires ; ils ne peuvent pas être arrêtés sans l'autorisation du tribunal statuant en matière disciplinaire compétent ni même détenus sans l'accord de leurs supérieurs hiérarchiques. Cela n'est pas applicable aux cas où un procureur est pris en flagrant délit. L'EEG a noté que la procédure de levée de l'immunité des procureurs est aussi complexe qu'elle l'est pour les juges.

### **III. ANALYSE**

#### **a. Une politique de prévention de la corruption**

132. Selon les récents sondages et débats nationaux, la société polonaise est dans l'ensemble convaincue que la corruption est très répandue dans le pays. Conscient de la nécessité de combattre ce phénomène d'ampleur internationale, le gouvernement polonais affirme que la lutte contre la corruption était l'une de ses priorités. Les statistiques dont l'EEG a pu prendre connaissance montrent que, au cours de ces dernières années, avec un niveau de corruption comparable à celui des années précédentes, un nombre croissant de cas de corruption ont été révélés et poursuivis. L'EEG interprète ce fait comme étant une indication d'une action plus efficace entreprise par les autorités chargées de l'application de la loi et judiciaires dans le domaine de la lutte à la corruption.
133. L'EEG considère que les autorités polonaises ont déployé des efforts pour contrer le phénomène de la corruption. Un certain nombre de traits caractéristiques de la société polonaise et de son cadre institutionnel peuvent expliquer, au moins en partie, les récents succès obtenus dans le domaine de la lutte à la corruption : impulsion donnée par l'ensemble des partis, forte médiatisation et importance des moyens de pression que représentent des ONG très actives et des établissements d'enseignement qui fournissent des analyses et exercent une pression pour accélérer le processus de réformes et soutenir les progrès visant à mettre en place une stratégie qui réduise l'extension de la corruption dans le pays. Il existe déjà un certain nombre de lois pour contrer la corruption, comme la récente Loi sur l'activité économique, conçue pour réduire les possibilités de corruption dans le cadre de la coopération entre les secteurs public et privé. Le Parlement a créé la Commission d'éthique et de discipline. La Chambre suprême de contrôle a présenté des rapports critiques sur les questions de corruption.
134. Cela dit, la Pologne ne dispose pas encore d'une véritable stratégie prospective officielle de lutte contre la corruption. Aussi, l'EEG recommande que des dispositions soient prises en vue d'élaborer une stratégie gouvernementale efficace et précise de lutte contre la corruption, comprenant le développement de toutes les composantes (législative, exécutive, judiciaire) nécessaires pour réduire les possibilités de corruption, eu égard au nombre croissant de cas de corruption mis au jour. L'EEG recommande aussi, dans ce contexte, d'établir une définition claire des priorités de chaque autorité impliquée dans la lutte contre la corruption.
135. Les accords mutuels existants entre chacune des entités appelées à participer à la lutte contre la corruption apparaissent à l'EEG comme étant insuffisants. Il n'existe aucune autorité nationale centrale pour coordonner les activités anti-corruption, ni de recherche qui établirait des lignes

directrices pour les différentes autorités impliquées dans la lutte et la prévention de la corruption dans le pays.

136. Par conséquent, l'EEG recommande la mise en place d'un Conseil consultatif national ou d'une entité similaire, voire le recours à une institution existante, qui serait responsable de mettre ensemble les dirigeants des plus hautes instances administratives concernées par la lutte contre la corruption et de diriger le travail de toutes les autorités subordonnées impliquées dans ce domaine. Un tel Conseil devrait approuver la stratégie publique anti-corruption, procéder régulièrement à une analyse de la situation en matière de corruption à l'échelle du pays, évaluer le fonctionnement des institutions et l'efficacité avec laquelle elles coopèrent, et s'assurer qu'elles respectent le plan stratégique.
137. L'EEG souligne l'importance du fait que le public doit être pleinement informé du coût social élevé du phénomène de la corruption ainsi que des mesures prises par les autorités pour prévenir et combattre celle-ci. Pour mieux sensibiliser l'opinion au problème et à la menace qu'il représente, les pouvoirs publics devraient s'efforcer de coopérer davantage avec les organisations non gouvernementales et les médias. Donc, l'EEG recommande d'organiser régulièrement des échanges d'informations avec les organisations non gouvernementales afin de discuter sur les mesures et initiatives gouvernementales contre la corruption en vue de renforcer la coopération dans ce domaine.
138. L'EEG souligne que les fonctionnaires de toutes catégories doivent être tout particulièrement sensibilisés à ce problème. Aussi, elle recommande d'exécuter, dans le cadre de programmes de formation, un programme global de sensibilisation des fonctionnaires de toutes catégories.
139. L'EEG a le sentiment que l'économie polonaise a hérité du régime précédent l'habitude de délivrer des permis, autorisations et autres certificats pour un grand nombre d'activités économiques et sociales. Il se pourrait qu'un tel climat réglementaire alimente la corruption. L'EEG recommande que les autorités polonaises prennent des dispositions en vue de réduire progressivement les pouvoirs discrétionnaires des administrateurs, développer des procédures transparentes et supprimer, dans toute la mesure possible, la délivrance de permis et d'autorisations.
140. L'EEG s'est dite convaincue que l'adoption de ces règles d'éthique par toutes les catégories de fonctionnaires est un élément important d'une bonne politique anti-corruption officielle. Aussi, elle recommande que les autorités polonaises envisagent d'élaborer de tels codes pour toutes les administrations publiques et mènent des actions de sensibilisation à l'importance des règles d'éthique. À cet égard, les autorités polonaises pourront s'inspirer du Code modèle de conduite pour les agents publics figurant dans la Recommandation R (2000) 10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres. Il conviendrait également de dispenser aux fonctionnaires la formation voulue pour s'assurer qu'ils connaissent bien le contenu de ces codes.

## **b. Législation nationale contre la corruption**

141. Malgré le fait que le premier cycle d'évaluation du GRECO n'aborde pas directement l'application du PDC 2 – la criminalisation coordonnée de la corruption nationale et internationale – l'EEG rappelle qu'une base législative solide est cruciale pour l'efficacité des politiques et des mesures anti-corruption. Pour cette raison, l'EEG a accordé une certaine attention à la législation nationale contre la corruption.

142. A cet égard, l'EEG note que le Code pénal n'érige pas la corruption dans le secteur privé en infraction pénale. De plus, les personnes morales responsables de délits de corruption active peuvent être punies par des sanctions financières.
143. L'EEG observe, par conséquent, qu'ériger en infraction pénale la corruption active et passive dans le secteur privé et l'introduction de la responsabilité des personnes morales pour les infractions liées à la corruption constitueraient des mesures législatives utiles afin de permettre de poursuivre les responsables et les employés des compagnies privées ainsi que les compagnies elles-mêmes lorsque des pratiques de corruption sont utilisées dans la réalisation d'activités économiques entre compagnies privées.

#### **c. Services chargés de l'application de la loi**

144. L'EEG prend note que la Pologne ne dispose pas de base centrale de données capable de traiter toutes les informations concernant les affaires de corruption. L'EEG recommande donc de créer une telle base centrale de données, qui serait pour les services chargés de l'application de la loi et les autorités de poursuite un outil très précieux en vue de favoriser une démarche globale de la lutte contre la corruption. L'EEG observe qu'il serait utile que cette base de données soit gérée par l'organisme central anti-corruption.
145. L'EEG se félicite des efforts que le Ministère de l'intérieur déploie depuis 1997 pour réformer la structure et les activités de ses différents services et qui, selon les statistiques disponibles, ont permis d'obtenir de bons résultats dans la lutte contre la corruption. Cela étant, l'EEG exprime des doutes sérieux sur le mode de fonctionnement du Bureau d'octroi des permis et autorisations. Selon l'EEG, le manque de personnel ne permet pas de donner la suite qui convient aux demandes, allonge par trop la procédure d'octroi des permis et autorisations et, partant, crée de risques importants de corruption. L'EEG recommande que les autorités polonaises envisagent sérieusement d'accroître le nombre d'agents et le matériel à la disposition du Bureau d'action des permis et des autorisations.
146. Les autorités polonaises sont conscientes des risques de corruption qui existent dans l'administration douanière. L'EEG se félicite des dispositions prises pour y réduire le risque de corruption dans cette administration – l'existence d'un code de déontologie, la rotation des douaniers tous les trois ans et l'octroi d'avantages matériels de motivation. L'EEG observe qu'il serait opportun que ces mesures soient étendues à d'autres catégories de fonctionnaires.

#### **d. Parquet et système judiciaire**

147. Comme on l'a vu, on n'a élaboré aucun programme de formation spécial pour les juges et les procureurs ayant à s'occuper d'affaires de corruption. L'EEG souligne, une fois de plus, que la formation et la sensibilisation sont les clefs du succès de toute politique et mesure anti-corruption. Par conséquent, l'EEG recommande que les autorités polonaises élaborent et mettent en place des programmes détaillés de formation spécialisée des juges et des procureurs pour leur permettre de traiter des affaires de corruption.

#### **e. Sources d'informations**

148. L'EEG tient à exprimer les préoccupations que lui inspirait l'utilisation des techniques d'enquête spéciales, en particulier les écoutes téléphoniques dans des affaires de corruption. Le

paragraphe I-15 de l'article 237 du Code de procédure pénale, permet l'utilisation de telles mesures d'investigation seulement après qu'une procédure pénale ait été officiellement entamée. Toutefois, les autorités polonaises ont fait savoir à l'EEG que des écoutes téléphoniques pourraient être utilisées dans le cas d'infractions perpétrées par des organisations criminelles ou portant sur des actifs d'une valeur importante. L'EEG donc recommande vivement d'autoriser, avec les sauvegardes nécessaires, les écoutes téléphoniques et le recours aux services d'*agents* sous-couverture aux différents stades de l'enquête et dans les cas d'infractions graves de corruption.

149. Par ailleurs, l'EEG juge trop centralisée la procédure de demande d'autorisation de mise sur écoute téléphonique. Afin d'accélérer cette procédure et de réduire le risque de divulgation de l'identité de la personne ainsi mise sur écoute, l'EEG recommande donc de modifier la législation de façon que l'organe chargé de l'enquête puisse s'adresser directement à l'autorité judiciaire compétente. L'EEG recommande aussi d'adopter une approche similaire afin de simplifier la procédure de demande d'autorisation de recours à d'autres moyens d'enquête spéciaux.

**f. Bureau des marchés publics**

150. L'EEG se félicitera des activités du Bureau des marchés publics. Le contrôle exercé par le Bureau est extrêmement important, en particulier en ce qui concerne la prévention de la corruption. Toutefois, en l'état actuel des choses et selon les informations communiquées à l'EEG par les représentants du Bureau, celui-ci n'a pu contrôler en 2000 que 670 marchés sur les 35794 qui ont été publiés dans le bulletin des marchés publics cette année-là. Aussi, l'EEG recommande-t-elle vivement une augmentation des ressources humaines et matérielles allouées au Bureau des marchés publics afin de permettre à ce dernier d'exercer un contrôle rigoureux sur les procédures de passation des marchés publics.

**g. Chambre suprême de contrôle**

151. L'EEG salue positivement l'action de la Chambre suprême de contrôle et la conscience professionnelle de ses agents. Aussi, l'EEG observe que les autorités contrôlées par la Chambre suprême devraient donner suite à ses recommandations, tout au moins lorsqu'elles ont manqué au règlement applicable à l'exécution de leurs tâches.
152. L'EEG observe que si le service inspecté ne permet pas à un agent de la Chambre suprême de contrôle de se rendre dans ses locaux ou refuse de lui communiquer les dossiers pertinents, on considère que ce service commet une infraction mineure. Un comportement analogue à l'encontre d'un fonctionnaire d'une autre administration investi des mêmes responsabilités qu'un agent de la Chambre suprême de contrôle constitue une infraction pénale. Aussi, l'EEG recommande que toute entrave au travail mené par un agent de la Chambre suprême de contrôle soit traitée de la même manière que toute entrave au travail effectué par un fonctionnaire d'une autre administration.
153. L'EEG estime que la gestion de fonds affectés à des fins particulières créait de nombreuses possibilités de corruption. La structure de cette gestion rend son contrôle très difficile. L'EEG recommande donc d'analyser le fonctionnement de ces fonds lorsqu'ils pourraient créer des opportunités de corruption, et de liquider ces fonds lorsque leurs résultats pourraient être obtenus dans le cadre du budget général de l'Etat et de s'assurer, surtout grâce à un système de suivi, que le fonctionnement de ces fonds ne crée pas d'opportunités de corruption.

154. Afin de contribuer à prévenir la corruption dans le fonctionnement du secteur public et de renforcer la confiance de la population dans ce domaine, l'EEG recommande d'accroître et d'intensifier le travail des contrôleurs financiers chargés de contrôler les administrations publiques et les entreprises publiques, en augmentant, s'il est nécessaire, leur nombre. Leurs conclusions devaient être rendues publiques, dans la mesure du possible. L'EEG recommande que les autorités polonaises mettent en place une formation interne permanente des contrôleurs qui serait centrée sur la question de la corruption.

#### **h. Coopération internationale**

155. L'EEG est conscient du fait que le problème de la coopération internationale tombe en dehors du champs d'application du Premier Cycle d'Evaluation du GRE CO. Toutefois, elle considère que des améliorations dans ce domaine apporteraient une augmentation de la capacité du système d'application de la loi et du système judiciaire polonais afin de faire face plus efficacement aux affaires de corruption.

156. L'EEG observe que les autorités polonaises devraient envisager de signer et ratifier la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives afin de rendre plus efficace la coopération internationale en matière pénale. L'EEG observe aussi que les autorités centrales devraient coordonner la formation du personnel de toutes catégories chargé de donner suite aux demandes de coopération internationale. Cette Autorité centrale devrait également se charger de résumer et d'analyser les données statistiques, et formuler des recommandations sur la façon de donner suite aux demandes internationales en matière pénale. À cet égard, l'EEG observe également l'importance de mettre en place une base de données statistiques concernant les demandes internationales émanant des autorités polonaises et étrangères.

#### **i. Immunités**

157. L'EEG note qu'en Pologne, un nombre important de titulaires de charges politiques, judiciaires et autres bénéficient d'immunités procédurales, les empêchant d'être chargés ou accusés d'une infraction pénale. En outre, la procédure de levée de ces immunités a semblé plutôt complexe. L'EEG recommande, par conséquent, de réduire les catégories titulaires de charges publiques bénéficiant d'immunités et de réduire la portée de ces immunités et de simplifier la procédure de levée d'immunité des agents publics.

### **IV. CONCLUSIONS**

158. En Pologne, certaines sphères de la vie publique sont menacées par la corruption. Pleinement conscientes du danger que la corruption représente pour le développement du pays, les autorités polonaises ont pris diverses mesures en vue de réduire les opportunités de corruption et améliorer la réponse publique à cette forme de criminalité. Tout en étant consciente des efforts réalisés par les autorités polonaises dans ce domaine, l'EEG considère que d'autres mesures devraient être mises en oeuvre afin de garantir que ce problème soit abordé dans une optique vraiment globale et qu'un système efficace de prévention, d'enquête, de poursuite et de sanction des pratiques de corruption dans le pays soit mis en place.

159. En particulier, l'EEG demande à ce que le gouvernement élabore un programme contre la corruption précis qui définisse clairement les attributions de chacun des services gouvernementaux impliqués dans sa mise en oeuvre. Il faudrait envisager d'apporter certaines modifications à la législation afin de mettre à la disposition des services de répression et des

autorités judiciaires toute la gamme des instruments juridiques nécessaires à la lutte contre la corruption. Des cours de formation supplémentaires dans le domaine anticorruption pour plusieurs catégories de fonctionnaires semblent aussi particulièrement nécessaires. Enfin, il faudrait renforcer le rôle et les responsabilités de la Chambre suprême de contrôle.

160. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Pologne :
- i. Développer une stratégie gouvernementale efficace et précise de lutte contre la corruption, comprenant le développement de toutes les composantes (législative, exécutive, judiciaire) nécessaires pour réduire les possibilités de corruption, eu égard au nombre croissant de cas de corruption mis au jour ; cette stratégie devrait établir une définition claire des priorités de chaque autorité impliquées dans la lutte contre la corruption ;
  - ii. mettre en place un Conseil consultatif national ou d'une entité similaire (voire le recours à une institution existante) qui serait responsable de rassembler les dirigeants des plus hautes instances administratives concernées par la lutte contre la corruption et de diriger le travail de toutes les autorités subordonnées impliquées dans ce domaine ;
  - iii. organiser régulièrement des échanges d'informations avec les organisations non - gouvernementales afin de discuter sur les mesures et initiatives gouvernementales contre la corruption en vue de renforcer la coopération dans ce domaine ;
  - iv. mettre en œuvre, dans le cadre de programmes de formation, un programme global de sensibilisation des fonctionnaires de toutes catégories ;
  - v. prendre des dispositions en vue de réduire progressivement les pouvoirs discrétionnaires des administrateurs, développer des procédures transparentes et supprimer, dans toute la mesure possible, la délivrance de permis et d'autorisations ;
  - vi. envisager d'élaborer des codes de déontologie pour toutes les administrations publiques et mener des actions de sensibilisation à l'importance des règles d'éthique pouvant s'inspirer du Code modèle de conduite pour les agents publics figurant dans la Recommandation R (2000) 10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres ;
  - vii. créer une base de données centrale en vue d'offrir aux services chargés de l'application de la loi et aux autorités de poursuite un outil très précieux pour favoriser une démarche globale de la lutte contre la corruption ;
  - viii. envisager sérieusement d'accroître le nombre d'agents et le matériel à la disposition du Bureau d'octroi des permis et autorisations ministère de l'Intérieur ;
  - ix. élaborer et mettre en place un programme détaillé de formation spécialisée des juges et des procureurs pour leur permettre de traiter des affaires de corruption ;
  - x. autoriser, avec les sauvegardes nécessaires, les écoutes téléphoniques et le recours aux services d'*agents sous-couverture* aux différents stades de l'enquête et dans les cas d'infractions graves de corruption ;

- xi. modifier la législation de façon que l'organe chargé de l'enquête puisse adresser une demande de mise sur écoute directement à l'autorité judiciaire compétente et adopter une approche similaire afin de simplifier la procédure de demande d'autorisation de recours à d'autres moyens d'enquête spéciaux ;
  - xii. augmenter les ressources humaines et matérielles allouées au Bureau des marchés publics afin de permettre à ce dernier d'exercer un contrôle rigoureux sur les procédures de passation des marchés publics ;
  - xiii. traiter de la même façon une entrave au travail d'un agent de la Chambre suprême de contrôle et une entrave au travail d'un fonctionnaire d'une autre administration ;
  - xiv. analyser le fonctionnement des fonds affectés à des fins particulières lorsqu'ils pourraient créer des opportunités de corruption, et de liquider ces fonds lorsque leurs résultats pourraient être obtenus dans le cadre du budget général de l'Etat et s'assurer, surtout grâce à un système de suivi, que le fonctionnement de ces fonds ne crée pas d'opportunités de corruption;
  - xv. accroître et intensifier le travail des contrôleurs financiers chargés de contrôler les administrations publiques et les entreprises publiques en augmentant, s'il est nécessaire, leur nombre et veiller, dans la mesure du possible, à ce que leurs conclusions soient rendues publiques ;
  - xvi. mettre en place une formation interne permanente des contrôleurs qui serait centrée sur la question de la corruption ;
  - xvii. réduire les catégories de titulaires de charges publiques bénéficiant d'immunités et la portée de ces immunités et simplifier la procédure de levée d'immunité des agents publics.
161. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités de la Pologne à tenir compte des observations faites par les experts dans la partie analytique du présent rapport.
162. Enfin, conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités de la Pologne à présenter un rapport sur la suite qui aura été donnée aux recommandations susvisées avant le 31 décembre 2003.

## ANNEXE I

### Article 115, paragraphe 13 – Code pénal

#### Définition d'un « agent public »

13. ont qualité d'«agent public" :
1. le Président de la République polonaise ;
  2. les députés au Sejm, les sénateurs, les conseillers ;
  3. les juges, les échevins, les procureurs de l'Etat, les notaires, les huissiers de justice (komornik), les agents de probation, les personnes appelées à statuer dans des affaires de contravention ou au sein d'un organisme disciplinaire fonctionnant en application d'une loi ;
  4. les salariés d'une administration de l'Etat, d'un autre établissement public ou d'une collectivité locale, sauf lorsqu'ils n'effectuent que des travaux entrant dans la catégorie des services ; également d'autres personnes, dans la mesure où elles sont autorisées à rendre des décisions administratives ;
  5. les salariés d'un organisme d'audit et de contrôle, qu'il s'agisse d'un organisme d'Etat ou d'un organisme des collectivités locales, sauf lorsqu'ils n'effectuent que des travaux entrant dans la catégorie des services ;
  6. les personnes qui occupent un poste de direction dans une autre institution de l'Etat ;
  7. tout agent d'un organisme chargé de protéger la sécurité publique, ou tout agent du Service pénitentiaire d'Etat ;
  8. les militaires en service actif.

## ANNEXE II

### Articles 228-231 du Code pénal

**Article 228.** §1. Sera puni d'un emprisonnement de 6 mois à 8 ans quiconque, dans l'exercice de l'autorité publique, aura accepté un avantage matériel ou personnel, ou la promesse d'un tel avantage ou bien aura sollicité cet avantage.

§2. Si l'acte commis représente une valeur minime, son auteur sera puni d'une amende, d'une peine restrictive de liberté ou d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à 2 ans.

§3. Si l'acte spécifié au §1 implique une violation de la loi, son auteur sera puni d'un emprisonnement pouvant aller de 1 à 10 ans.

§4. La peine spécifiée au §3 sera infligée à quiconque, dans l'exercice de sa fonction, ne remplit ses obligations qu'en échange d'un avantage matériel.

§5. Sera puni d'un emprisonnement de 2 à 12 ans quiconque, dans l'exercice de l'autorité publique, aura accepté un avantage matériel d'une grande valeur ou la promesse d'un tel avantage.

**Article 229.** §1. Sera puni d'un emprisonnement de 3 mois à 5 ans, quiconque aura donné ou promis un avantage matériel ou personnel à une personne exerçant des fonctions publiques.

§2. Si l'acte commis représente une faible valeur, son auteur sera puni d'une amende, d'une peine restrictive de liberté ou d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an.

§3. Sera puni d'un emprisonnement de 6 mois à 8 ans, quiconque aura donné ou promis un avantage matériel ou personnel à un fonctionnaire pour l'inciter à ne pas remplir les obligations liées à sa fonction.

§4. La peine spécifiée au §3 sera infligée à quiconque aura donné ou promis un avantage matériel d'une grande valeur à une personne exerçant l'autorité publique.

**Article 230.** Sera puni d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à 3 ans quiconque, prétendant avoir de l'influence sur un Etat ou une collectivité territoriale, aura entrepris d'intervenir dans le règlement d'une affaire en échange d'un avantage matériel ou personnel ou de la promesse d'un tel avantage.

**Article 231.** §1. Sera puni d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à 3 ans, tout fonctionnaire qui, outrepassant son autorité ou n'accomplissant pas son devoir, aura agi au détriment de l'intérêt public ou individuel.

§2. L'auteur de l'acte spécifié au §1, qui aura commis cet acte dans le but de d'obtenir un avantage matériel ou personnel, sera puni d'un emprisonnement de 1 à 10 ans.

§3. L'auteur de l'acte spécifié au §1 qui n'aura pas agi de manière délibérée mais aura causé un préjudice grave, sera puni d'une amende, d'une peine restrictive de liberté ou d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à 2 ans.

§4. La disposition du §2 ne s'applique pas lorsque l'acte présente les caractéristiques de l'acte prohibé spécifié à l'article 228.

**ANNEXE III**

**Code de procédure pénale**

Traduction en cours

**Code pénal**

Traduction en cours

**ANNEXE IV**

**Loi du 23 décembre 1994 sur la Chambre suprême de contrôle**

Traduction en cours