



Strasbourg, 5 décembre 2008

**Public**  
**Greco Eval III Rep (2008) 2F**  
**Thème II**

## **Troisième Cycle d'Evaluation**

### **Rapport d'Evaluation sur la Pologne** **Transparence du Financement des Partis Politiques** (Thème II)

Adopté par le GRECO  
lors de sa 40e Réunion Plénière  
(Strasbourg, 1-5 décembre 2008)

## I. INTRODUCTION

1. La Pologne a adhéré au GRECO en 1999. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2001) 11F) sur la Pologne lors de sa 8<sup>ème</sup> Réunion Plénière (4-8 mars 2002) et le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2003) 6F) lors de sa 18<sup>ème</sup> Réunion Plénière (10-14 mai 2004). Les rapports d'évaluation susmentionnés ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2007, traite des thèmes suivants :
  - **Thème I - Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
  - **Thème II - Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») s'est rendue en Pologne du 23 au 27 juin 2008. L'EEG pour le Thème II (25-27 juin) était composée de : M. Inam KARIMOV, conseiller principal, Département de la coordination des services répressifs, cabinet du Président de la République (Azerbaïdjan), M. Jean-Christophe GEISER, Collaborateur scientifique, Office fédéral de la justice (Suisse) et M. Justin FISHER – AcSS, professeur à l'Université Brunel, Ecole des sciences sociales, Département de sciences politiques & d'histoire (Royaume-Uni). L'EEG était assistée de M. Michael JANSSEN du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, les experts de l'EEG ont reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2008) 1E, Thème II), ainsi que des extraits de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré des représentants des autorités suivantes: Commission électorale nationale, ministère des Finances, Cour suprême de justice, Bureau central de lutte contre la corruption, bureau du Procureur général et Commission du Parlement chargée des finances publiques. En outre, l'EEG a rencontré les représentants des partis politiques suivants: Plate-forme civique, Droit et justice, Alliance de la gauche démocratique et le Parti du peuple polonais. Par ailleurs, l'EEG a rencontré des auditeurs, des membres de la Fondation Batory et de l'Institut des affaires publiques ainsi que des représentants de l'université de Varsovie et des médias.
5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO sur la transparence du financement des partis politiques a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités polonaises en vue de se conformer aux exigences découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Le rapport présente d'abord une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions renferment une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Pologne pour que celle-ci améliore son degré de conformité aux dispositions examinées.

6. Le rapport sur le Thème I - Incriminations, est présenté dans le document Greco Eval III Rep (2008) 2F, Thème I.

## **II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES - PARTIE GENERALE**

### Cadre juridique

7. En Pologne, les partis politiques sont régis par la loi de 1997 relative aux partis politiques (ci-après "LPP") et ses textes d'application, à savoir plusieurs décrets du Ministre des finances contenant des dispositions plus détaillées portant sur des aspects particuliers comme les obligations des partis politiques en matière de comptabilité et de déclaration. La loi relative aux partis politiques a été amendée à dix reprises entre 1998 et 2005; les dernières modifications importantes relatives aux principes du financement des partis politiques ont été faites en 2001 ; elles ont institué un nouveau système de financement public ainsi que le dispositif de contrôle correspondant. La loi relative aux partis politiques comporte des dispositions sur leur financement en général, alors que les règles spécifiques relatives au financement des campagnes électorales sont énoncées dans les différentes lois électorales, c'est-à-dire la loi de 1990 relative à l'élection du Président de la République de Pologne ; la loi de 1998 relative aux élections pour les collectivités locales et la loi de 2001 relative aux élections au *Sejm* et au Sénat (ci-après, « LESS ») ; la loi de 2002 relative à l'élection directe des administrateurs des villages, des communes et des villes et la loi de 2004 relative aux élections au Parlement européen. Les campagnes électorales sont dirigées par des comités électoraux constitués par les partis politiques ou les citoyens, et régis de la même manière par la loi relative aux partis politiques, les lois électorales et les décrets spéciaux. Enfin, il y a lieu de noter que la Constitution polonaise contient plusieurs dispositions relatives aux partis politiques, notamment l'article 11.2 qui stipule que « le financement des partis politiques est public ». <sup>1</sup>

### Définition d'un parti politique

8. L'article 11 de la Constitution stipule que les partis politiques sont des "organisations qui rassemblent des citoyens polonais selon le principe d'une participation libre et égale, dans le but d'influencer la politique de l'Etat par des méthodes démocratiques." L'article 1 de la LPP contient une définition plus détaillée, selon laquelle un parti politique est "une organisation volontaire, portant un nom précis qui a pour but de participer à la vie publique en influençant la politique de l'Etat par des méthodes démocratiques ou en exerçant des pouvoirs publics." Conformément à l'article 2 de la LPP, "les citoyens de la République de Pologne âgés de 18 ans révolus peuvent adhérer à un parti politique."
9. Les partis politiques acquièrent la personnalité morale au moment de leur enregistrement sur le Registre des partis politiques (article 16 de la LPP).

### Création et enregistrement

10. Les partis politiques sont créés par une déclaration d'intention commune des membres fondateurs. Conformément à l'article 8 de la LPP, les partis politiques sont tenus d'asseoir leurs structures et activités de base sur des principes démocratiques afin de garantir leur transparence, de constituer des organes électifs internes et d'adopter des décisions à la majorité des votes émis par leurs membres. Les statuts (règlement intérieur) qui doivent être adoptés par

---

<sup>1</sup> Voir aussi l'article 23a de la LPP – et l'article 107 de la LESS qui dispose que "le financement d'une campagne électorale est public".

l'assemblée générale ou par des représentants élus selon une procédure démocratique, doivent définir les objectifs, la structure et les principes d'action.<sup>2</sup>

11. En application de l'article 1 de la LPP, les partis politiques peuvent exercer les droits prévus par la loi, une fois inscrits au Registre des partis politiques tenu par le tribunal du district de Varsovie. Aux fins d'enregistrement, un parti doit présenter une demande<sup>3</sup> indiquant le nom et sa forme abrégée, l'adresse principale du parti ainsi que l'identité et l'adresse des membres de l'organe autorisé statutairement à représenter le parti à l'extérieur et responsables de ses engagements matériels. La demande doit aussi être accompagnée des statuts du parti et d'une liste d'au moins 1.000 citoyens âgés de 18 ans révolus, jouissant de leur pleine capacité juridique et qui y apportent leur soutien. Elle doit être présentée par trois membres de l'organe représentatif cité plus haut, qui en assument la responsabilité et certifient les données y figurant.
12. Si la demande a été faite conformément aux prescriptions de la loi, le tribunal du district doit procéder à l'enregistrement immédiat du parti.<sup>4</sup> S'il y a infraction aux règles énoncées à l'article 11 de la LPP, le tribunal est tenu de refuser l'enregistrement après avoir accordé un délai supplémentaire au parti concerné pour se conformer à la loi. Le parti a le droit de faire appel de la décision du tribunal. S'il y a un doute quant à la compatibilité des objectifs et activités d'un parti avec la Constitution, le tribunal présente une requête au tribunal constitutionnel qui tranche en dernier ressort sur la question.
13. En décembre 2007, il y avait 83 partis enregistrés en Pologne. Tout un chacun peut obtenir, contre le paiement d'une somme, des renseignements figurant dans le Registre des partis politiques sous forme de copies certifiées ou d'extraits du registre ainsi que les statuts des partis.<sup>5</sup>

#### Participation aux élections

14. La Pologne est une République parlementaire à régime multipartite ; la Constitution actuelle date de 1997. Le chef de l'Etat est le Président, élu au suffrage universel direct tous les cinq ans. L'organe législatif est le Parlement national doté de deux chambres, le *Sejm* (chambre basse) et le Sénat (chambre haute). Le *Sejm* est composé de 460 députés élus à la représentation proportionnelle dans 41 circonscriptions électorales (chaque circonscription compte au moins sept députés). Les mandats sont répartis entre les partis politiques et les comités électoraux d'électeurs ayant obtenu au moins cinq pour cent des suffrages nationaux et les coalitions de partis enregistrés qui en ont obtenu au moins huit pour cent; les comités électoraux constitués par des électeurs associés au sein d'une organisation enregistrée de minorités ethniques, ne sont pas soumis à ce seuil.<sup>6</sup> Les 100 sénateurs sont élus selon la méthode du scrutin de liste à la pluralité des suffrages qui permet à plusieurs candidats (deux à quatre) ayant obtenu le plus de voix, d'être élus dans chaque circonscription électorale. Les élections aux deux chambres du Parlement ont lieu en même temps, en principe tous les quatre ans. Les candidats, députés et sénateurs, peuvent être désignés par les partis politiques ou par les comités électoraux d'électeurs.

---

<sup>2</sup> Voir l'article 9 de la LPP, qui contient d'autres éléments.

<sup>3</sup> Voir l'article 11 de la LPP.

<sup>4</sup> Voir l'article 12 § 1 de la LPP.

<sup>5</sup> Article 18 de la LPP.

<sup>6</sup> Voir les articles 133 et 134 de la LESS.

15. Chaque citoyen polonais obtient, à l'âge de 18 ans révolus, le droit de voter aux élections au *Sejm* et au Sénat, sauf s'il a été privé de ses droits civils par une décision de justice définitive, ou de ses droits d'électeur par une décision définitive de la Cour d'Etat, ou de sa capacité juridique par une décision de justice définitive.<sup>7</sup> Dans les mêmes circonstances, les citoyens polonais qui remplissent les conditions requises par les dispositions spéciales de la loi relative aux élections au *Sejm* et au Sénat – et qui n'ont pas été privés de leurs droits d'être élus par une décision de justice définitive, pour avoir fait une fausse déclaration sur la collaboration avec les services de sécurité communistes, ont le droit de se présenter comme candidats au *Sejm* ou au Sénat, mais non aux deux chambres en même temps.<sup>8</sup> Conformément aux dispositions spéciales, pour pouvoir être élu au *Sejm* un candidat doit avoir 21 ans révolus le jour du scrutin et au moins 30 ans pour être élu au Sénat.<sup>9</sup>
16. La campagne électorale est dirigée exclusivement par les comités électoraux agissant pour le compte des partis politiques, des coalitions de partis et d'électeurs.<sup>10</sup> Ils mènent en leur nom les activités électorales et procèdent, notamment, à la désignation des candidats au *Sejm* et au Sénat. S'agissant des partis politiques, l'organe autorisé à représenter le parti pour ses relations extérieures, fait aussi fonction de comité électoral. Les coalitions électorales susceptibles d'être formées par plusieurs partis politiques afin de présenter des listes communes de candidats, sont tenues de constituer un comité électoral dont dix membres au moins doivent être désignés par les organes des partis autorisés à les représenter pour leurs relations extérieures. Enfin, les comités électoraux d'électeurs peuvent être formés par au moins 15 citoyens habilités à voter, avec le soutien d'au moins 1.000 citoyens ayant le droit de voter. La constitution d'un comité électoral, ainsi que les renseignements concernant le mandataire du comité autorisé à agir pour son compte et en son nom, et le mandataire financier, chargé de gérer les ressources financières du comité, doivent être notifiés à la Commission électorale nationale qui acceptera la notification dans un délai de trois jours si les conditions juridiques sont remplies. Le jour où la notification est acceptée, le comité électoral acquiert la personnalité morale qui lui permet de remplir les missions découlant de la loi relative aux élections au *Sejm* et au Sénat. Les engagements du comité électoral engagent la responsabilité du parti politique qui l'a constitué, la responsabilité conjointe des partis politiques membres du comité électoral d'une coalition ou celle des personnes membres d'un comité électoral d'électeurs.
17. En ce qui concerne la présentation de listes de candidats au poste de député au *Sejm*, un comité électoral ne peut soumettre à la commission électorale de la circonscription qu'une seule liste de candidats par circonscription, au plus tard le 40<sup>ème</sup> jour précédant le scrutin. La liste d'une circonscription soutenue par au moins 5.000 signatures d'électeurs résidant en permanence dans la circonscription électorale donnée, n'est valable que lorsqu'elle a été confirmée par une attestation de la Commission électorale nationale, délivrée à la requête du comité électoral.<sup>11</sup> Les candidats au poste de sénateur doivent être désignés séparément, et avoir le soutien d'au moins 3.000 signatures d'électeurs; lorsqu'un comité électoral présente plusieurs candidats au poste de sénateur, chacun d'entre eux doit être appuyé par des listes distinctes de signatures d'électeurs.<sup>12</sup> Les commissions électorales des circonscriptions vérifient que les listes de candidats au *Sejm* et au Sénat, présentés par la circonscription, sont conformes aux prescriptions légales; en cas de vice, le comité électoral concerné est invité à faire les

---

<sup>7</sup> Articles 6 et 7 de la LESS.

<sup>8</sup> Article 8 de la LESS.

<sup>9</sup> Articles 131 et 188 de la LESS.

<sup>10</sup> Voir les articles 95 à 106 de la LESS.

<sup>11</sup> Voir les articles 139 à 154 de la LESS.

<sup>12</sup> Voir les articles 194 à 198 de la LESS.

rectifications qui s'imposent et, s'il n'y procède pas, un refus d'enregistrement est délivré dont il peut faire appel auprès du tribunal du district ou, dans certains cas, de la Commission électorale nationale. La campagne électorale débute le jour de la promulgation du décret du Président de la République relatif aux élections, qui est publié au plus tard 90 jours avant l'expiration des quatre années de la mandature du *Sejm*, et s'achève 24 heures avant le jour du scrutin.<sup>13</sup>

18. Les élections aux niveaux régional et local sont régies par la loi de 1998 relative aux élections pour les collectivités locales et la loi de 2002 relative aux élections directes des administrateurs des villages, des communes et des villes. La Pologne est divisée en 16 *voïvodies* (provinces), dans lesquelles les pouvoirs administratifs sont partagés entre un gouverneur nommé par le gouvernement, une assemblée élue et un exécutif désigné par cette dernière. Les *voïvodies* sont par ailleurs divisées en *poviats* (comtés) et *gminas* (communes ou municipalités). La *gmina* constitue l'unité de base de la division administrative en Pologne. L'organe législatif et de contrôle de chaque *gmina* est le conseil municipal élu; le pouvoir exécutif est détenu par le maire directement élu de la municipalité. Le conseil municipal, ainsi que le maire, sont élus tous les quatre ans en même temps que les autorités correspondantes aux niveaux de la *voïvodie* et du *poviat*. Le droit de voter et de se présenter comme candidat aux élections au conseil municipal, ainsi que le droit de voter pour les élections du maire sont étendus aux citoyens de l'Union européenne âgés de 18 ans (21 ans pour les candidats) qui résident en permanence dans la municipalité concernée ; sont inscrits sur les listes électorales permanentes tenues par la municipalité et jouissent de leur droit de voter ou d'être élu, dans leur Etat d'origine. Les campagnes électorales aux niveaux régional et local sont dirigées uniquement par les comités électoraux agissant pour le compte des partis politiques, coalitions de partis, associations, organismes sociaux et électeurs.
19. En ce qui concerne les élections au Parlement européen, le droit de vote est accordé aux citoyens de l'Union européenne âgés de 18 ans révolus, résidents permanents en Pologne, inscrits sur les listes électorales permanentes et jouissant de leur droit de vote dans leur Etat d'origine. Les citoyens de l'Union européenne, âgés de 21 ans révolus et ayant le droit de vote, peuvent se présenter comme candidats s'ils résident depuis cinq ans au moins sur le territoire de l'Union et n'ont pas été condamnés pour une infraction délibérée ayant fait l'objet de poursuites judiciaires par le ministère public.
20. Les élections du Président de la République<sup>14</sup> ont lieu tous les 5 ans. Le droit de vote est accordé aux citoyens polonais autorisés à voter aux élections au *Sejm* et au Sénat; les candidats qui se présentent à ces élections doivent, en outre, être âgés d'au moins 35 ans. Le candidat ayant obtenu plus de la moitié des suffrages valides est élu; lorsqu'aucun des candidats n'obtient cette majorité, le Président est élu parmi les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix lors d'un deuxième tour de scrutin. Les candidats sont présentés à la Commission électorale nationale par les citoyens agissant dans le cadre des comités électoraux ; ils doivent recueillir les signatures favorables d'au moins 100.000 citoyens polonais autorisés à voter aux élections au *Sejm*. Les comités électoraux de chaque candidat sont créés par un minimum de 15 électeurs ; ils sont enregistrés par la Commission électorale nationale avec le soutien écrit d'au moins 1.000 électeurs en faveur du candidat. Les comités accomplissent les tâches électorales, dirigent la campagne et assurent son financement. Les partis politiques ne peuvent apporter qu'un appui financier aux campagnes électorales qu'ils dirigent, avec l'accord des comités électoraux et en leur nom.

---

<sup>13</sup> Article 85 de la LESS.

<sup>14</sup> Voir l'article 8a de la loi relative aux élections du Président de la République de Pologne.

21. Depuis 1991, les élections sont placées sous la direction de la Commission électorale nationale en tant qu'institution suprême permanente ainsi que des commissaires aux élections (juges désignés par la Commission électorale nationale), des commissions électorales des *voivodies*, *poviats*, *gminas* et des circonscriptions. La Commission électorale nationale, assistée par une section administrative appelée Bureau électoral national, a pour mission, notamment, de contrôler la bonne application des lois électorales, y compris la réglementation relative au financement des partis politiques.<sup>15</sup>

#### Représentation des partis au Parlement

22. Aux élections au *Sejm* et au Sénat qui se sont tenus le 21 octobre 2007, les partis, coalitions et groupes d'électeurs suivants ont obtenu des sièges: au *Sejm*, *Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej* (Plate-forme civique – 209 sièges), *Prawo i Sprawiedliwość* (Droit et justice – 166 sièges), la coalition "*Lewica i Demokraci* SLD+SDPL+PD+UP" (gauche et démocrates – 53 sièges), *Polskie Stronnictwo Ludowe* (Parti du peuple polonais– 31 sièges) et le comité électoral d'électeurs "Minorité allemande" (1 siège); au Sénat, *Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej* (60 sièges), *Prawo i Sprawiedliwość* (39 sièges) et le comité électoral d'électeurs "*Cimoszewicz* au Sénat" (1 siège). Ensemble, 28 comités électoraux de partis, un comité constitué par une coalition de quatre partis et 23 comités d'électeurs ont participé à ces élections.

#### Aperçu du système de financement des partis politiques

##### Sources de financement

23. En application de l'article 24.1 de la LPP, les partis politiques peuvent être financés par des cotisations, des donations, des legs, les revenus d'actifs et des dotations du budget de l'Etat, à savoir les allocations et subventions prévues par la loi. Il est interdit à un parti politique de se livrer à des activités commerciales et d'organiser des collectes publiques. Seules les personnes physiques sont autorisées à fournir des fonds à un parti politique ; il est interdit aux ressortissants étrangers résidant hors de Pologne ou en Pologne de le faire.<sup>16</sup> Les autorités ont indiqué à l'EEG que les contributions anonymes sont exclues étant donné que les partis politiques ont l'obligation de soumettre, chaque année, à la Commission électorale nationale un rapport sur la source des financements reçus, accompagné de la liste des donateurs, et qu'il leur est interdit d'organiser des collectes publiques. Enfin, il convient de noter que les ressources financières d'un parti politique, à l'exception des ressources provenant des cotisations qui restent dans les ressorts territoriaux pour payer les activités courantes, ne peuvent être déposées que sur des comptes bancaires.<sup>17</sup>
24. En ce qui concerne le financement des campagnes électorales, les partis politiques doivent constituer un fonds électoral permanent pour financer leur participation aux élections au *Sejm* et au Sénat, aux élections à la présidence de la République ainsi qu'aux élections locales.<sup>18</sup> Les dépenses des campagnes électorales sont effectuées par le comité électoral du parti, à partir du seul fonds électoral du parti, dont les ressources financières sont conservées sur un compte bancaire distinct; les sommes collectées pour le fonds électoral ne peuvent provenir que des

---

<sup>15</sup> Voir l'article 39 de la LESS.

<sup>16</sup> Article 25 §§ 1 et 2 de la LPP.

<sup>17</sup> Voir les articles 24 § 8 et 26a de la LPP.

<sup>18</sup> Article 35 de la LPP.

transferts effectués à partir des ressources propres du parti, de dons et de legs ;<sup>19</sup> et les ressources financières du comité électoral ne peuvent être fournies que par le fonds électoral. Le mandataire financier du fonds électoral assure sa gestion et est responsable de l'administration financière.<sup>20</sup> Les comités électoraux des coalitions représentant les coalitions électorales de partis politiques, sont financés par les sommes déposées sur les fonds électoraux de ces partis. Les comités électoraux des coalitions de partis et les comités électoraux d'électeurs sont autorisés à accepter des financements de personnes physiques avec les restrictions susmentionnées applicables aux partis politiques.<sup>21</sup>

25. Le financement privé des partis est réservé aux seules personnes physiques. Des entités comme les entreprises, fondations, syndicats ou associations n'ont pas le droit d'apporter des concours financiers aux partis politiques. De telles entités ne sont pas légalement reconnues dans le cadre des activités de financement électoral.
26. Il n'y a pas de dispositions particulières concernant les contributions fournies aux candidats aux élections, puisqu'il est interdit à ces derniers de dépenser à titre individuel les fonds électoraux, le droit de diriger et de financer les campagnes électorales étant réservé aux seuls comités électoraux. Un candidat peut verser des contributions au fonds électoral d'un parti ou d'un comité électoral conformément aux principes généraux applicables à toutes les personnes physiques.
27. La loi relative à l'élection du Président de la République de Pologne contient des règles particulières différentes de certains des principes susmentionnés.<sup>22</sup> Les ressources financières des comités électoraux des candidats à la présidence peuvent provenir des fonds électoraux des partis politiques, de dons de personnes physiques (limités à 15 fois le salaire minimum mensuel d'un ouvrier qui s'élève actuellement à 1.126 zlotys polonais – PLN / 327 euros), de personnes morales et d'autres entités organisationnelles (limités à 100 fois le salaire minimum mensuel) et de collectes publiques. En revanche, les comités électoraux pour les élections présidentielles ne peuvent recevoir de fonds provenant du budget de l'Etat ou d'organisations publiques ; du budget de structures gouvernementales locales ou d'entités qui leur sont affiliées ; d'entreprises publiques ou d'entreprises dans lesquelles le Trésor ou des structures gouvernementales locales et des entités qui leur sont affiliées détiennent une participation ; d'entités qui, dans les deux ans précédant la promulgation du décret relatif aux élections, ont fait appel à des fonds publics (à l'exception des partis politiques) et d'entités qui leur sont affiliées ; de ressortissants étrangers, d'entités étrangères et d'entités n'ayant pas leur siège en Pologne ; de personnes morales détenues en partie par des entités étrangères ; d'agences diplomatiques étrangères, de bureaux consulaires, de missions spéciales, d'organisations internationales et d'autres organes étrangers jouissant d'immunités et de privilèges diplomatiques et consulaires.

#### Financement public

28. Le financement public direct des partis politiques ou des comités électoraux prend deux formes, toutes deux prises en charge par le budget de l'Etat. Premièrement, les allocations spéciales pour sièges remportés sont allouées une fois, à l'issue des élections parlementaires, aux partis et aux comités électoraux d'électeurs pour chaque siège remporté (*Sejm* ou Sénat); le mode d'attribution est indiqué à l'article 128 de la LESS. Deuxièmement, les subventions au titre des activités

---

<sup>19</sup> Article 36 § 1 de la LPP.

<sup>20</sup> Article 35a § 1 de la LPP.

<sup>21</sup> Voir l'article 111 de la LESS.

<sup>22</sup> Après sa visite, l'EEG a été informé qu'un projet de loi amendant la loi relative à l'élection du Président de la République de Pologne avait été soumis au Parlement le 29 novembre 2008.

statutaires des partis politiques sont payées chaque année (en quatre tranches trimestrielles d'égal montant) pendant la mandature du *Sejm*, aux partis qui ont obtenu au moins trois pour cent des suffrages valides exprimés aux élections à la chambre basse ou qui appartiennent au comité électoral d'une coalition en ayant obtenu au moins six pour cent; le mode d'allocation des fonds, indiqué à l'article 29 de la LPP, repose sur le principe selon lequel le montant est proportionnel au pourcentage de suffrages valides recueillis. Les sommes reçues au titre des subventions doivent être déposées sur un compte bancaire annexe distinct du parti politique.

29. Les autorités ont indiqué que les fonds publics (provenant des subventions de l'Etat) représentaient, en 2007, entre 54 et 90 % des revenus des partis politiques fondés à les recevoir. Les représentants de plusieurs grands partis que l'EEG a rencontrés ont fait savoir que 80 à 90 % de leurs revenus provenaient de financements publics, en 2007. En outre, il a été fourni à l'EEG des statistiques détaillées concernant les subventions publiques et les allocations spéciales pour sièges remportés à verser aux partis politiques et aux comités électoraux pour la période 2006-2008.<sup>23</sup> Selon ces statistiques, sept partis politiques pouvaient prétendre à une subvention annuelle de l'Etat pendant cette période, pour un montant global de 94.833.806 PLN / 27.501.804 euros en 2006 et 2007 respectivement, et de 107.262.899 PLN / 31.106.241 euros en 2008; les dotations les plus importantes ayant été allouées à *Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej* (Plateforme civique – 22.556.046 PLN / 6.541.253 euros en 2006 et 2007, 37.966.470 PLN / 11.010.276 euros en 2008) ; et à *Prawo i Sprawiedliwość* (Droit et justice – 24.022.896 PLN / 6.966.640 euros en 2006 et 2007, 35.508.067 PLN / 10.297.339 euros en 2008). En ce qui concerne les allocations spéciales pour sièges remportés versées au titre des élections, les statistiques montrent par exemple, qu'à l'issue des élections de 2007 au *Sejm* et au Sénat un montant total de 74.872.484,96 PLN / 21.713.021 euros a été payé; ces allocations ont été réparties entre neuf partis, les parts les plus importantes ayant été allouées à *Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej* (29.427.920,77 PLN / 8.534.097 euros) et à *Prawo i Sprawiedliwość* (28.285.522 PLN / 8.202.801 euros).
30. S'agissant du financement public indirect, tous les comités électoraux qui participent aux élections au *Sejm* ont droit à un temps d'antenne gratuit sur la chaîne de télévision et les stations de radio publiques, pour la diffusion d'émissions et d'annonces électorales, du 15<sup>ème</sup> jour précédant les élections jusqu'à la fin de la campagne électorale. Le temps d'antenne disponible pour faire campagne est également partagé entre tous les comités électoraux habilités à prendre part aux élections. L'ordre dans lequel les programmes électoraux sont diffusés chaque jour est fixé par tirage, en présence de représentants de tous les comités électoraux.<sup>24</sup>

### Financement privé

31. Le montant de la cotisation annuelle d'un adhérent à un parti politique ne peut dépasser le salaire minimum mensuel (somme déterminée par une réglementation distincte, le taux qui s'applique est le taux en vigueur le jour précédant le paiement, soit actuellement 1.126 PLN / 327 euros).<sup>25</sup> Les autorités ont indiqué que le montant de la cotisation est fixé par une décision interne du parti, que cela peut être une somme forfaitaire ou différenciée et que certains (voire tous les) membres peuvent être dispensés de la payer.
32. Le montant total des contributions effectuées par une personne physique à un parti politique, hors cotisation qui ne dépasse pas dans l'année un mois de salaire minimum, ne doit pas

<sup>23</sup> Les données statistiques communiquées par les autorités sont jointes au présent rapport en tant qu'annexe A.

<sup>24</sup> Voir les articles 180 à 186 de la LESS.

<sup>25</sup> Articles 25 § 4 de la LPP.

- excéder 15 fois le salaire minimum mensuel, en vigueur le jour précédant le paiement. Le même seuil s'applique aux contributions versées au fonds électoral d'un parti politique. Par ailleurs, la loi fait obligation de payer par chèque, virement ou carte bancaire seulement les sommes versées à un parti politique dès lors que le montant d'un versement dépasse le salaire minimum mensuel.<sup>26</sup> Par conséquent, les dons en espèces aux partis politiques sont admis dans la mesure où le montant d'un versement n'excède pas ce seuil et qu'il est payé sur le compte bancaire du parti concerné. Par contre, les sommes versées sur le fonds électoral ne peuvent l'être que par chèque, virement ou carte de crédit, quel qu'en soit le montant.
33. En ce qui concerne les contributions aux campagnes électorales des partis politiques, les restrictions susmentionnées s'appliquent également aux sommes versées sur les fonds électoraux comme indiqué précédemment. Le seuil annuel de 15 fois le salaire minimum mensuel vaut aussi pour les contributions effectuées par une personne physique au comité électoral d'une coalition ou à un comité électoral d'électeurs, mais passe à 25 fois le salaire minimum mensuel par an lorsque plusieurs élections ou référendums nationaux ont lieu dans une année donnée. Les contributions au comité électoral d'une coalition et à un comité électoral d'électeurs ne peuvent être effectuées que par chèque, virement bancaire ou carte de crédit.<sup>27</sup>
  34. Les partis politiques ne doivent pas accepter de dons anonymes ni de concours financiers de la part de personnes morales, ce qui exclut aussi les dons de personnes morales à but non lucratif ou d'associations n'ayant pas le statut de personne morale.
  35. Les revenus d'actifs ne peuvent provenir que des intérêts produits par des fonds placés sur des comptes et dépôts bancaires, de transactions sur les bons du Trésor et les titres émis par l'Etat, de la vente de biens immobiliers appartenant au parti et d'activités telles que la vente de règlements et programmes du parti, d'objets représentant le parti, de publications faisant la promotion de ses objectifs et activités; et du produit de petits services fournis à des tiers pour l'utilisation du matériel de bureau du parti.<sup>28</sup>
  36. Les dispositions de la loi relative aux partis politiques et des lois électorales ne contiennent pas de restrictions limitant les concours financiers apportés aux parlementaires. Les autorités ont toutefois indiqué que la jouissance de biens par des personnes exerçant des fonctions publiques est encadrée par une législation distincte.<sup>29</sup> En ce qui concerne les contributions des parlementaires aux partis politiques ou aux fonds électoraux, les principes généraux applicables à toutes les personnes physiques sont valables.
  37. Les partis politiques ne peuvent pas se livrer à des activités commerciales ni organiser de collectes de fonds publiques.<sup>30</sup> Cette interdiction n'englobe pas les revenus susmentionnés tirés de leurs actifs et des activités de levée de fonds des partis et comités électoraux – limitées aux contributions susmentionnées autorisées par la loi –, mais ces activités doivent respecter des conditions formelles. Toutes les demandes et informations écrites fournies par un parti politique dans le but d'obtenir des fonds, doivent citer le texte de certaines dispositions contenant les restrictions relatives au financement des partis politiques, parmi lesquelles les plafonds annuels

---

<sup>26</sup> Voir l'article 25 §§ 4 et 5 de la LPP.

<sup>27</sup> Voir les articles 36a de la LPP et 113 de la LESS.

<sup>28</sup> Articles 24 § 4 et 27 de la LPP.

<sup>29</sup> Loi du 21 août 1997 relative aux restrictions des activités commerciales des représentants de l'Etat.

<sup>30</sup> Article 24 §§ 3 et 6 de la LPP.

des contributions que peut effectuer une personne physique aux partis politiques et aux comités électoraux ainsi que les sanctions correspondantes en cas de violation de la loi.<sup>31</sup>

38. En application de l'article 24.7 de la LPP, les partis politiques peuvent recevoir des prêts et des crédits pour les activités statutaires. Les autorités ont fait savoir que seules les banques peuvent, par conséquent, leur octroyer des prêts. Conformément à l'article 111.6 de la LESS, les comités électoraux ont la possibilité de contracter des emprunts auprès d'une banque à des fins liées à l'élection.
39. Les autorités ont indiqué à l'EEG que les contributions aux partis politiques ou aux fonds électoraux ne sont pas déductibles du revenu imposable, étant donné que les activités statutaires des partis ne sont pas considérées comme des activités utiles sur le plan social, conduites par une organisation œuvrant pour le bien public dans le domaine des missions publiques visées à l'article 4 de la loi relative au travail bénévole et pour le bien public.
40. Les avantages matériels acquis ou acceptés par un parti politique ou par un fonds électoral en violation de certaines restrictions au financement susmentionnées, notamment l'interdiction d'accepter des contributions de personnes morales ou des fonds de personnes physiques excédant les seuils fixés, ou encore d'organiser des collectes publiques, doivent être cédés au Trésor public;<sup>32</sup> les autorités ont indiqué à l'EEG que la même règle s'applique aux dons anonymes. Cette obligation s'étend à la contre-valeur si les avantages offerts ont été acceptés, utilisés ou perdus. Toutefois, il n'y a pas obligation de céder au Trésor public les avantages qui ont été refusés par un parti politique ou restitués au donateur dans un délai de 30 jours.

### Dépenses

41. Les avoirs d'un parti politique ne peuvent être affectés qu'à des fins statutaires ou caritatives.<sup>33</sup> En outre, un parti a l'obligation de constituer un fonds pour expertises alimenté par les seuls versements du parti concerné, dont les ressources financières sont déposées sur un compte annexe distinct.<sup>34</sup> Si le parti reçoit des subventions de l'Etat, il est tenu de déposer entre 5 et 15 pour cent de ces subventions sur le fonds pour expertises. Les sommes collectées sur ce fonds peuvent servir à payer les services d'experts en matières juridique, politique, social et socio-économique ainsi que pour financer des publications liées à l'activité statutaire du parti. Les autorités ont également indiqué à l'EEG que les dépenses engagées à ce titre peuvent en outre être payées sur les fonds déposés sur d'autres comptes du parti. En ce qui concerne les comités électoraux d'un parti, d'une coalition de partis ou d'électeurs, les dépenses des campagnes électorales pour les élections au *Sejm* et au Sénat sont plafonnées: la limite maximale est le montant (en zloty polonais) égal au nombre d'électeurs inscrits dans tout le pays. Les dépenses de chaque comité sont limitées proportionnellement au nombre de sièges des circonscriptions électorales dans lesquelles le comité a présenté des candidats aux élections au *Sejm* et au Sénat.<sup>35</sup>
42. Les dépenses des comités électoraux pour les élections aux conseils municipaux, conseils de *powiat* et conseils parlementaires de *voïvodies*, sont également limitées. Le seuil est calculé en multipliant le nombre de sièges des circonscriptions dans lesquelles les comités ont présenté des

---

<sup>31</sup> Articles 37a de la LPP et 117 de la LESS.

<sup>32</sup> Article 39a de la LPP.

<sup>33</sup> Article 24 § 2 de la LPP.

<sup>34</sup> Article 30 de la LPP.

<sup>35</sup> Article 114 de la LESS.

candidats par les montants déterminés par le type et le nombre d'habitants de l'unité locale. S'agissant des comités électoraux qui présentent aussi des candidats aux élections en tant qu'administrateurs de village (*wójt*s), de commune et de ville (maires), le seuil augmente ; il est calculé en multipliant le nombre d'habitants de l'unité concernée par les montants déterminés par ce nombre.<sup>36</sup>

### Elections présidentielles

43. En plus de la réglementation spécifique susmentionnée concernant les sources de financement autorisées des comités électoraux des candidats à la présidence (voir le paragraphe 27 plus haut), la loi relative à l'élection du Président de la République de Pologne contient certaines limitations concernant les dépenses. Les dépenses de ces comités, notamment, sont limitées à 14.724.000 PLN / 4.270.000 euros, et les dépenses engagées sur les fonds provenant de collectes publiques ou de personnes morales (à l'exception des partis politiques) ne peuvent dépasser 60% du plafond réglementaire des dépenses des comités.

## **III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE SPECIFIQUE**

### **(i) Transparence (articles 11, 12 et 13b de la Recommandation Rec(2003)4)**

#### Comptabilité

44. La comptabilité des partis politiques applique les dispositions pertinentes de la loi comptable de 1994 et du décret du Ministre des finances du 23 janvier 2003 "relatif aux principes de tenue de la comptabilité d'un parti politique".<sup>37</sup> La loi comptable fait obligation aux partis politiques de tenir une comptabilité en bonne et due forme, présentant toutes les dettes et les actifs ainsi que toutes les contributions reçues. Ces contributions doivent être enregistrées à la fois séparément et sous une forme agrégée ; l'identité et l'adresse des donateurs ainsi que le numéro du compte bancaire d'où les fonds ont été virés doivent être indiqués. Les comptes doivent aussi mentionner les crédits contractés et les dons autres que monétaires, accompagnés d'une évaluation monétaire conforme aux prix du marché. Les informations concernant les dépenses des partis doivent indiquer l'objet, le montant et le vendeur/prestataire des biens ou des services. Les dépenses des campagnes électorales sont payées sur le fonds électoral du parti, dont les ressources financières sont déposées sur des comptes distincts qui doivent être gérés par le comité électoral conformément à la réglementation spéciale régissant les entités non commerciales.<sup>38</sup> Par contre, les comptes du parti ne peuvent couvrir les dépenses des campagnes électorales que par le biais de virements du fonds électoral sur le compte du comité électoral du parti.
45. Le décret susmentionné du Ministre des finances énonce des règles détaillées concernant la documentation et l'enregistrement qui obligent les partis politiques à tenir leurs livres comptables de manière fiable, exacte, vérifiable, lisible et permanente sur la base de pièces comptables fiables et exactes. Le décret définit ce qui doit être considéré comme les recettes (notamment les cotisations, dons, legs, subventions et aides publiques spécifiées par la loi, les intérêts des fonds accumulés sur les comptes et dépôts bancaires, les produits des transactions sur les bons du Trésor et titres émis par l'Etat, de la vente de biens immobiliers appartenant au parti et les

<sup>36</sup> Article 24 de la loi relative à l'élection des administrateurs de village, de commune et de ville.

<sup>37</sup> Publié au Journal des lois de 2003, n°11, it.118.

<sup>38</sup> Article 118 de la LESS et article 84c de la loi relative aux élections du Président de la République de Pologne. – D'autres règles figurent dans les décrets du Ministre des finances concernant les comités électoraux participant aux élections locales et régionales (décret du 23 août 2002) et aux élections au Parlement européen (décret du 31 mars 2004).

recettes tirées des activités visées à l'article 27 de la LPP) et les coûts d'un parti politique (dépenses liées à l'exécution des tâches statutaires, frais financiers et autres coûts y compris les frais de cession de biens aux œuvres de bienfaisance), devant être enregistrés. Les livres comptables doivent également permettre de déterminer l'état des sommes à recevoir et à payer aux tiers, employés et membres du parti. Par ailleurs, le décret oblige les partis politiques à dresser des états financiers annuels comprenant le bilan (faisant apparaître le solde des actifs et des passifs à la clôture comptable des exercices précédant et courant), le compte de profits et pertes (indiquant séparément les recettes et les coûts, les bénéfices et les pertes des exercices précédant et courant) et des informations supplémentaires dont, notamment, des indications sur les subventions reçues de l'Etat (solde des fonds reçus au titre des subventions au début de la période considérée, montant des subventions reçues pendant la période considérée, montant des subventions versées sur le fonds pour expertises et sur le fonds électoral, les dépenses engagées à des fins statutaires payées sur les subventions, montant des subventions ayant servi à rembourser les emprunts et crédits bancaires contractés pour financer les activités statutaires, autres dépenses couvertes par les subventions, solde des sommes perçues au titre des subventions à la fin de la période considérée) et des subventions publiques versées sur le fonds pour expertises (solde des sommes du fonds pour expertises provenant des subventions au début de la période considérée, sommes versées sur le fonds pour expertises pendant la période considérée, dépenses couvertes par le fonds pour expertises pendant la période considérée et provenant des subventions, solde des sommes du fonds pour expertises provenant des subventions à la fin de la période considérée).

#### Obligations de déclaration

46. Les documents comptables susmentionnés des partis politiques et des comités électoraux, dont les états annuels des partis, ne sont pas soumis à une obligation de déclaration. Par contre, les partis sont tenus de présenter certains rapports à la Commission électorale nationale, tels qu'indiqués ci-après.
47. Les partis politiques, en ce qui les concerne, doivent, premièrement, remettre chaque année un rapport financier sur les subventions reçues de l'Etat et les dépenses couvertes par ces subventions, accompagné de l'avis et du rapport d'un auditeur désigné par la Commission électorale nationale.<sup>39</sup> Le rapport doit couvrir une année civile et être présenté au plus tard le 31 mars de l'année suivante. Le contenu et les annexes imposés sont définis par un décret du Ministre des finances qui contient aussi un modèle de rapport.<sup>40</sup> En particulier, le rapport comporte obligatoirement des indications sur le montant de la subvention reçue, les dépenses du parti (les sommes versées au fonds pour expertises et au fonds électoral ; les dépenses engagées à des fins statutaires telles que les rémunérations, l'assurance et les autres prestations sociales ; la consommation de fournitures et d'énergie, les services externalisés, y compris les moyens de communication, les taxes et les charges ; le remboursement des crédits bancaires et des intérêts y afférents ; les dépenses effectuées non-conformes à l'objet visé à l'article 28.1 de la LPP, à savoir à des fins statutaires) ; le montant non utilisé de la subvention et les dépenses couvertes par le fonds pour expertises (consultations d'experts dans les domaines juridique, politique, social et socio-économique ; activités d'édition et de vulgarisation et actions ne répondant pas à l'objet indiqué à l'article 30.4 de la LPP).
48. Deuxièmement, les partis politiques doivent présenter, au plus tard le 31 mars de chaque année, un rapport sur les sources de financement et les dépenses couvertes par le fonds électoral

---

<sup>39</sup> Article 34 de la LPP.

<sup>40</sup> Décret du Ministre des finances du 23 juillet 2001, publié au Journal des lois n° 81, it. 881.

pendant l'année civile qui précède, accompagné de l'avis et du rapport d'un auditeur désigné par la Commission électorale nationale.<sup>41</sup> Le contenu du rapport est défini par un décret du Ministre des finances qui contient aussi un modèle de rapport.<sup>42</sup> Le rapport doit prendre en compte tous les revenus du parti provenant de sources publique et privée, y compris les dons, et indiquer séparément les recettes et les dépenses imputées sur le fonds électoral; les autres dépenses du parti n'ont pas à être déclarées. Dans les renseignements concernant les sources de financement doivent figurer, notamment, les fonds versés sur les comptes bancaires du parti (provenant des cotisations, dons et legs de personnes physiques ; les intérêts des sommes sur les comptes et dépôts bancaires ; la possession de bons du Trésor et de titres émis par l'Etat et les transactions y afférentes ; la cession de biens appartenant au parti ; les activités visées à l'article 27 de la LPP ; les crédits bancaires avec déclaration des conditions contractuelles ; les aides spéciales et subventions reçues ; les fonds provenant des petites sommes en espèces encaissées par le parti et placées sur ses comptes bancaires) ainsi que les petites sommes versées en espèces au parti (les cotisations, autres contributions et dons ne dépassant pas, dans une année, le salaire minimum mensuel ; les fonds provenant des activités visées à l'article 27 de la LPP) ; ainsi que les valeurs non monétaires correspondant aux dons en nature, legs et services gratuits fournis au parti ; les fonds provenant d'autres sources et, enfin, les contributions contraires aux dispositions de la LPP, les avantages consentis au parti en violation de la loi, qui ont été acceptés, consommés ou perdus. Dans ces derniers cas, les partis politiques sont tenus de communiquer les renseignements personnels concernant les pourvoyeurs des fonds. Toutes les contributions susmentionnées (y compris les contributions illégales) doivent être déclarées séparément, en indiquant leur nature et leur montant/valeur ainsi que l'identité du donateur. Par ailleurs, les pièces justificatives suivantes sont obligatoirement jointes au rapport: conventions des comptes bancaires courants et du compte du fonds électoral ; relevés des comptes bancaires utilisés au dernier jour de la période considérée et historique de chaque compte, et en plus, si besoin est, des conventions de crédits, contrats et autres documents concernant les emprunts hypothécaires sur les propriétés immobilières du parti et un relevé de compte des opérations effectuées avec une société de courtage confirmant les revenus tirés des transactions sur les bons du Trésor et les titres émis par l'Etat.

49. Les comités électoraux constitués par les partis politiques, les coalitions de partis ou les électeurs aux fins de leur participation aux élections sont, en ce qui les concerne, également tenus de présenter des rapports à la Commission électorale nationale, dans les trois mois suivant le jour du scrutin<sup>43</sup> (quatre mois dans le cas d'élections au Parlement européen). Les "rapports électoraux" doivent contenir des renseignements concernant les revenus, y compris les dons, dépenses et engagements financiers du comité électoral concerné et être accompagnés d'un avis écrit d'un auditeur compétent (sauf lorsqu'il s'agit d'élections locales ; l'organe de contrôle peut cependant demander un avis autorisé ou un rapport à un auditeur spécialisé). Les rapports doivent respecter les conditions indiquées dans les décrets spéciaux du Ministre des finances pour chaque type d'élection auquel les comités électoraux participent, à savoir les élections au *Sejm* et au Sénat,<sup>44</sup> les élections présidentielles,<sup>45</sup> les élections au Parlement européen<sup>46</sup>, les élections locales et régionales.<sup>47</sup> Ces décrets contiennent aussi des modèles des rapports requis.

---

<sup>41</sup> Article 38 de la LPP.

<sup>42</sup> Décret du Ministre des finances du 18 février 2003, publié au Journal des lois n° 33, it. 269

<sup>43</sup> Voir l'article 120 de la LESS, en ce qui concerne les élections au *Sejm* et au Sénat.

<sup>44</sup> Décret du 23 juillet 2001, voir le paragraphe 47 plus haut.

<sup>45</sup> Décret du 19 juillet 2000, publié au Journal des lois de 2000 N° 65, it. 764.

<sup>46</sup> Décret du 31 mars 2004, publié au Journal des lois de 2004 N° 53, it. 528.

<sup>47</sup> Décret du 23 août 2002, publié au Journal des lois de 2002 N° 134, it. 1127 tel qu'amendé.

50. En ce qui concerne les élections au Sejm et au Sénat,<sup>48</sup> les rapports électoraux doivent contenir, premièrement, des renseignements généraux, y compris concernant les revenus ou les produits (les fonds déposés sur des comptes bancaires, y compris les fonds provenant de personnes physiques et des intérêts générés par les sommes sur les comptes bancaires, les crédits, le fonds électoral ou les fonds électoraux des partis participant à une coalition électorale ainsi que les autres produits; la valeur des dons non monétaires reçus y compris des dons en nature; la valeur des services gratuits fournis au comité électoral), les dépenses ou les coûts (consommation de fournitures ou d'énergie; services externalisés dont les moyens de communication, la réalisation des documents et matériels électoraux; les coûts des réunions électorales, des voyages et autres frais; les rémunérations et les coûts qui en découlent; les autres dépenses en numéraires); l'utilisation des dons non monétaires reçus; les dépenses effectives excédant la limite spécifiée à l'article 114.2 (1) ou (2) de la LESS; les dépenses engagées pour la promotion de la campagne, dépassant le plafond indiqué à l'article 115 de la LESS. Deuxièmement, les rapports doivent contenir des renseignements détaillés concernant le montant du compte bancaire; indiquer le nom des personnes physiques ayant effectué des paiements aux comités électoraux; les paiements dépassant les limites visées à l'article 113.3 de la LESS, les noms des personnes physiques ayant procédé à des dons, legs et donations non monétaires et la valeur de ces contributions; les noms des personnes physiques ayant fourni des services gratuits au comité; les crédits bancaires reçus, remboursés ou en instance de l'être et les conditions contractuelles consenties; les pourvoyeurs de crédit, les entités ayant fourni les cautions à ces crédits et les créanciers; les fonds électoraux dont proviennent les ressources des comités, en précisant les montants; les engagements en cours au dernier jour de la période considérée et le montant de l'excédent visé à l'article 116 de la LESS. En outre, les pièces justificatives concernant tous les revenus et dépenses du comité électoral concerné sont obligatoirement jointes au rapport.
51. En plus des obligations susmentionnées de déclaration à la Commission électorale nationale, l'article 27.1 de la loi sur l'impôt des sociétés fait obligation aux partis politiques, en tant qu'entités juridiques, de soumettre à l'administration fiscale une déclaration annuelle d'impôt sur les sociétés, bien qu'ils soient exonérés de l'impôt sur le revenu.<sup>49</sup>
52. S'agissant de la conservation des registres comptables des partis politiques et des comités électoraux, les autorités ont indiqué à l'EEG que les contribuables sont tenus, en application de l'article 86 de la loi fiscale, de garder les registres comptables et de les archiver avec les documents y afférents pendant la période d'assujettissement à l'impôt, c'est-à-dire pendant cinq ans au minimum. Par contre, cette règle ne s'applique pas aux rapports soumis par les partis et les comités électoraux à la Commission électorale nationale, car il ne s'agit pas de registres comptables tenus à des fins fiscales. Les autorités ont fait savoir que la Commission électorale nationale conserve les états financiers ainsi que les pièces jointes qui sont archivés de manière permanente pendant une période de cinq ans au minimum après la fin de la période comptable concernée.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Les autres décrets contiennent des dispositions semblables en ce qui concerne les rapports respectifs des comités électoraux.

<sup>49</sup> Voir l'article 17 § 1 it. 39 de la loi relative à l'impôt sur le revenu des sociétés.

<sup>50</sup> Conformément aux décrets du Ministre de la culture et du patrimoine national relatifs à la conservation des documents électoraux.

## Obligations de publication

53. Alors que les partis politiques et les comités électoraux ne sont pas tenus, eux-mêmes, de rendre publics leurs comptabilité et leurs rapports, la Commission électorale nationale doit publier les rapports que ces entités lui soumettent. Bien que la loi n'oblige pas la Commission à les diffuser par le biais d'internet, il a été indiqué à l'EEG que ces rapports sont dans la pratique affichés sur son site web.<sup>51</sup> En particulier, les rapports financiers annuels sur les subventions reçues par les partis politiques et les dépenses couvertes par ces subventions doivent être publiés, avec l'avis et le rapport d'un auditeur spécialisé, par la Commission électorale nationale dans le Journal officiel de Pologne ("Monitor Polski") dans un délai de 14 jours après qu'ils lui aient été remis.<sup>52</sup> La même règle s'applique aux rapports annuels des partis politiques sur les sources de financement et les dépenses couvertes par le fonds électoral quand le parti concerné possède un tel fonds, accompagnés de l'avis et du rapport d'un auditeur spécialisé.<sup>53</sup> Les rapports électoraux des comités électoraux participant aux élections au *Sejm* et au Sénat ou aux élections au Parlement européen, doivent, en ce qui les concerne, être publiés de la même manière, mais sans avis ni rapport d'un auditeur spécialisé, par la Commission électorale nationale dans un délai de quatre mois suivant le jour du scrutin. Les rapports électoraux concernant les élections présidentielles doivent être publiés dans les sept jours qui suivent leur présentation à la Commission.<sup>54</sup> Les rapports électoraux des comités participant aux élections locales, sont, en ce qui les concerne, annoncés dans le Bulletin d'information public de la Commission électorale nationale lorsque le comité concerné intervient sur le territoire de plusieurs *voïvodies*; autrement les rapports sont mis à la disposition des entités intéressées qui en font la demande, par un commissaire aux élections.<sup>55</sup>

## Accès aux registres comptables

54. Les obligations de publication susmentionnées des rapports des partis politiques et des comités électoraux ne concernent pas les pièces justificatives qui y sont jointes. Par contre, les autorités ont indiqué à l'EEG que lesdites pièces constituent des informations publiques au sens où l'entend la loi de 2001 relative à l'accès à l'information publique et qu'elles peuvent donc être consultées par tout un chacun, sans qu'il soit nécessaire de justifier d'un motif réel ou légal.
55. Les autorités ont fait savoir que les personnes morales et, par conséquent, les partis politiques, sont exposées à des contrôles fiscaux. Les inspecteurs agréés du fisc peuvent demander à consulter les dossiers, livres et documents de toutes sortes en relation avec l'inspection et en prendre des extraits, copies, notes, sorties sur imprimantes et séries de données enregistrées sous forme électronique ; dans certains cas, les inspecteurs peuvent demander la remise des documents pour la durée de l'inspection.<sup>56</sup> De plus, dans le cas de procédures pénales, les services du ministère public (pendant l'enquête) et les tribunaux (pour les affaires dont ils sont saisis) ont un accès total aux registres comptables de ces entités. Les objets susceptibles de servir d'éléments de preuve doivent être remis sur demande (qui peut aussi être formulée par la police, par exemple en cas d'urgence) et peuvent faire l'objet d'une saisie en cas de refus.<sup>57</sup>

---

<sup>51</sup> <http://www.pkw.gov.pl>

<sup>52</sup> Article 34 § 4 de la LPP; voir le paragraphe 47 ci-dessus.

<sup>53</sup> Article 38 § 4 de la LPP ; voir le paragraphe 48 ci-dessus.

<sup>54</sup> Article 121 § 1 de la LESS, article 87g § 7 de la loi relative à l'élection du Président de la République de Pologne, article 94 § 1 de la loi relative aux élections au Parlement européen; voir le paragraphe 49 ci-dessus.

<sup>55</sup> Article 84 § 6 de la loi relative aux élections pour les collectivités locales.

<sup>56</sup> Voir les articles 281 et 286 de la loi fiscale.

<sup>57</sup> Article 217 du Code de procédure pénale.

(ii) **Supervision (article 14 de la Recommandation Rec(2003)4)**

Vérification comptable

56. Les rapports suivants des partis politiques et des comités électoraux font l'objet d'une vérification effectuée par un auditeur spécialisé: les rapports financiers annuels des partis politiques concernant les subventions reçues et les dépenses couvertes par ces subventions; les rapports annuels sur les sources de financement et les dépenses couvertes par le fonds électoral des partis politiques qui sont dotés d'un tel fonds ainsi que les rapports électoraux des comités électoraux participant aux élections au *Sejm* et au Sénat, aux élections du Président de la République de Pologne ou à celles du Parlement européen; les rapports électoraux des comités constitués en relation avec les élections locales ne sont pas soumis à un contrôle obligatoire, bien que l'organe de contrôle puisse demander à des auditeurs spécialisés de donner des avis autorisés et de rédiger des rapports.<sup>58</sup> L'auditeur prépare un rapport et un avis qui seront soumis à la Commission électorale nationale, accompagnés du rapport pertinent du parti ou du comité électoral. L'auditeur a accès à tous les documents financiers de l'entité qu'il vérifie.<sup>59</sup> Le coût de la vérification comptable est pris en charge par le Bureau électoral national, c'est-à-dire par le budget de l'Etat, et l'auditeur désigné par la Commission électorale nationale parmi des candidats qui lui sont présentés par le Conseil national des auditeurs et dont le nombre a été décidé d'un commun accord. Les autorités ont indiqué à l'EEG que la Commission électorale nationale confie, chaque année, à un auditeur spécialisé la rédaction et la vérification d'un à trois rapports, ce dernier ne vérifiant pas les rapports des mêmes entités l'année suivante. La régularité de l'exercice de la profession d'auditeur et le respect des procédures de vérification des rapports financiers sont contrôlés par la Commission de supervision nationale qui est une instance de la Chambre nationale des auditeurs, elle-même supervisée par le Ministre des finances.<sup>60</sup>

Suivi

57. La Commission électorale nationale examine les rapports présentés par les partis politiques et les comités électoraux ainsi que les documents qui y sont joints, dont le rapport et l'avis de l'auditeur, à savoir : 1) les rapports financiers annuels des partis politiques sur les subventions reçues et les dépenses couvertes par ces subventions ; 2) les rapports annuels des partis politiques sur les sources de financement et les dépenses couvertes par le fonds électoral ainsi que : 3) les rapports électoraux des comités électoraux.
58. En cas de doute concernant l'exactitude des informations figurant dans un rapport, la Commission peut demander au parti politique ou au comité électoral concerné de faire des rectifications ou de donner une explication dans un délai donné; les autorités ont fait savoir que, si le parti ou le comité n'obtempère pas, la Commission électorale nationale tranche sur la base des documents fournis. Dans le cadre de l'examen des rapports électoraux, la Commission peut demander l'avis d'experts et solliciter leurs services ainsi que, s'il y a lieu, l'assistance d'organes de l'Etat, dont les autorités répressives, les instances judiciaires pénales et l'administration fiscale. Selon les autorités, la Commission électorale nationale s'appuie sur les résultats des

---

<sup>58</sup> Voir les articles 34 § 4 et 38 § 3 de la LPP, l'article 120 §§ 1 à 3 de la LESS, l'article 87g de la loi relative à l'élection du Président de la République de Pologne, l'article 93 de la loi relative aux élections au Parlement européen, l'article 84a § 3 de la loi relative aux élections pour les collectivités locales.

<sup>59</sup> Voir l'article 67 de la loi comptable.

<sup>60</sup> Les articles 28a et 30 § 1 de la loi de 1994 relative aux auditeurs et à leur autonomie, publiée au Journal des lois de 2001 n° 31, it. 359 tel qu'amendé.

travaux de ces organes pour ses délibérations. Par contre, la Commission électorale nationale ni le Bureau électorale national ne sont autorisés à mener eux-mêmes des enquêtes. Tous les agissements délictueux liés à la violation des principes qui régissent le financement des partis politiques et des campagnes électorales font l'objet de procédures judiciaires engagées d'office par le ministère public.

59. La Commission électorale nationale est tenue de décider, dans un délai de quatre mois suivant sa présentation, si elle accepte un rapport, avec ou sans réserve, ou si elle le rejette. Un rapport doit être rejeté s'il enfreint certaines règles légales relatives au financement: 1) les rapports d'un parti sur les subventions reçues et les dépenses couvertes par ces subventions, lorsqu'elles sont utilisées à des fins étrangères aux activités statutaires du parti;<sup>61</sup> 2) les rapports sur les sources de financement et les dépenses couvertes par le fonds électorale, en cas de violation des dispositions énoncées à l'article 38a.2 de la LPP (par exemple la réception de ressources financières provenant de sources illicites) ; et, 3) les rapports électoraux des comités électoraux en cas d'infraction aux dispositions relatives au financement des campagnes des lois électorales pertinentes (par exemple les dépenses effectuées à des fins autres qu'électorales).<sup>62</sup> Quand un rapport est rejeté, le parti ou le comité électorale concerné peut déposer une plainte devant la Cour suprême dans un délai de sept jours. La cour examine la plainte dans le cadre d'une procédure non litigieuse, conformément aux dispositions du Code de procédure civile et rend une décision définitive dans un délai de 60 jours suivant le dépôt de la plainte.
60. Si un rapport n'est pas remis dans les délais ou s'il est rejeté par la Commission, le parti ou le comité électorale concerné est passible des sanctions énoncées dans la loi relative aux partis politiques et la loi relative aux élections au *Sejm* et au Sénat, qui vont de la privation du droit aux subventions ou aux allocations spéciales pour sièges remportés versées par l'Etat (ou à leur réduction) au retrait du parti du registre ou à la confiscation, au bénéfice du Trésor public, des avantages matériels obtenus en violation de la réglementation relative au financement. Les deux dernières sanctions sont décidées par le tribunal du district de Varsovie, sur proposition de la Commission.
61. La Commission électorale nationale, en qualité d'instance suprême habilitée à diriger les élections, est chargée d'un large éventail de tâches telles que superviser la bonne application des lois électorales, dont la réglementation relative au financement des partis politiques, contrôler la tenue et la mise à jour du registre électorale et la constitution de listes d'électeurs, nommer les Commissions électorales des circonscriptions, constater et publier les résultats des élections.<sup>63</sup> Le fonctionnement de la Commission électorale nationale est régi depuis 1991 par les dispositions des lois ultérieures relatives aux élections au *Sejm* et au Sénat. Il a été indiqué à l'EEG que la participation de la Commission à la supervision de la gestion financière des partis politiques et des comités électoraux a été définie de manière progressive, principalement dans les années 1997 à 2001, c'est-à-dire durant la période qui a suivi l'entrée en vigueur de la loi relative aux partis politiques et de la réglementation correspondante des différentes lois électorales.
62. La Commission est une institution permanente composée de trois juges du Tribunal constitutionnel, trois juges de la Cour suprême et trois juges du Tribunal administratif suprême qui sont désignés par les présidents de ces instances et nommés par le Président de la

---

<sup>61</sup> Article 34a § 1a de la LPP.

<sup>62</sup> Voir, par exemple, l'article 122 § 1.3) de la LESS, qui contient une liste des infractions correspondantes.

<sup>63</sup> Voir l'article 39 de la LESS, qui contient une liste non exhaustive des missions des commissions.

République.<sup>64</sup> L'appartenance à la Commission prend fin avec la démission, à l'âge de 70 ans, la mort, la nomination en tant que candidat aux fonctions de Président de la République, de député ou de sénateur, ou sur proposition, pour des motifs non précisés par la loi, du président du tribunal qui a désigné le juge; l'EEG a appris qu'à ce jour, aucun membre de la Commission n'a été démis de ses fonctions de cette manière. Les membres de la Commission remplissent leurs tâches indépendamment de leurs fonctions judiciaires. Ils ont droit à une rémunération mensuelle.

63. La Commission exécute ses missions avec l'assistance du Bureau électoral national qui est son organe exécutif, chargé de garantir les conditions organisationnelles, financières et techniques de la préparation et de la conduite des élections et des référendums.<sup>65</sup> Le chef du Bureau est le secrétaire de la Commission électorale nationale et participe à ses réunions à titre consultatif. Le Bureau est organisé en équipes et unités locales. Son chef est nommé et révoqué par le 'marshal' du *Sejm* sur proposition de la Commission électorale nationale. Le chef et les employés du Bureau ne peuvent pas appartenir à un parti politique ni mener d'activités politiques. Les autorités ont indiqué que le Bureau électoral national emploie au total 388 personnes, dont huit travaillent dans l'équipe de contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Elles ont ajouté que les employés qui exécutent les tâches de base du Bureau possèdent des diplômes universitaires dans le domaine correspondant à leur fonction.
64. Les dépenses liées aux activités quotidiennes de la Commission électorale nationale et du Bureau électoral national sont financées par les dotations allouées à la Commission dans le budget de l'Etat. L'EEG a appris que les fonds affectés à l'exécution des tâches courantes, y compris le contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales s'élèvent à environ 42.000.000 PLN / 12.180.000 euros (des ressources financières distinctes sont affectées à l'organisation des élections et des référendums).
65. La Commission électorale nationale a indiqué à l'EEG avoir examiné, pendant la période 2001 à 2007, 42 rapports de partis concernant les subventions reçues et les dépenses couvertes par ces subventions ; 498 rapports de partis sur les sources de financement et les dépenses couvertes par les fonds électoraux ainsi que 397 rapports électoraux de comités électoraux.

(iii) **Sanctions (article 16 de la Recommandation Rec(2003)4)**

66. La loi relative aux partis politiques et la loi relative aux élections au *Sejm* et au Sénat contiennent toutes deux de nombreuses dispositions prévoyant des sanctions administratives et pénales et d'autres mesures pour les atteintes aux règles de financement commises par les partis politiques et les comités électoraux, conformément à ce qui suit. Ces sanctions ne sont pas exclusives les unes des autres. Tandis que les sanctions administratives visent les partis politiques et les comités électoraux, la responsabilité pénale pour atteinte aux règles de financement politique fixées par la LPP et la LESS concerne, elle, uniquement les personnes physiques. La plupart des sanctions pénales s'appliquent à toute personne à l'intérieur ou – dans la mesure où aucune obligation spécifiquement faite au parti politique ou au comité en question n'est en jeu – à l'extérieur d'un parti politique ou d'un comité électoral.

Sanctions administratives

67. Un parti politique qui manque à l'obligation de soumettre son rapport financier annuel concernant la subvention reçue et les dépenses couvertes par la subvention dans le délai prescrit par la loi,

---

<sup>64</sup> Voir les articles 36 à 43a de la LESS.

<sup>65</sup> Voir les articles 54 à 58 de la LESS.

dont le rapport est rejeté par la Commission électorale nationale ou dont le recours contre la décision de la Commission est rejeté par la Cour suprême, perd le droit de recevoir une subvention au cours de l'année suivante.<sup>66</sup> Si un parti politique manque à l'obligation de soumettre son rapport annuel concernant les sources de financement et les dépenses couvertes par le fonds électoral dans le délai prescrit par la loi, la Commission électorale nationale doit proposer une motion visant à faire radier le parti politique du registre, au tribunal de district de Varsovie qui prend alors une décision après avoir connu l'affaire, sur la base de l'unique motif d'un manquement à l'obligation de soumission du rapport.<sup>67</sup> Si le rapport en question est rejeté par la Commission électorale nationale ou si le recours du parti politique contre la décision de la Commission est rejeté par la Cour suprême, le parti concerné est alors déchu du droit de bénéficier de subventions au cours des trois années suivantes pendant lesquelles il aurait été autrement éligible à de telles subventions.<sup>68</sup> En outre, les avantages matériels acceptés par un parti en violation de règles de financement particulières prescrites par la loi sont passibles de confiscation (conformément aux dispositions pertinentes du Code de procédure civile) au profit du Trésor public, en cas de non-restitution des avantages au donateur dans un délai de 30 jours; la décision de confiscation est prononcée par le tribunal de district de Varsovie, sur motion de la Commission électorale nationale.<sup>69</sup>

68. Dans le cas d'un comité électoral d'un parti politique, d'une coalition de partis politiques ou d'électeurs, qui manque à l'obligation de soumettre son rapport électoral relatif aux recettes, dépenses et engagements financiers du comité dans le délai prescrit par la loi, le(s) parti(s) (ou le comité d'électeurs) concerné(s) sont déchus du droit de bénéficier d'une allocation spéciale pour sièges remportés et – dans le cas d'un comité électoral d'un parti politique ou d'une coalition de partis politiques – d'une subvention, pendant toute la législature.<sup>70</sup> Si un rapport électoral ou un recours devant la Cour suprême a été rejeté, l'allocation spéciale pour sièges remportés ainsi que la subvention due au parti politique ou au comité électoral sont réduites d'un montant égal à trois fois la somme obtenue ou dépensée en violation des règles prescrites par la loi.<sup>71</sup> En outre, les avantages matériels attribués à un comité électoral ou acceptés par un comité électoral en violation de règles de financement particulières prescrites par la loi sont passibles de confiscation (conformément aux dispositions pertinentes du Code de procédure civile) au profit du Trésor public; la décision de confiscation est prononcée par le tribunal de district de Varsovie, sur motion de la Commission électorale nationale.<sup>72</sup>

### Sanctions pénales

69. Les articles 49a à 49g de la LPP sanctionnent les violations des règles particulières de la LPP commises par quiconque concernant le financement, les dépenses et les obligations de déclaration des partis politiques, comme suit:
- article 49a, collecte de fonds auprès du public: amende;
  - article 49b, paragraphe 2, manquement à l'obligation de dépôt de fonds en numéraire sur des comptes bancaires: amende;
  - article 49c, paragraphes 1-3, emploi de fonds d'un parti politique à des fins non statutaires et non charitables; activités commerciales pour le compte du parti politique; transfert à un parti

---

<sup>66</sup> Article 34c de la LPP.

<sup>67</sup> Article 38c de la LPP.

<sup>68</sup> Article 38d de la LPP.

<sup>69</sup> Article 39a de la LPP.

<sup>70</sup> Article 125 de la LESS.

<sup>71</sup> Article 126 de la LESS.

<sup>72</sup> Article 127 de la LESS.

politique ou réception, pour le compte d'un parti, de fonds en violation de l'article 25 (par exemple, contribution financière d'une personne non physique ou en dépassement du plafond prescrit): amende de 1.000 à 100.000 PLN (soit 290 à 29.000 euros);

- article 49d, manquement à l'obligation de préparation du rapport financier annuel concernant la subvention reçue et les dépenses couvertes par la subvention, entrave à la préparation ou à la soumission dudit rapport, ou soumission de fausses informations dans ce rapport: amende, peine de restriction de liberté ou d'emprisonnement de deux ans au maximum (les autorités ont indiqué que la responsabilité de la soumission de ce rapport incombe à l'instance chargée de représenter le parti politique et, partant, la responsabilité pénale à cet égard incombe aux membres de cette instance);

- article 49e, utilisation de fonds d'un fonds électoral à des fins autres que celles prévues à l'article 35, paragraphe 1 (c'est-à-dire, la participation à des élections déterminées): amende de 1.000 à 100.000 PLN;

- article 49f, paragraphes 1 et 2, emploi de fonds d'un parti politique, d'origine autre qu'un fonds électoral, aux fins du financement de campagnes électorales; manquement à l'obligation de préparation du rapport annuel concernant les sources de financement et les dépenses couvertes par le fonds électoral, entrave à la préparation ou à la soumission dudit rapport, ou soumission de fausses informations dans ce rapport: amende, peine de restriction de liberté ou d'emprisonnement de deux ans au maximum (la responsabilité de la soumission de ce rapport incombe à l'instance chargée de représenter le parti politique et, partant, la responsabilité pénale à cet égard incombe aux membres de cette instance);

- article 49g, paragraphes 1 à 3, manquement à l'obligation de dépôt de ressources financières d'un fonds électoral sur un compte bancaire séparé (les autorités ont indiqué que la responsabilité pénale à cet égard incombe à l'agent financier dudit fonds, qui répond de sa gestion financière, mais aussi aux tierces personnes ayant contribué à cette infraction à la loi); contribution à un fonds électoral en dépassement des plafonds spécifiés à l'article 36a, paragraphes 1 et 2; manquement à l'obligation de mention, dans la convention conclue avec une banque pour le compte d'un fonds électoral, d'une clause selon laquelle tous les versements au profit du fonds électoral doivent être effectués exclusivement par chèque, virement bancaire ou carte de crédit: amende (les autorités ont indiqué que la responsabilité pénale à cet égard incombe aux personnes chargées de représenter le parti pour la signature de la convention conclue avec la banque).

70. Les articles 223 à 227 de la LESS sanctionnent les violations des règles particulières de la LESS commises par quiconque – sauf pour l'article 226, paragraphe 1, qui vise uniquement les agents financiers des comités électoraux – en ce qui concerne le financement, les dépenses et les obligations de déclaration des comités électoraux, comme suit:

- article 223, paragraphes 1 à 5, obtention ou affectation de fonds d'un comité électoral en violation de l'article 110, paragraphe 1, 2 ou 3 (c'est-à-dire à des fins autres qu'une élection ou avant le moment prescrit par la loi); dépassement des plafonds de dépenses prévus pour les comités électoraux dans l'article 114, paragraphes 1 et 2 et l'article 236; transfert à un comité électoral ou réception pour le compte d'un comité électoral, de fonds ou de contributions en nature en violation de l'article 111, paragraphes 2 à 4 (par exemple, contribution financière d'une personne non physique); collecte publique de fonds au profit d'un comité électoral; acceptation, pour le compte du comité électoral d'un parti politique, de fonds provenant de sources autres que le fonds électoral de ce parti politique: amende de 1.000 à 100.000 PLN;

- article 224, paragraphes 1 à 3, manquement à l'obligation de dépôt de ressources financières d'un comité électoral sur un compte bancaire (les autorités ont indiqué que la responsabilité pénale à cet égard incombe à l'agent financier dudit comité, qui répond de sa gestion financière,

mais aussi aux tierces personnes ayant contribué à cette infraction à la loi); manquement à l'obligation de mention, dans la convention conclue avec une banque pour le compte d'un comité électoral d'une clause selon laquelle toutes les contributions financières doivent être effectuées exclusivement par chèque, virement bancaire ou carte de crédit (les autorités ont indiqué que la responsabilité pénale à cet égard incombe aux personnes chargées de représenter le comité pour la signature de la convention conclue avec la banque); versement au comité électoral en dépassement des plafonds spécifiés à l'article 113, paragraphe 3: amende;

- article 225, paragraphes 1 et 2, transfert de ressources financières ou de contributions en nature entre comités électoraux, collecte de fonds après le jour de l'élection ou affectation de fonds après la soumission du rapport électoral; dépassement du plafond de dépenses de campagne électorale d'un comité électoral pour la publicité, tel que spécifié à l'article 115: amende;

- article 226, paragraphes 1 et 2, manquement par l'agent financier d'un comité électoral à l'obligation de transfert, au profit d'une institution caritative, de l'excédent de ressources financières visé à l'article 116, dans le délai prescrit; manquement par l'agent financier d'un comité électoral à l'obligation de soumission du rapport électoral relatif aux recettes, dépenses et engagements financiers dudit comité, à la Commission électorale nationale; entrave à l'exécution des obligations susmentionnées de l'agent financier: amende, peine de restriction de liberté ou d'emprisonnement de deux ans au maximum;

- article 227, paragraphe 1, entrave à un auditeur dans la préparation de son rapport ou de son avis relatif au rapport électoral d'un comité électoral: amende, peine de restriction de liberté ou d'emprisonnement de deux ans au maximum.

### Immunités

71. Les membres du Parlement jouissent d'une immunité, du jour de l'élection jusqu'au jour d'expiration de leur mandat. L'immunité peut être levée par le vote favorable d'une majorité des deux-tiers du Parlement, sur motion du ministère public; ensuite, l'affaire est transmise à la juridiction pénale ordinaire. Les poursuites pénales engagées contre une personne avant le jour de son élection sont – en général – suspendues jusqu'au jour d'expiration de son mandat d'élu.

### Prescription

72. En vertu des dispositions générales des articles 101 et 102 du Code pénal, le délai de prescription est de cinq ans pour l'ensemble des infractions pénales susmentionnées telles que définies aux articles 49a à 49g de la LPP et 223 à 227 de la LESS. Cependant, si des poursuites pénales ont été engagées contre une personne dans l'intervalle de cette période de cinq ans, le délai est rallongé de cinq ans supplémentaires.

### Statistiques

73. A propos de l'obligation des partis politiques de soumettre un rapport financier à la Commission électorale nationale, les statistiques couvrant la période de 2001 à 2005<sup>73</sup> montrent que la plupart des partis politiques ont satisfait à cette exigence dans le délai prescrit et que la plupart des rapports ont été approuvés par la Commission sans réserves. Cependant, s'agissant du rapport concernant les sources de financement et les dépenses couvertes par le fonds électoral, de nombreux partis politiques ne l'ont pas du tout soumis (par exemple, 12 partis politiques sur 88 en 2005) ou l'ont soumis avec retard (par exemple, sept partis politiques en 2005) et la Commission a accepté un certain nombre de rapports avec des réserves (par exemple, 12 en

---

<sup>73</sup> Les statistiques fournies par les autorités figurent à l'annexe B au présent rapport.

2005) et en a rejeté d'autres (par exemple, 16 en 2005); en outre, les recours devant la Cour suprême ont été pour la plupart rejetés (par exemple, la totalité des 10 recours déposés en 2005) et, chaque année, le tribunal a été saisi de plusieurs demandes de radiation de partis politiques du registre (par exemple, 17 demandes en 2005); de plus, l'EEG a été informée que le tribunal a donné une suite favorable à toutes les demandes de radiation de partis politiques du registre (au total, 111 demandes au cours de la période de 2001 à 2007). Pour ce qui est de l'obligation de rendre compte de la subvention reçue et des dépenses couvertes par la subvention, au cours de la période allant de 2001 à 2005 tous les partis politiques en droit de prétendre à une subvention ont satisfait à cette exigence et aucun rapport n'a été rejeté par la Commission; toutefois, certains rapports ont été seulement approuvés avec des réserves (par exemple, dans deux cas sur six en 2005).

74. Concernant l'obligation des comités électoraux de soumettre un rapport électoral à la Commission électorale nationale, les statistiques relatives à différents types d'élections au cours de la période de 2001 à 2005<sup>74</sup> montrent que la grande majorité des comités ont satisfait à cette norme mais qu'en ce qui concerne certaines élections, un bon nombre de rapports ont été rejetés ou ont été seulement approuvés avec des réserves (par exemple, 11 des 25 rapports relatifs à l'élection présidentielle de 2005 ont été rejetés; 12 des 30 rapports relatifs aux élections locales de 2002 ont été rejetés, tandis que 12 autres rapports ont été acceptés avec des réserves). Enfin, la plupart des recours déposés devant la Cour suprême ont été rejetés (2 recours sur un total de 46 ont reçu une suite favorable).
75. Selon les statistiques relatives au dépistage des infractions pénales aux règles de financement politique au sens de la loi relative aux partis politiques et de la loi relative aux élections au *Sejm* et au Sénat<sup>75</sup>, le nombre d'infractions dépistées et le nombre de poursuites engagées ont légèrement augmenté ces dernières années. Par exemple, au cours de la période de 2001 à 2002, aucune infraction de ce type au sens des dispositions de la LESS n'avait été dépistée et quatre et cinq poursuites avaient été engagées en 2001 et 2002, respectivement, tandis qu'en 2007 cinq infractions ont été dépistées et 11 poursuites ont été engagées. S'agissant des infractions au sens des dispositions de la LPP, aucune infraction de ce type n'avait été dépistée et aucune action en justice n'avait été engagée au cours de la période de 2001 à 2003, alors qu'une infraction a été dépistée et deux poursuites ont été engagées en 2007. D'une manière générale, les infractions dépistées et les poursuites engagées sont plus fréquentes concernant les dispositions de la LESS que concernant les dispositions de la LPP; cependant, les autorités ont indiqué à l'EEG qu'à ce jour n'est intervenue qu'une seule condamnation définitive et valide – il s'agit d'une amende prononcée en 2003 contre un auteur d'infraction au sens des dispositions de la LESS.

---

<sup>74</sup> Voir annexe B.

<sup>75</sup> Les statistiques fournies par les autorités figurent à l'annexe C au présent rapport – il convient de noter, cependant, que les dispositions couvertes par les statistiques soumises ne sont pas tout à fait identiques aux dispositions mentionnées dans le présent rapport au titre des règles de financement politique.

#### IV. ANALYSE

76. En Pologne, le financement des partis politiques et des campagnes électorales est régi par deux ensembles différents de règles, définis par la loi relative aux partis politiques de 1997 (ci-après, la « LPP ») d'une part et les différentes lois électorales d'autre part, c'est-à-dire la loi relative à l'élection du Président de la République de Pologne de 1990, la loi relative aux élections pour les collectivités locales de 1998, la loi relative aux élections au *Sejm* et au Sénat de 2001 (ci-après, la « LESS »), la loi relative à l'élection directe de l'Administrateur de village, de commune ou de ville de 2002 et la loi relative aux élections au Parlement européen de 2004. La loi relative aux partis politiques inclut des dispositions sur le financement des partis politiques en général, tandis que les lois électorales fixent des règles spécifiques en matière de financement des campagnes électorales. En outre, un certain nombre d'ordonnances du Ministre des finances contiennent des dispositions plus détaillées sur des aspects spécifiques tels que les obligations de comptabilité et de déclaration des partis politiques et des comités électoraux conduisant des campagnes électorales au profit de partis politiques, de coalitions de partis politiques ou de groupes de citoyens. Les dépenses relatives aux campagnes électorales d'un parti politique (ou d'une coalition de partis politiques) sont couvertes exclusivement par le fonds électoral permanent du parti. Les derniers changements significatifs concernant les principes de financement politique ont été apportés en 2001, à la faveur de l'introduction d'un nouveau système accordant une part considérable au financement public des partis politiques (ceux d'entre eux qui ont réalisé au moins trois pour cent des votes aux élections législatives), ainsi que de nombreux règlements et procédures visant à prévenir le financement des partis politiques par des sources illégales. Les règles interdisent les contributions collectives ou institutionnelles ainsi que les contributions anonymes, et elles fixent un strict plafond pour la somme qu'un individu peut donner au cours d'une année. Ces règles prévoient l'utilisation du système bancaire en tant que canal de transfert de toutes les sommes. Enfin, les partis politiques et les comités électoraux sont soumis à plusieurs obligations de déclaration concernant les financements public et privé et leurs dépenses.
77. De l'avis de l'EEG, les amendements législatifs de 2001 précités ont constitué un pas important dans le sens d'une amélioration de la transparence et de la responsabilité en matière de financement politique en Pologne. En même temps, l'EEG est préoccupée par certaines retombées des nouveaux règlements. Premièrement, la dépendance des partis politiques vis-à-vis de l'Etat est considérable. En moyenne, environ 80% du revenu des partis politiques provient de l'Etat. A ce propos, l'EEG tient à attirer l'attention des autorités polonaises sur l'article 1 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (ci-après, « la Recommandation »), en vertu de laquelle le soutien de l'Etat devrait se situer dans des limites raisonnables et l'Etat devrait s'assurer que tout soutien de sa part ne porte pas atteinte à l'indépendance des partis politiques. Deuxièmement, il semblerait que le nouveau système de financement avantage essentiellement les partis politiques de grande dimension bien établis, étant donné que les fonds publics sont alloués en fonction des succès de la participation aux élections législatives. En outre, le caractère strict des règles de déclaration a eu pour effet des manquements involontaires de la part des partis politiques, lesquels manquements ont donné lieu à des sanctions sévères – y compris une réduction significative du revenu versé par l'Etat pour un certain nombre de partis politiques. Selon l'EEG, cette législation sévère – et sa stricte application par l'autorité de contrôle (la Commission électorale nationale) et par la Cour suprême – est susceptible d'inciter à la violation des règles en matière de don. Ce risque est amplifié par le plafonnement de la contribution par individu, par le plafonnement des dépenses pour les élections présidentielle et législatives – qui, d'après certains interlocuteurs rencontrés par l'EEG, se situe à un bas niveau peu réaliste – ainsi

que par le fait que les montants de financement public ne sont pas régulièrement ajustés pour tenir compte de l'inflation et accusent de la sorte une baisse en termes réels. D'un autre côté, l'EEG a noté qu'il semble y avoir un consensus général entre les partis politiques, les instances de régulation et les observateurs sur le fait que les amendements législatifs ont permis de réduire les risques de corruption dans le domaine du financement politique en Pologne, et l'EEG reconnaît les efforts accomplis pour établir un cadre juridique strict, qui satisfait à de nombreuses exigences des articles de la Recommandation en question, à savoir les articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16. Cela étant dit, l'EEG a identifié quelques incohérences et lacunes spécifiques qui doivent être corrigées selon les précisions ci-après.

78. Premièrement, l'EEG observe que le système actuel basé sur de multiples lois (la loi relative aux partis politiques et les différentes lois électorales) et ordonnances, avec de nombreuses références croisées, est très complexe et comporte certaines incohérences. Les lois susmentionnées divergent sur certains aspects particuliers tels que, par exemple, le délai de soumission des différents rapports financiers à la Commission électorale nationale; un autre exemple, mentionné par des représentants des partis politiques, est la question des dons en nature, dont la valeur ne doit pas nécessairement être indiquée dans les rapports relatifs aux élections locales, à la différence d'autres rapports financiers. En outre, il a été souligné par de nombreux interlocuteurs que la loi relative à l'élection du Président de la République de Pologne est moins précise dans son libellé et moins restrictive que les autres lois pertinentes (plus récentes). Par exemple, les collectes publiques – et par conséquent les contributions anonymes – ainsi que les dons de personnes morales restent autorisés pour les campagnes présidentielles, dans des limites spécifiques; en outre, il n'existe pas de plafond pour les dons « en nature ». Il a été relevé que les conséquences négatives de telles lacunes sont amplifiées lorsque l'élection présidentielle coïncide avec les élections législatives, le résultat étant alors, comme l'a démontré la pratique, un manque de transparence concernant les deux types élections. L'EEG a ouï dire que certains partis politiques envisagent actuellement de préparer un code électoral unique, mais plusieurs interlocuteurs jugent une telle approche irréaliste. L'EEG est convaincue qu'aux fins des meilleures transparence et clarté possibles, les différents règlements sur le financement politique doivent absolument être harmonisés de sorte à établir un cadre juridique plus cohérent et plus simple et à remédier aux lacunes contenues dans la loi relative à l'élection du Président de la République de Pologne. De l'avis de l'EEG, de tels amendements législatifs ne requièrent pas nécessairement l'établissement d'un code électoral unique.<sup>76</sup> L'EEG recommande **d'harmoniser les dispositions sur le financement politique contenues dans la loi relative aux partis politiques, dans les lois électorales et dans les ordonnances pertinentes du Ministre des finances et, en particulier, d'aligner les dispositions pertinentes de la loi relative à l'élection du Président de la République de Pologne sur les normes fixées par les autres lois électorales.**
79. L'EEG est consciente que même en cas d'harmonisation des différents règlements relatifs au financement politique tel que recommandé, le système d'obligations de déclaration des partis politiques et des comités électoraux restera sans doute plutôt complexe. Actuellement, les partis politiques sont soumis aux règles de comptabilité générale contenues dans la loi relative à la comptabilité et à des obligations spécifiques de déclaration formulées par la loi relative aux partis politiques, en vertu de laquelle les partis politiques sont tenus de préparer (1) un rapport annuel concernant les sources de financement et les dépenses couvertes par le fonds électoral et, si le parti politique en question bénéficie d'une subvention publique, (2) un rapport annuel concernant

---

<sup>76</sup> Après sa visite, l'EEG a été informé qu'un projet de loi amendant la loi relative à l'élection du Président de la République de Pologne, en vue de l'aligner sur les normes fixées par les autres lois électorales, avait été soumis au Parlement le 29 novembre 2008.

la subvention reçue en provenance du budget de l'Etat et les dépenses couvertes par la subvention; en outre, après des élections, les comités électoraux doivent présenter un rapport financier relatif aux élections en question. Tous ces rapports doivent être soumis à la Commission électorale nationale qui contrôle ainsi la conformité avec les règlements de financement politique. Lors des entretiens sur place, des représentants de partis politiques se sont plaints du contrôle strict et – d'après leurs dires – formaliste institué par ces règlements ainsi que des difficultés à interpréter les lois. Ils ont souligné, par exemple, qu'il n'existe pas de définition claire de termes tels que « don » ou « legs » et que l'application des règles est rendue encore plus difficile par des amendements fréquents (par exemple, la loi relative aux partis politiques a été amendée à 10 reprises au cours de la période allant de 1998 à 2005). D'une part, l'EEG note que le législateur a dans une certaine mesure déjà remédié à ces difficultés en accordant à la Commission électorale nationale la faculté d'accepter des rapports financiers avec des réserves et de demander aux partis politiques et aux comités électoraux de procéder à des rectifications ou de soumettre des explications complémentaires; d'autre part, il semble que la Commission dispose d'une grande marge discrétionnaire à cet égard. Par conséquent, l'EEG tient à souligner que les partis politiques et les comités électoraux doivent avoir le droit de demander des conseils à la Commission. D'autres solutions pertinentes aux difficultés d'interprétation seraient la formulation d'avis (non contraignants) par la Commission ainsi que l'organisation de sessions d'information ou de formation à l'intention des partis politiques et des candidats aux élections. Vu que les informations portées à la connaissance de l'EEG indiquent clairement qu'une compréhension correcte de la législation en vigueur fait généralement défaut, l'EEG recommande **de confier à la Commission électorale nationale la responsabilité d'aider les partis politiques et les comités électoraux à observer les règlements de financement politique, entre autres en prodiguant des conseils sur demande aux partis politiques et aux comités électoraux.**

### Transparence

80. Concernant les sources de financement autorisées des partis politiques et des campagnes électorales, l'EEG a relevé que les emprunts bancaires constituent une importante source de financement de la politique en Pologne. La législation autorise les partis politiques à contracter des emprunts, à des fins statutaires (article 24, paragraphe 7 de la LPP), et les comités électoraux, à des fins liées à une élection (article 111, paragraphe 6 de la LESS). Les conditions des emprunts contractés doivent être précisées dans les rapports financiers des partis politiques (article 38, paragraphe 1 de la LPP) et dans les rapports électoraux des comités (article 120, paragraphe 1 de la LESS). Toutefois, les termes et les conditions de l'octroi de prêts aux partis politiques et aux comités (tels que la valeur maximum du prêt, les prêteurs autorisés, l'enregistrement des prêts, le dernier jour possible pour contracter un emprunt avant une élection, les termes d'amortissement, etc.) ne sont pas réglementés de manière précise. L'EEG s'est fait dire que les rapports susmentionnés sont couramment approuvés même si l'emprunt n'a pas encore été remboursé. Par conséquent, il peut survenir des cas où, par exemple, un emprunt est remboursé *après* une élection par le candidat à l'élection sur ses ressources personnelles ou par une tierce personne, ou encore où l'emprunt est passé par pertes et profits par le prêteur (manifestement, certaines banques entretiennent des liens étroits avec des partis politiques et peuvent ainsi leur accorder des crédits à des conditions privilégiées). L'EEG est préoccupée par l'éventualité que des situations de ce genre, qui vont à l'encontre des principes de financement politique – notamment la restriction du financement des campagnes aux seuls fonds des comités électoraux, l'interdiction des contributions provenant de personnes morales et le plafonnement des contributions par personne – ne soient pas détectées par le processus de contrôle. Il semblerait, cependant, qu'un tel risque n'existe pas en cas de prêt octroyé à un parti politique

aux fins du financement d'une campagne électorale, étant donné qu'un tel prêt est financé par le fonds électoral et est ainsi soumis à un contrôle suffisant. En conséquence, l'EEG recommande **de prendre les mesures appropriées pour s'assurer que les prêts accordés aux partis politiques pour les activités statutaires et aux comités électoraux d'électeurs ne soient pas utilisés pour contourner les règlements de financement politique, notamment en veillant à ce que ces prêts soient remboursés conformément aux termes sur la base desquels ils ont été consentis.**

81. Tel que mentionné tantôt, la législation en vigueur oblige les partis politiques à soumettre à la Commission électorale nationale un rapport annuel concernant les sources de financement et les dépenses couvertes par le fonds électoral au cours de l'année civile précédente et, dans le cas des partis politiques qui reçoivent une subvention publique, le rapport annuel concernant la subvention reçue en provenance du budget de l'Etat et les dépenses *couvertes par la subvention*. Le degré de précision exigé par la loi relative aux partis politiques et par les ordonnances spécifiques du Ministre des finances est assez élevé. Cependant, ces rapports sont incomplets dans la mesure où ils ne couvrent pas l'ensemble des dépenses encourues par les partis politiques tout au long de l'année mais seulement celles qui sont imputées sur les subventions et sur le fonds électoral. A ce propos, il convient d'ajouter qu'en vertu des règles de comptabilité générale, les partis politiques sont en plus tenus de préparer un état annuel incluant toutes les sources de revenu et toutes les dépenses encourues; cependant, cet état annuel n'est soumis ni à une obligation de divulgation ni au contrôle de la Commission électorale nationale ou d'une quelconque autre autorité de surveillance analogue. L'EEG en conclut que la situation actuelle n'est pas tout à fait conforme aux exigences de la Recommandation, en vertu desquelles les partis politiques devraient être tenus de présenter leurs comptes (complets) à une autorité de contrôle indépendante (articles 13a et 14b) et de rendre publics ces comptes – ou au moins un résumé (article 13b). En conséquence, l'EEG recommande **de rendre obligatoire que les rapports financiers des partis politiques qui sont soumis à la supervision d'une autorité de contrôle indépendante couvrent également les dépenses relatives aux activités statutaires qui ne sont pas imputées sur les subventions reçues en provenance du budget de l'Etat.**
82. L'EEG relève que, selon les explications fournies par les autorités, aucune mention des entités liées, directement ou indirectement, à un parti politique ou autrement placées sous son contrôle n'était nécessaire dans la législation polonaise relative au financement politique, étant donné que les contributions aux partis politiques et aux comités électoraux peuvent provenir seulement de personnes physiques<sup>77</sup> et que les campagnes électorales peuvent être menées seulement par des comités électoraux, à l'exclusion de toute autre entité.<sup>78</sup> Le système vise à exclure toute relation financière entre partis politiques et autres entités, et les infractions à ces règles tombent sous le coup des dispositions pénales de la loi.<sup>79</sup> Etant donné que le système de financement des partis politiques, depuis les réformes législatives de 2001, est fondé dans une large mesure sur les ressources publiques et sur une réglementation stricte des ressources privées (lesquelles règles interdisent, entre autres, toute contribution provenant d'une personne morale), et considérant que les partis politiques sont des personnes morales qui doivent rendre compte de leurs sources de revenu et sont ainsi soumis à un contrôle financier, l'EEG accepte cette explication.
83. A propos de la divulgation des informations relatives au financement politique, l'EEG note que contrairement à ce que préconise l'article 13b de la Recommandation, les partis politiques ne

---

<sup>77</sup> Voir articles 24 et 25 de la LPP.

<sup>78</sup> Voir, par exemple, article 95 de la LESS.

<sup>79</sup> Voir, par exemple, articles 49a et 49c de la LPP; article 229 de la LESS.

sont pas obligés de rendre publics leurs comptes (ou un résumé de ceux-ci). Par contre, la législation polonaise oblige la Commission électorale nationale à publier divers rapports financiers – énumérés au paragraphe 79 ci-dessus – soumis par les partis politiques et les comités électoraux. Cependant, l'EEG observe que les différents rapports sont publiés séparément et à des périodes différentes. Par conséquent, il n'existe pas un document unique qui permettrait au public d'avoir une vue d'ensemble complète de la situation financière d'un parti politique et de son comité électoral. L'EEG pense que le régime de publication en vigueur ne contribue pas à la clarté et ne garantit pas un accès facile aux informations sur le financement des partis politiques, d'autant plus que la Commission électorale nationale n'est pas tenue de publier divers rapports sur Internet (des représentants de la Commission ont indiqué que dans la pratique les rapports sont mis à disposition sur le site Internet de l'institution,<sup>80</sup> mais les éléments probants recueillis au cours de la visite sur place indiquent que seulement des documents résumés, de contenu plutôt général, sont publiés en ligne). La transparence du financement politique pourrait être sensiblement accrue, par exemple en fusionnant et en simplifiant les différents rapports à des fins de divulgation. A la lumière de ce qui précède, l'EEG recommande **d'adopter des mesures appropriées pour s'assurer que les rapports financiers des partis politiques et des comités électoraux sont rendus publics d'une manière cohérente et compréhensible et pour rendre ainsi les données sur le financement politique plus accessibles.**

84. Par ailleurs, l'EEG note que les déclarations relatives aux dons sont effectuées annuellement dans le rapport financier des partis politiques et, après les élections, dans le rapport électoral des comités électoraux, qui sont tous deux soumis à la Commission électorale nationale. Bien que le processus semblerait transparent et soumis au contrôle de la Commission, l'EEG est d'avis qu'afin de garantir un degré de transparence élevé, la déclaration – de même que la divulgation – obligatoire des dons devrait être plus régulière, par exemple trimestrielle. Si la déclaration n'est pas assez régulière, le « moment » propice à la sanction politique d'une violation des règles ou d'une activité douteuse – suscitant un certain intérêt auprès du public – peut passer sans qu'une telle sanction n'intervienne. Par conséquent, l'EEG est convaincue que la transparence du financement des élections bénéficierait grandement d'une déclaration des financements privés à un intervalle plus régulier défini par la loi, y compris avant les élections, comme c'est le cas dans certains autres Etats membres du GRECO. Une telle approche présenterait l'avantage évident d'accroître la transparence du financement politique et de permettre tant au public qu'aux autorités de découvrir les éventuelles irrégularités dans le financement des partis politiques et des élections à un stade précoce. En conséquence, l'EEG recommande **de rendre obligatoires une déclaration plus fréquente des dons reçus par les partis politiques et les comités électoraux ainsi que leur publication, à un intervalle régulier à définir par loi.**

#### Supervision

85. Le contrôle en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales a été confié à la Commission électorale nationale – assisté par le Bureau électoral national; la Commission est une institution permanente, responsable de l'administration générale des élections en Pologne. Dans le domaine du financement politique, les principales tâches de la Commission consistent à publier les rapports financiers soumis par les partis politiques et les comités électoraux et à contrôler leur conformité avec les règlements financiers en vigueur. Les entretiens que l'EEG a eus avec divers interlocuteurs lui ont laissé la nette impression que la Commission, composée exclusivement de juges, peut être considérée comme un organe de contrôle indépendant ayant à sa disposition le personnel bien qualifié du Bureau électoral

---

<sup>80</sup> <http://www.pkw.gov.pl>

national; ses activités vont au-delà de ce qui est requis par la loi et sont largement appréciées. Cependant, selon des représentants de la Commission et de la société civile, les ressources financières et humaines allouées au contrôle du financement politique sont insuffisantes. Il a été souligné qu'en dépit des réformes législatives qui ont attribué de nouvelles responsabilités à la Commission dans ce domaine, aucun supplément de ressources financières n'a été prévu. Au moment de la visite, l'équipe chargée du contrôle du financement politique se composait de huit employés, effectif considéré par les représentants de la Commission eux-mêmes comme négligeable pour un grand pays tel que la Pologne, eu égard au nombre de partis politiques, de comités électoraux et d'évènements ayant trait à des élections à superviser. Selon divers interlocuteurs rencontrés au cours de la visite, davantage d'employés seraient manifestement nécessaires pour assurer un contrôle proactif et approfondi. L'EEG fait sien ce point de vue et recommande **d'accroître les ressources financières et humaines allouées à l'unité de la Commission électorale nationale responsable du contrôle du financement politique.**

86. L'examen des rapports financiers des partis politiques et des comités électoraux par la Commission électorale nationale est en grande partie basé sur des procédures comptables satisfaisantes. La vérification comptable est externalisée auprès de cabinets comptables du secteur privé. Cela permet un niveau de vérification qui satisfait peut-être aux normes comptables, mais pas aux normes politiques, étant donné que l'auditeur ne possède pas les aptitudes requises pour dépister les éventuelles violations relatives aux dons et aux dépenses. De surcroît, l'EEG a appris à ce propos que les vérificateurs comptables travaillent moyennant des honoraires plutôt modestes étant donné qu'ils sont rémunérés sur le budget – en fait assez limité – de la Commission. L'EEG pense que des mesures doivent être prises pour permettre une vérification comptable plus proactive et spécialisée et, si possible, interne. En tout cas, il importe de s'assurer que la supervision mise en œuvre par l'organe de contrôle lui-même (actuellement la Commission) est proactive et substantielle, incluant une vérification à fond des informations fournies. Selon de nombreux interlocuteurs, les rapports soumis ne donnent pas lieu à une vérification minutieuse au-delà des informations fournies par les partis politiques ou les comités eux-mêmes. Par exemple, il n'y a pas de contrôle qui permettrait de vérifier si une campagne électorale aurait bénéficié de financements non déclarés; en outre, il ressort clairement des informations collectées par l'EEG que les dons en nature ne font pas l'objet d'une vérification suffisante, alors même que leur valeur commerciale n'est souvent pas indiquée dans les rapports, mais seulement le prix ou les honoraires payés. Par conséquent, il semblerait que le mécanisme de contrôle actuel ne garantisse pas que les états financiers rendent fidèlement compte des fonds collectés et dépensés. Il convient d'ajouter que la Commission peut, en cas de doute sur l'exactitude des rapports financiers, demander aux partis politiques et aux comités de fournir des explications supplémentaires, mais il n'a pas le pouvoir de réaliser une quelconque enquête. L'EEG pense qu'un mandat de dépistage des violations possibles des règles de financement – assorti des aptitudes nécessaires – constitue un préalable pour une supervision efficace du financement politique. L'EEG a appris avec intérêt que les représentants de la Commission partageaient clairement cette opinion; en même temps, ceux-ci ont exprimé l'avis selon lequel de telles fonctions élargies devraient être confiées à une autorité de supervision spécialisée et non à la Commission, dont les principales fonctions ont trait à l'organisation et à la conduite d'élections. Par ailleurs, l'EEG tient à souligner qu'une bonne coopération entre les autorités chargées de la mise en œuvre de la législation relative au financement politique (c'est-à-dire l'autorité de contrôle, les autorités répressives et le Fisc) est d'une importance cruciale. A cet égard, l'EEG a appris également que la Commission électorale nationale et les autorités répressives sont tenues de s'informer mutuellement des soupçons d'infractions pénales et des poursuites pénales dans le domaine du financement politique, respectivement. Cependant, des représentants de la Commission ont indiqué qu'à ce jour de tels faits ne leur ont jamais été

notifiés; en outre, ils ont fait savoir qu'il n'existe aucun document ni système établi aux fins d'une coopération ou d'un échange d'informations efficace et qu'ils souhaiteraient que les autorités répressives réagissent avec plus de célérité et soient plus dynamiques. A la lumière de ce qui précède, l'EEG recommande **(i) d'assurer une vérification comptable et un contrôle plus substantiels et proactifs des rapports financiers des partis politiques et des comités électoraux, y compris une vérification matérielle des informations soumises ainsi qu'une investigation des irrégularités de financement, et (ii) de prendre des mesures appropriées pour renforcer la coopération entre les différentes autorités chargées de la mise en œuvre de la législation relative au financement politique.**

## Sanctions

87. L'EEG note que la loi relative aux partis politiques et la loi relative aux élections au *Sejm* et au Sénat établissent un large éventail de sanctions administratives et pénales et d'autres mesures pour les atteintes aux règlements de financement politique commises par les partis politiques et les comités électoraux. Les sanctions administratives telles que la déchéance du droit de bénéficier d'un financement public ou la radiation du registre sont prononcées contre les partis politiques ou les comités électoraux. Les sanctions pénales quant à elles s'appliquent aux personnes physiques et s'échelonnent de l'amende à la peine de restriction de liberté ou d'emprisonnement de deux ans au maximum. Selon les statistiques fournies par les autorités, les sanctions administratives sont fréquemment appliquées, alors que les procédures pénales sont rares; les autorités ont indiqué à l'EEG qu'à ce jour, seule une condamnation a été prononcée (en vertu des dispositions de la LESS). De l'avis de l'EEG, l'arsenal de sanctions disponible est assez complet et ne présente pas de lacunes importantes. L'EEG est convaincue qu'une coopération renforcée entre les autorités chargées de la mise en œuvre de la législation relative au financement politique, telle que recommandée (voir paragraphe 86 ci-dessus), aidera à mieux faire connaître les sanctions pénales dans ce domaine. Tel que souligné tantôt, des représentants des partis politiques se sont plaints de la sévérité des sanctions administratives qui ont été prononcées même dans les cas d'erreurs mineures et involontaires en relation avec les règlements de déclaration complexes. Toutefois, l'EEG rappelle qu'en conséquence des amendements législatifs visant à prévenir des sanctions hors de proportion, la Commission électorale nationale peut accepter un rapport financier avec des réserves et demander au parti politique ou au comité concerné de procéder à des rectifications ou de soumettre des explications complémentaires. L'EEG a été informée que cette possibilité est fréquemment utilisée, et l'EEG est donc rassurée que cette pratique – associée à une meilleure harmonisation des lois en vigueur ainsi qu'à des mesures de formation et des conseils au profit des partis politiques et des comités électoraux, tel que recommandé (voir paragraphes 78 et 79 ci-dessus) – contribuera à éviter les erreurs de déclaration involontaires.

## **V. CONCLUSIONS**

88. Dans l'ensemble, la législation polonaise relative au financement politique est d'un bon niveau et largement conforme aux exigences de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Ces dernières années, la Pologne a adopté des mesures positives dans le sens d'un renforcement de la transparence du financement politique. Les caractéristiques majeures du système de financement des partis politiques sont un rôle prépondérant de l'Etat, des règles restrictives à l'égard du financement privé et un ensemble d'obligations de déclaration pour les partis politiques et les comités électoraux. Un rapport financier annuel ainsi que des rapports électoraux doivent être soumis à la Commission

électorale nationale, à qui incombe la tâche de contrôler la conformité avec les règlements détaillés en matière de financement. La Commission a adopté une interprétation stricte des règlements de financement, généralement entérinée par la Cour suprême, ce qui aboutit à de fréquentes décisions de sanctions administratives sévères. Néanmoins, le cadre législatif actuel comprenant la loi relative aux partis politiques, plusieurs lois électorales et un certain nombre d'ordonnances, qui a fait l'objet de nombreux amendements dans un passé récent et semble être inutilement complexe, requiert une harmonisation plus approfondie et certaines améliorations spécifiques. Cependant, la principale lacune réside dans l'absence d'un contrôle substantiel et proactif allant au-delà du simple examen formel des informations soumises. Même si l'on peut considérer la Commission électorale nationale comme une autorité de contrôle indépendante et engagée, elle aurait besoin de compétences et de ressources accrues pour dépister les pratiques illégales et le contournement des règles de transparence. Les lacunes identifiées dans le cadre législatif et dans les pratiques ayant cours en Pologne (par exemple, un contrôle principalement formaliste des rapports des partis politiques et des comités électoraux, un faible degré d'exigence en matière de divulgation, certaines lacunes des dispositions relatives au financement politique contenues dans la loi relative à l'élection du Président de la République de Pologne et une réglementation insuffisante en matière de prêts et de crédits) ouvrent la voie à de possibles abus et n'offrent pas des moyens suffisants pour dépister et mettre à jour efficacement des cas éventuels d'interférences indues dans le financement politique. Par conséquent, le régime actuel doit encore être amélioré afin que le cadre juridique cohérent dans l'ensemble puisse atteindre sa pleine efficacité dans la pratique.

89. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Pologne:

- i. **harmoniser les dispositions sur le financement politique contenues dans la loi relative aux partis politiques, dans les lois électorales et dans les ordonnances pertinentes du Ministre des finances et, en particulier, aligner les dispositions pertinentes de la loi relative à l'élection du Président de la République de Pologne sur les normes fixées par les autres lois électorales (paragraphe 78) ;**
- ii. **confier à la Commission électorale nationale la responsabilité d'aider les partis politiques et les comités électoraux à observer les règlements de financement politique, entre autres en prodiguant des conseils sur demande aux partis politiques et aux comités électoraux (paragraphe 79) ;**
- iii. **prendre les mesures appropriées pour s'assurer que les prêts accordés aux partis politiques pour les activités statutaires et aux comités électoraux d'électeurs ne soient pas utilisés pour contourner les règlements de financement politique, notamment en veillant à ce que ces prêts soient remboursés conformément aux termes sur la base desquels ils ont été consentis (paragraphe 80) ;**
- iv. **rendre obligatoire que les rapports financiers des partis politiques qui sont soumis à la supervision d'une autorité de contrôle indépendante couvrent également les dépenses relatives aux activités statutaires qui ne sont pas imputées sur les subventions reçues en provenance du budget de l'Etat (paragraphe 81) ;**
- v. **adopter des mesures appropriées pour s'assurer que les rapports financiers des partis politiques et des comités électoraux sont rendus publics d'une manière cohérente et compréhensible et pour rendre ainsi les données sur le financement politique plus accessibles (paragraphe 83) ;**

- vi. **rendre obligatoires une déclaration plus fréquente des dons reçus par les partis politiques et les comités électoraux ainsi que leur publication, à un intervalle régulier à définir par loi (paragraphe 84) ;**
  - vii. **accroître les ressources financières et humaines allouées à l'unité de la Commission électorale nationale responsable du contrôle du financement politique (paragraphe 85) ;**
  - viii. **(i) assurer une vérification comptable et un contrôle plus substantiels et proactifs des rapports financiers des partis politiques et des comités électoraux, y compris une vérification matérielle des informations soumises ainsi qu'une investigation des irrégularités de financement, et (ii) prendre des mesures appropriées pour renforcer la coopération entre les différentes autorités chargées de la mise en œuvre de la législation relative au financement politique (paragraphe 86).**
90. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités polonaises à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus d'ici le 30 juin 2010.
91. Enfin, le GRECO invite les autorités polonaises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

## ANNEXE A

### Statistiques relatives à la période de 2006 à 2008 Financement public des partis politiques et des comités électoraux

#### 1. Allocations spéciales pour sièges remportés versées aux partis politiques et aux comités électoraux d'électeurs

Tableau 1. Allocations spéciales pour sièges remportés concernant les élections au *Sejm* et au Sénat organisées en 2005

Parti politique ou comité électoral	Montant de l'allocation spéciale (en PLN)
Prawo i Sprawiedliwość	29.983.932,00
Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej	27.190.281,49
Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej	14.388.643,01
Sojusz Lewicy Demokratycznej	13.413;141,79
Liga Polskich Rodzin	9.998.887,52
Polskie Stronnictwo Ludowe	6.584.633,24
KWW „Mniejszość Niemiecka”	283.421,58
KWW Nowy Senat 2005	178.203,08
KWW prof. Mariana Miłka	113.734,44
KWW Macieja Płażyńskiego	104.002,85
KWW Bogdana Borusewicza	44.565,62
KWW Kazimierza Juliana Kutza	24.095,67
<b>Total</b>	<b>102.307.542,29</b>

Tableau 2. Allocations spéciales pour sièges remportés concernant les élections partielles au *Sejm* et au Sénat organisées en 2007

Parti politique	Pourcentage	Montant de l'allocation spéciale (en PLN)
Sojusz Lewicy Demokratycznej	94%	47.811,94
Socjaldemokracja Polska	2%	1.017,28
Partia Demokratyczna	2%	1.017,28
Unia Pracy	2%	1.017,28
<b>Total</b>		<b>50.863,78</b>

Tableau 3. Allocations spéciales pour sièges remportés concernant les élections au *Sejm* et au Sénat organisées en 2007

Parti politique ou comité électoral	Montant de l'allocation spéciale (en PLN)
Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej	29.427.920,77
Prawo i Sprawiedliwość	28.285.522,00
Sojusz Lewicy Demokratycznej	7.360.870,76
Polskie Stronnictwo Ludowe	6.239.731,85
Socjaldemokracja Polska	1.813.547,87
Partia Demokratyczna	1.226.811,79
Unia Pracy	266.698,22
KWW „Mniejszość Niemiecka”	201.281,67
KWW Cimoszewicz do Senatu	50.100,03
<b>Total</b>	<b>74.872.484,96</b>

## 2. Subventions annuelles pour les activités des partis politiques prévues par la loi

Tableau 1. Subventions pour 2006 et 2007

Parti politique	Montant de la subvention annuelle <sup>81</sup> (en PLN)
Prawo i Sprawiedliwość	24.022.896,00
Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej	22.566.046,00
Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej	12.768.664,00
Sojusz Lewicy Demokratycznej	12.676.961,00
Liga Polskich Rodzin	9.427.806,00
Polskie Stronnictwo Ludowe	8.396.348,00
Socjaldemokracja Polska	4.975.085,00
<b>Total</b>	<b>94.833.806,00</b>

Tableau 2. Subventions pour 2008

Parti politique	Montant de la subvention annuelle (en PLN)
Platforma Obywatelska Rzeczypospolitej Polskiej	37.966.470,00
Prawo i Sprawiedliwość	35.508.067,00
Polskie Stronnictwo Ludowe	14.201.376,00
Sojusz Lewicy Demokratycznej	13.515.020,00
Socjaldemokracja Polska	3.329.788,00
Partia Demokratyczna — demokraci.pl	2.252.503,00
Unia Pracy	489.675,00
<b>Total</b>	<b>107.262.899,00</b>

<sup>81</sup> Les montants sont exactement les mêmes en 2006 et 2007.

## ANNEXE B

### Statistiques relatives à la période de 2000 à 2005 Contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales

#### 1. Partis politiques

**Tableau 1. Rapports annuels concernant les sources de financement et les dépenses couvertes par le fonds électoral (article 38, paragraphe 1 de la LPP)<sup>82</sup>**

Année	Nombre de partis politiques inscrits au registre à la fin de l'année	Nombre de rapports soumis		Nombre de partis politiques ayant manqué à l'obligation de soumettre leur rapport	Décisions de la CEN (Commission électorale nationale)			
		Dans le délai légal	Après expiration du délai légal		Nombre de résolutions adoptées	Rapports acceptés sans réserves	Rapports acceptés avec constatations d'irrégularités	Rapports rejetés
2001	87	47	4	36	51	16	-	35
2002	73	58	7	11	65	38	13	14
2003	87	59	1	29	60	43	5	12
2004	91	76	3	16	79	64	8	7
2005	88	70	7	12	77	49	12	16

Année	Rapports rejetés par la CEN	Recours devant la Cour suprême contre les décisions de rejet de rapports prises par la CEN			Nombre de demandes de radiation de partis du registre déposées au tribunal (art. 38c)
		Nombre de recours déposés	Dont		
			Déboutés	Accueillis	
2001	35	11	11	-	32
2002	14	6	5	1	13
2003	12	7	7	-	19
2004	7	3	3	-	13
2005	16	10	10	-	17

<sup>82</sup> Loi relative aux partis politiques du 27 juin 1997.

**Tableau 2. Rapports annuels concernant les subventions reçues et les dépenses couvertes par les subventions (article 34, paragraphe 1 de la LPP)**

Année	Nombre de partis politiques en droit de prétendre à une subvention	Décisions de la CEN			
		Nombre de résolutions adoptées	Rapports acceptés sans réserves	Rapports acceptés avec constatations d'irrégularités	Rapports rejetés
2001	0	-	-	-	-
2002	10	10	8	2	-
2003	10	10	6	4	-
2004	7	7	4	3	-
2005	6	6	4	2	-

**2. Rapports des comités électoraux concernant les recettes, dépenses et engagements financiers du comité à des fins électorales**

**Tableau 1.**

Type d'élections	Nombre de comités électoraux enregistrés pour les élections	Décisions de la CEN			
		Nombre de résolutions adoptées	Rapports acceptés sans réserves	Rapports acceptés avec constatations d'irrégularités	Rapports rejetés
Élection du Président de la République de Pologne en 2000	21	21	0	-	21
Élections au <i>Sejm</i> et au Sénat en 2001	97	93	35	39	19
Elections locales en 2002	35	30	6	12	12
Élections au Parlement européen en 2004	31	30	27	1	2
Élection du Président de la République de Pologne en 2005	26	25	14	-	11
Élections au <i>Sejm</i> et au Sénat en 2005	128	126	99	13	14

**Tableau 2.**

Type d'élections	Rapports rejetés par la CEN	Recours devant la Cour suprême contre les décisions de rejet de rapports prises par la CEN			Nombre de comités ayant manqué à l'obligation de soumettre leur rapport
		Nombre de recours déposés	Recours accueillis	Recours déboutés	
Élection du Président de la République de Pologne en 2000	21	15	0	15	0
Élections au <i>Sejm</i> et au Sénat en 2001	19	13	0	13	4
Elections locales en 2002	12	4	1	3	5
Élections au Parlement européen en 2004	2	2	1	1	1
Élection du Président de la République de Pologne en 2005	11	5	0	5	1
Élections au <i>Sejm</i> et au Sénat en 2005	14	7	0	7	2

## ANNEXE C

**Données statistiques relatives à la période de 2001 à 2007 –  
extraites du système de statistiques de la police en matière de criminalité « Temida » :  
Infractions criminalisées par la loi relative aux partis politiques (LPP) et par la loi relative aux élections au Sejm de la  
République de Pologne et au Sénat de la République de Pologne (LESS)**

Type d'infraction	Poursuites		Infractions		Mises en accusation
	Engagées pour la première fois	Menées à terme	Confirmées	Dépistées	
<b>2001</b>					
Articles 49a, 49c, 49d, 49e et 49f de la LPP	0	0	0	0	0
Articles 219, 221, 223 et 226 à 229 de la LESS	4	1	0	0	0
<b>2002</b>					
Articles 49a, 49c, 49d, 49e et 49f de la LPP	0	0	0	0	0
Articles 219, 221, 223 et 226 à 229 de la LESS	5	6	0	0	0
<b>2003</b>					
Articles 49a, 49c, 49d, 49e et 49f de la LPP	0	0	0	0	0
Articles 219, 221, 223 et 226 à 229 de la LESS	9	7	2	2	0
<b>2004</b>					
Articles 49a, 49c, 49d, 49e et 49f de la LPP	0	0	2	2	2
Articles 219, 221, 223 et 226 à 229 de la LESS	1	4	3	3	3
<b>2005</b>					
Articles 49a, 49c, 49d, 49e et 49f de la LPP	1	2	1	1	1
Articles 219, 221, 223 et 226 à 229 de la LESS	7	9	5	5	4
<b>2006</b>					
Articles 49a, 49c, 49d, 49e et 49f de la LPP	2	0	0	0	0
Articles 219, 221, 223 et 226 à 229 de la LESS	1	4	3	2	2
<b>2007</b>					
Articles 49a, 49c, 49d, 49e et 49f de la LPP	2	3	1	1	1
Articles 219, 221, 223 et 226 à 229 de la LESS	11	10	5	5	5