



Strasbourg, 13 octobre 2006

Public
Greco RC-I (2004) 5F
Addendum

Premier Cycle d'Evaluation

Addendum au Rapport de Conformité sur la Pologne

Adopté par le GRECO
lors de sa 30^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 9-13 octobre 2006)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle sur la Pologne lors de sa 8^e Réunion Plénière (4-8 mars 2002). Ce rapport (Greco Eval I Rep (2001) 11F), qui contient 17 recommandations adressées à la Pologne, a été rendu public le 12 avril 2002.
2. La Pologne a soumis le rapport de situation requis par la procédure de conformité du GRECO le 9 janvier 2004. Sur la base de ce rapport et d'un débat en plénière, le GRECO a adopté le Rapport de Conformité du Premier Cycle (rapport RC) sur la Pologne lors de sa 19^e Réunion Plénière (2 juillet 2004) et l'a rendu public le 13 septembre 2004. Le Rapport de Conformité (Greco RC-I (2004) 5F) a conclu que les recommandations i, ii, iii, iv, vi, vii, viii, ix, x, xi, xii, xiii, et xvi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations v, xiv, xv et xvii ont été partiellement mises en œuvre ; le GRECO a sollicité des informations supplémentaires sur leur mise en œuvre. Celles-ci ont été soumises le 13 septembre 2006.
3. Conformément à l'Article 31, paragraphe 9.1. du Règlement Intérieur du GRECO, l'objectif du présent Addendum au Rapport de Conformité du Premier Cycle vise à apprécier la mise en œuvre des recommandations v, xiv, xv et xvii à la lumière des informations supplémentaires mentionnées au paragraphe 2.
4. L'Addendum contient aussi d'autres informations supplémentaires que les autorités polonaises ont fournies sur les recommandations iv, ix et xiii qui avaient déjà été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante au moment de l'adoption du Rapport de Conformité du Premier Cycle. Le GRECO remercie les autorités polonaises de lui avoir fourni ces informations présentées en détail dans la partie IV.

II. ANALYSE

Recommandation v.

5. *Le GRECO avait recommandé de prendre des dispositions en vue de réduire progressivement les pouvoirs discrétionnaires des administrateurs, de développer des procédures transparentes et de supprimer, dans toute la mesure possible, la délivrance de permis et d'autorisations.*
6. Le GRECO rappelle qu'il a reconnu dans le rapport RC que des mesures avaient été prises pour modérer et contrôler les pouvoirs discrétionnaires des administrateurs. Il a toutefois noté qu'un certain nombre de dispositions législatives devaient encore être adoptées et a conclu que la recommandation n'avait été que partiellement mise en œuvre.
7. Les autorités polonaises signalent maintenant que la loi sur la liberté des activités commerciales a été promulguée le 2 juillet 2004. Elle limite le nombre d'activités commerciales nécessitant une concession ou une autorisation (de plus de 100 à 30). En outre, des modifications de la loi sur les marchés publics ont été adoptées le 25 mai 2006, en vue de simplifier la procédure de passation des marchés et de garantir une plus grande transparence (ex.: «enchères électroniques» pour les offres et soumissions ne dépassant pas 60 000 €, demandes de soumissions détaillées, formulaires électroniques standard pour le dépôt de soumissions, etc.). Des modifications de la loi fiscale ont été instaurées le 1^{er} janvier 2005 pour réduire les pouvoirs discrétionnaires des agents du fisc. Au regard de ces modifications, tout contribuable peut maintenant demander au

Chef du centre des impôts compétent une interprétation écrite des dispositions législatives portant sur les contributions publiques. Si le contribuable se conforme à cette interprétation, l'administration fiscale ne peut plus modifier ultérieurement l'interprétation de ces dispositions fiscales au détriment du contribuable. Enfin, le ministère de l'Intérieur et de la fonction publique a adopté ces deux dernières années un certain nombre de mesures législatives pour limiter les pouvoirs discrétionnaires des autorités dans divers domaines de l'administration publique (ex.: transport routier, privatisation, système de soins de santé, etc.).

8. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xiv.

9. *Le GRECO avait recommandé d'analyser le fonctionnement des fonds affectés à des fins particulières lorsqu'ils pouvaient créer des opportunités de corruption, et de liquider ces fonds lorsque leurs résultats pouvaient 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.*
10. Le GRECO rappelle que sous réserve de la liquidation des fonds affectés à des fins particulières lorsque leurs résultats pouvaient être obtenus dans le cadre du budget général de l'Etat, la recommandation n'était que partiellement mise en œuvre.
11. Les autorités polonaises indiquent maintenant que suite à une étude rigoureuse du fonctionnement des fonds affectés à des fins particulières et des établissements du Trésor public, le «Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de réduction budgétaire» et la «Déclaration de mise en œuvre du programme national de réforme pour la période 2005-2008 en vue de satisfaire à la Stratégie de Lisbonne» envisagent la liquidation d'environ 30 établissements du Trésor public et fonds affectés à des fins particulières, dont: l'office du logement militaire, le fonds national pour la réhabilitation des personnes handicapées, l'agence pour la propriété agricole, l'agence pour la restructuration et la modernisation de l'agriculture, le fonds de privatisation et le fonds national pour la protection de l'environnement et les approvisionnements en eau. Les affectations et moyens des fonds et agences seront transférés au budget des ministères et collectivités territoriales autonomes respectivement concernés. A ce propos, le gouvernement prépare actuellement un ensemble de mesures législatives et organisationnelles en vue de liquider et transférer progressivement ces ressources. Une nouvelle loi sur les finances de l'Etat, dont la rédaction est en cours, prévoit que le plan budgétaire général englobe toutes les recettes et dépenses des derniers fonds et agences.
12. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités polonaises et constate avec satisfaction les progrès signalés; il ne peut toutefois modifier sa conclusion précédente tant que la liquidation des agences du Trésor public et des fonds affectés à des fins particulières susmentionnés ne sera pas réellement achevée.
13. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv.

14. *Le GRECO avait recommandé d'accroître et d'intensifier le travail des contrôleurs financiers chargés de contrôler les administrations publiques et les entreprises publiques en augmentant,*

s'il était nécessaire, leur nombre et de veiller, dans la mesure du possible, à ce que leurs conclusions soient rendues publiques.

15. La recommandation n'a été que partiellement mise en œuvre, en particulier parce que la réponse des autorités polonaises n'indiquait pas clairement si le nombre de contrôleurs financiers avait augmenté depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation de Premier Cycle du GRECO.
16. Les autorités polonaises ont maintenant fait savoir au GRECO qu'en ce qui concernait la première partie de la recommandation, l'intensification du travail des contrôleurs financiers de la Chambre suprême de contrôle (CSC) et des services du contrôle fiscal se poursuivait par l'amélioration constante des méthodes de contrôle financier, l'application des outils des technologies de l'information et l'utilisation de systèmes efficaces de recrutement et de formation. Le nombre de contrôleurs financiers (1 260 vérificateurs contrôleurs employés par la CSC) est jugé suffisant pour effectuer un contrôle financier exhaustif et approfondi des administrations et entreprises publiques.
17. Pour ce qui est de la possibilité de rendre publiques les constatations des contrôleurs financiers, les résultats des contrôles de la CSC sont publiés par le biais de conférences de presse, du site Web de la CSC et du bulletin d'information publique. En juin 2006, le gouvernement a en outre soumis au Parlement un nouveau projet de loi modifiant la loi sur le contrôle fiscal, qui comprend certaines exceptions au secret fiscal. En particulier, l'inspecteur général chargé du contrôle fiscal sera habilité à autoriser la divulgation des données rassemblées et traitées dans le cadre des contrôles fiscaux dans certains cas justifiés, comme par exemple pour des raisons d'intérêt public. L'inspecteur général précisera également la manière dont l'information devrait être divulguée et utilisée ultérieurement.
18. Compte tenu de cette information, le GRECO constate avec satisfaction les progrès en cours mentionnés pour accroître et intensifier le travail des contrôleurs financiers. Il se réjouit de constater que la question du secret des informations recueillies et traitées dans le cadre de contrôles fiscaux a été étudiée plus avant et encourage la Pologne à poursuivre l'adoption des propositions de modification de la loi sur le contrôle fiscal qui permettraient certaines exceptions au secret fiscal, y compris lorsque l'intérêt public est en jeu.
19. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xvii.

20. *Le GRECO avait recommandé de réduire les catégories de titulaires de charges publiques bénéficiant d'immunités et la portée de ces immunités, et de simplifier la procédure de levée d'immunité des agents publics.*
21. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre parce que les catégories de titulaires de charges publiques bénéficiant d'immunités n'avaient pas été réduites.
22. Les autorités polonaises ont signalé qu'aucune action ni activité concrète n'avait été entreprise pour répondre à la première partie de la recommandation concernant le nombre de personnes bénéficiant d'immunités, étant donné que sa mise en œuvre exigerait des modifications au niveau constitutionnel. À cet égard, les autorités polonaises estiment qu'il faudrait répondre aux

questions soulevées par la recommandation en modifiant la procédure actuelle de levée des immunités. Dans ce contexte, le ministère de la Justice a préparé un amendement de la loi sur le système judiciaire et d'autres lois connexes, qui devrait permettre une simplification considérable de la procédure de levée de l'immunité des juges et des procureurs. Le projet d'amendement a déjà été soumis à des consultations interministérielles et est sur le point de passer devant le Parlement.

23. Le GRECO constate avec satisfaction que la question de la modification de la législation concernant la simplification de la procédure de levée de l'immunité des juges et des procureurs a commencé à être prise en considération. Le GRECO note toutefois que la recommandation vise un plus grand nombre d'agents publics; il demande par conséquent aux autorités polonaises d'étudier davantage la possibilité de réduire les catégories de titulaires de charges publiques qui bénéficient actuellement d'immunités empêchant qu'elles puissent être accusées ou poursuivies pour des infractions criminelles.
24. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSION

25. Outre les conclusions contenues dans le Rapport de Conformité du Premier Cycle et en considération de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante et que la recommandation xv a été traitée de manière satisfaisante. Les recommandations xiv et xvii restent partiellement mises en œuvre. Le GRECO se félicite de constater que la liquidation des agences du Trésor public et des fonds affectés à des fins particulières est en cours et encourage la Pologne à faire le nécessaire pour qu'elle soit achevée le plus tôt possible. Le GRECO espère sincèrement que des mesures supplémentaires seront prises pour réduire le nombre de personnes bénéficiant d'immunités.
26. L'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité clôt la procédure de conformité du Premier Cycle d'Evaluation en ce qui concerne la Pologne.

* * *

IV. AUTRES INFORMATIONS SUPPLEMENTAIRES

Recommandation iv.

27. *Le GRECO avait recommandé de mettre en œuvre, dans le cadre de programmes de formation, un programme global de sensibilisation des fonctionnaires de toutes catégories.*
28. Les autorités polonaises indiquent qu'un certain nombre de programmes de formation portant sur la déontologie dans l'administration sont en cours d'aménagement dans le cadre de plusieurs projets d'aide internationale. Le projet sur la déontologie et la vie publique, mis en œuvre par le Bureau de la fonction publique dans le cadre du programme commun SIGMA UE/OCDE, a préparé un ensemble d'outils de formation multimédia qui comprend des exemples pratiques de solution des problèmes déontologiques susceptibles de se présenter dans le service public. Cet ensemble, destiné à être distribué aux fonctionnaires, peut être utilisé pour l'apprentissage autonome aussi bien que dans le cadre de programmes classiques de formation. Une aide supplémentaire de l'UE a été accordée au Bureau de la fonction publique en vue de renforcer la

mise en œuvre du Plan stratégique de lutte contre la corruption par l'organisation, entre autres, de formations ciblées portant sur la prévention de la corruption et destinées aux fonctionnaires du niveau central et local. Un programme de jumelage avec le gouvernement allemand, notamment, a déjà permis la formation de 60 agents travaillant dans les ministères et les organismes centraux et de 450 agents relevant respectivement de neuf différentes voïvodies.

29. Le ministère de l'Intérieur et de la fonction publique a préparé, avec l'aide de partenaires de jumelage britanniques et hollandais, un matériel de formation concernant la prévention et la lutte contre la corruption; des séances de formation destinées aux fonctionnaires et à d'autres catégories d'employés administratifs ont démarré au début de 2006. La formation de formateurs-conseillers en déontologie a commencé dans 86 unités administratives, dont 30 collectivités territoriales autonomes et 16 bureaux de voïvodies, et pour 76 fonctionnaires des ministères polonais et des organismes centraux engagés dans la mise en œuvre du Plan stratégique de lutte contre la corruption. En outre, des formations anti-corruption sont offertes aux employés de l'administration publique: 450 personnes ont été formées au cours du premier semestre de 2006 et la formation de 300 personnes supplémentaires est prévue. L'organisation d'un concours visant à améliorer la qualité des services des administrations locales permettra de récompenser les collectivités autonomes offrant les meilleurs services administratifs à leurs citoyens. En outre, une campagne de sensibilisation et d'information a été lancée à l'échelle nationale pour faire mieux connaître les principes déontologiques régissant l'administration. Cette campagne s'adresse à la fois aux citoyens et aux fonctionnaires et vise à favoriser l'appropriation des pratiques de prévention et de lutte anti-corruption et un sens de responsabilité commune dans ce domaine.
30. Enfin, le Bureau de la fonction publique a largement diffusé le Code de déontologie du service public et cherche à organiser des formations portant sur son contenu au sein de l'administration centrale et locale.

Recommandation ix.

31. *Le GRECO avait recommandé d'élaborer et de mettre en place un programme détaillé de formation spécialisée des juges et des procureurs pour leur permettre de traiter des affaires de corruption.*
32. Les autorités polonaises précisent qu'un programme spécialisé à l'intention des juges et des procureurs, organisé et encadré par le service de la formation continue et de l'encadrement des formations initiales du ministère de la Justice, est en vigueur depuis quelques années. Les thèmes suivants ont notamment été traités en 2006:
- 5-7 mars 2006: Priver les criminels du profit de leurs crimes; coopération internationale dans ce domaine; criminalité des affaires (101 participants - procureurs généraux);
 - 3-5 avril 2006: Crimes contre le trafic commercial, lois sur la responsabilité légale des entités économiques (100 participants, formation destinée à la fois aux juges et aux procureurs généraux). Ce cours de formation a permis l'étude des problèmes de conflits de responsabilité rencontrés par les responsables d'entités concurrentielles;
 - 10-12 avril 2006: Formation sur la déontologie professionnelle pour les juges auxiliaires;
 - 26-28 juin 2006: Méthodes d'investigation des cas de criminalité commerciale liés à la corruption et des crimes commis par les employés de banque;
 - 28-30 juin 2006: Difficultés liées à la conduite et à la supervision des enquêtes, compte

tenu des pouvoirs des procureurs généraux, dans les activités opérationnelles et de vérification d'identité menées par la police; pratiques de l'écoute téléphonique et méthodes de traitement de ses résultats; méthodes de poursuite dans la criminalité des trafics de carburants (formation pour 82 procureurs généraux).

33. Par ailleurs, le bureau central du Centre national de formation du personnel judiciaire et du personnel des bureaux des procureurs généraux (NJTC) est entré en activité le 1^{er} septembre 2006; des bureaux auxiliaires seront créés ultérieurement dans les principales villes polonaises. Le NJTC est chargé d'organiser régulièrement des cycles de formation à l'intention des juges, des procureurs généraux et des autres représentants du personnel judiciaire. Le programme de formation du NJTC prévoira l'organisation de conférences et de séminaires sur les problèmes liés à la corruption. Le NJTC fera également office d'organisme coordonnateur pour les cours organisés par les tribunaux et les bureaux des procureurs généraux.

Recommandation xiii.

34. *Le GRECO avait recommandé de 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.*
35. Les autorités polonaises ont souligné la nature particulière des pouvoirs de révision et d'inspection de la Chambre suprême de contrôle (CSC), qui diffèrent notablement de ceux des autres institutions polonaises. Les phénomènes d'entrave au travail des agents de la CSC restent négligeables: au cours de la période 2003-2005, seulement six requêtes ont été déposées, sur 9 126 contrôles, pour demander des sanctions pour fraude ou entrave aux contrôles.
36. Les autorités polonaises ont néanmoins indiqué que compte tenu des différences dans les poursuites pénales engagées pour les infractions de fraude ou entrave aux contrôles, selon que les contrôles sont effectués par les contrôleurs de la CSC (infractions mineures) ou par d'autres organismes de contrôle et d'inspection (infractions pénales), un amendement à la loi sur la CSC, visant à renforcer les sanctions actuellement en vigueur pour tout refus de permettre aux contrôleurs de la CSC l'accès aux locaux ou dossiers touchés par une procédure de vérification, est en cours d'élaboration au Parlement.
37. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités polonaises concernant les nouveaux éléments liés à la mise en œuvre des recommandations iv, ix et xiii et mentionnés ci-dessus. Le GRECO accueille avec un intérêt particulier l'initiative législative de renforcement des sanctions en vigueur pour les infractions de fraude ou entrave au travail des contrôleurs de la Chambre suprême de contrôle.