



Groupe d'Etats contre la corruption  
*Group of States against Corruption*



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 19 octobre 2012  
Publication: 25 janvier 2013

Greco Eval IV Rep (2012) 4F

## QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,  
des juges et des procureurs

### RAPPORT D'EVALUATION

### POLOGNE

Adopté par le GRECO lors de sa 57<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 15-19 octobre 2012)

Q  
U  
A  
T  
R  
I  
E  
M  
E  
  
C  
Y  
C  
L  
E  
  
D'  
E  
V  
A  
L  
U  
A  
T  
I  
O  
N



## TABLE DES MATIERES

<b>RÉSUMÉ .....</b>	<b>4</b>
<b>I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE .....</b>	<b>5</b>
<b>II. CONTEXTE .....</b>	<b>7</b>
<b>III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES .....</b>	<b>9</b>
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE .....	9
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF .....	10
REMUNERATION ET AVANTAGES MATERIELS .....	13
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DEONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTERETS .....	14
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	16
<i>Cadeaux</i> .....	16
<i>Incompatibilités</i> .....	16
<i>Activités accessoires, intérêts financiers, emploi après la cessation des fonctions</i> .....	17
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i> .....	18
<i>Utilisation abusive des ressources publiques</i> .....	19
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....	20
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE .....	22
<i>Règles relatives à l'utilisation des fonds publics</i> .....	22
<i>Principes éthiques</i> .....	22
<i>Obligations énoncées aux articles 33 à 35 de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur</i> .....	23
<i>Déclarations de patrimoine en particulier</i> .....	24
<i>Autres obligations</i> .....	25
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	27
<b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES .....</b>	<b>29</b>
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE .....	29
<i>Catégories de tribunaux et degrés de juridiction</i> .....	29
<i>Indépendance du pouvoir judiciaire</i> .....	30
<i>Contrôle des activités administratives des tribunaux</i> .....	31
<i>Organes de décision et organes consultatifs</i> .....	32
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE .....	33
<i>Conditions de recrutement</i> .....	33
<i>Procédure de nomination</i> .....	33
<i>Évaluation et planification du perfectionnement professionnel</i> .....	34
<i>Mutation des juges</i> .....	35
<i>Cessation des fonctions et révocation</i> .....	35
<i>Salaires et avantages</i> .....	36
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE .....	37
<i>Répartition des affaires</i> .....	37
<i>Principe selon lequel toute cause doit être entendue dans un délai raisonnable</i> .....	38
<i>Principe de l'audience publique</i> .....	38
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DEONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTERETS .....	39
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	40
<i>Incompatibilités et activités accessoires</i> .....	40
<i>Récusation et retrait</i> .....	40
<i>Cadeaux</i> .....	41
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	41
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles</i> .....	41
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....	42
CONTROLE .....	43
<i>Principes éthiques</i> .....	43
<i>Emploi supplémentaire et autres activités</i> .....	43
<i>Déclarations de patrimoine</i> .....	44
MESURES D'APPLICATION DE LA LOI ET IMMUNITÉ .....	46

CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	48
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS.....</b>	<b>50</b>
APERÇU DU MINISTÈRE PUBLIC .....	50
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS DE SERVICE.....	52
GESTION DES AFFAIRES ET PROCÉDURE.....	54
PRINCIPES ÉTHIQUES, RÈGLES DÉONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	54
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....	55
<i>Incompatibilités et activités accessoires.....</i>	<i>55</i>
<i>Récusation et retrait.....</i>	<i>55</i>
<i>Cadeaux.....</i>	<i>56</i>
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions.....</i>	<i>56</i>
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles.....</i>	<i>56</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS.....	57
CONTROLE .....	57
<i>Principes éthiques.....</i>	<i>57</i>
<i>Emploi supplémentaire et autres activités .....</i>	<i>57</i>
<i>Déclarations de patrimoine .....</i>	<i>58</i>
MESURES D'APPLICATION DE LA LOI ET IMMUNITÉ.....	59
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	61
<b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI .....</b>	<b>63</b>

## RÉSUMÉ

1. Dans l'ensemble, la Pologne a traité les questions du Quatrième Cycle d'Évaluation d'une manière particulièrement remarquable. Les autorités polonaises donnent l'impression de prendre très au sérieux la question de la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs et il y a lieu de les en féliciter. Les réserves formulées dans le présent rapport doivent être lues dans cette perspective globalement positive. Aucun changement majeur n'est nécessaire en Pologne mais il est possible d'améliorer davantage les mesures anti-corruption existantes.

2. Les dispositions pertinentes concernant les parlementaires, juges et procureurs, et certaines dispositions concrètes sont, dans certains cas, très largement semblables, voire identiques, notamment s'agissant des juges et des procureurs (par exemple, les mêmes formulaires de déclaration de patrimoine sont utilisés). Après l'adoption récente d'un ensemble de principes éthiques à l'intention des procureurs, les trois secteurs, sauf les sénateurs, disposent à présent tous de règles de déontologie. Qui plus est, les différentes lois pertinentes prévoient des règles très strictes concernant, notamment, les incompatibilités relatives aux postes et fonctions, les activités accessoires, la récusation et le retrait (des juges et procureurs) d'affaires particulières, les activités de lobbying (s'agissant des parlementaires) et les déclarations de patrimoine obligatoires.

3. La réglementation susmentionnée constitue un dispositif juridique plutôt solide visant à prévenir les conflits d'intérêts et, à terme, la corruption, mais elle autorise des améliorations supplémentaires dans certains domaines. Il y a lieu de signaler que les professionnels concernés ne saisissent apparemment pas bien le comportement attendu d'eux – et, en particulier, ce que l'on entend par conflit d'intérêts, ce dernier concept n'étant pas défini par la loi. Les principes éthiques sous leur forme actuelle – ainsi que certaines dispositions légales pertinentes – sont trop généraux pour apporter des indications claires dans des situations particulières. Plus important, dans l'entourage des professionnels concernés, on connaît apparemment mal le comportement attendu et, notamment, ce que l'on entend par conflit d'intérêt, notion qui n'est pas définie par la loi. Il est donc hautement souhaitable de développer et de préciser les règles éthiques et juridiques en vigueur, de dispenser des formations sur ces thèmes et il faut surtout que les parlementaires, juges et procureurs puissent se faire conseiller à titre confidentiel sur les éventuels conflits d'intérêts et les questions qui s'y rattachent. Par ailleurs, si les mécanismes en place pour contrôler l'application des règles existantes sont particulièrement élaborés, ils apparaissent souvent trop complexes – demandant la participation de différentes autorités – pour être pleinement efficaces. Pour finir, les autorités polonaises sont invitées à poursuivre leurs efforts en vue de prévenir la corruption, dans le droit fil des recommandations figurant dans le présent rapport. Ces nouvelles avancées devraient aussi permettre d'accroître le degré de confiance du public envers le Parlement et la justice, qui semble encore laisser à désirer malgré l'évolution positive observée ces dernières années.

## **I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE**

4. La Pologne a adhéré au GRECO en 1999. Depuis lors, le pays a fait l'objet d'évaluations par le GRECO dans le cadre des Premier (en mars 2000), Deuxième (en mai 2004) et Troisième (en décembre 2008) Cycles d'évaluation. Les Rapports d'Évaluation ainsi que les Rapports de Conformité correspondants peuvent être consultés sur le site web du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).

5. Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO, lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2012, porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO s'engage dans une direction nouvelle et souligne le caractère multidisciplinaire de sa mission. Dans le même temps, ce thème est clairement lié aux travaux précédents du GRECO, notamment au Premier Cycle d'Évaluation qui a accordé une grande importance à l'indépendance de la justice, au Deuxième Cycle dans le cadre duquel a été examiné, en particulier, l'exécutif de l'administration publique, et au Troisième Cycle axé sur les incriminations de la corruption (y compris au regard des parlementaires, juges et procureurs) et sur sa prévention dans le cadre du financement des partis politiques.

6. Le Quatrième Cycle d'Évaluation aborde les mêmes questions prioritaires en ce qui concerne les personnes/fonctions faisant l'objet de l'examen, à savoir :

- principes éthiques, règles de déontologie et conflits d'intérêts ;
- interdiction ou limitation de certaines activités ;
- déclaration de patrimoine, revenus, passif et intérêts ;
- respect des règles applicables ;
- sensibilisation.

7. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des Parlements nationaux, toutes Chambres confondues et indépendamment du fait que leurs membres soient nommés ou élus. S'agissant de l'appareil judiciaire et des autres parties prenantes aux actions en justice et procédures préliminaires, l'évaluation est axée principalement sur les procureurs et les juges - de métier et non professionnels, quel que soit le type de tribunal où ils siègent - assujettis aux lois et réglementations nationales.

8. Pour préparer le présent rapport, le GRECO a utilisé les réponses de la Pologne au questionnaire d'évaluation (Greco Eval IV (2012) 1E), ainsi que d'autres éléments dont les informations communiquées par la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « L'EEG »), s'est rendue en Pologne du 16 au 20 avril 2012 pour y effectuer une visite sur place. L'EEG était composée de M. Yves Marie DOUBLET, Directeur adjoint à l'Assemblée nationale, département des Marchés publics et des Affaires juridiques (France), M. Edmond DUNGA, Chef de cabinet au Secrétariat Anticorruption, Secrétariat de l'Initiative régionale anti-corruption (RAI) à Sarajevo, BiH (Albanie), M. Raymond EMSON, avocat et Chef par intérim de la police, Cabinet des Infractions graves (Royaume-Uni) et Mme Helena LIŠUCHOVÁ, Chef par intérim, Département de la Coopération internationale, ministère de la Justice (République tchèque). L'EEG était assistée par M. Michael JANSSEN et Mme Liubov SAMOKHINA du Secrétariat du GRECO.

9. L'EEG a rencontré des représentants du *Sejm* et du *Sénat* (les deux Chambres du Parlement), notamment de la Commission de contrôle des services de l'État du *Sejm*, les Chancelleries du *Sejm* et du *Sénat*. L'équipe d'évaluation s'est aussi entretenue avec les représentants des instances suivantes : ministère de la Justice, Cour constitutionnelle, Cour suprême, tribunal de première instance de Varsovie, tribunal itinérant de Varsovie, Cour d'appel de Varsovie, tribunal administratif de région (*voïvodie*) à Varsovie, Haute cour administrative, Conseil national du judiciaire, Ecole nationale de la magistrature, Direction de la police, Parquet général, Parquets des tribunaux d'instance, tribunaux

itinérants et de la cour d'appel (Varsovie), Conseil national du Ministère public, Cabinet central anti-corruption, services du ministère des Finances et de l'administration fiscale. Enfin, l'EEG a parlé aux représentants d'une organisation non gouvernementale (la Fondation Stefan Batory) ainsi qu'à des lobbyistes professionnels.

10. Le principal objectif du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités polonaises en vue de prévenir la corruption des parlementaires, juges et procureurs et de conforter leur intégrité perçue et réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation du pays, rendant compte des efforts accomplis par les parties prenantes concernées et des résultats obtenus, et identifiant les éventuelles insuffisances ; il formule aussi des recommandations pour de futures améliorations. Conformément à ses pratiques, le GRECO adresse ses recommandations aux autorités du pays, qui doivent désigner les institutions/organes compétents chargés de prendre les mesures requises. La Pologne devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

## II. CONTEXTE

11. Pour satisfaire aux recommandations formulées par le GRECO lors des précédents cycles d'évaluation, la Pologne a pris d'importantes mesures en vue de renforcer la lutte contre la corruption. En 2002, le gouvernement a adopté une Stratégie anti-corruption, qui comprend un ensemble de solutions ciblées et d'actions à mener par les pouvoirs publics, l'administration et diverses institutions plus directement impliquées dans la prévention et la lutte contre la corruption. La mise en œuvre de la Stratégie anti-corruption poursuit quatre grands objectifs : détecter avec efficacité les infractions de corruption, mettre en place des mécanismes performants pour combattre la corruption dans l'administration publique, sensibiliser le public à ces questions et promouvoir des modes de comportement éthiques. Des comptes rendus du déroulement de la Stratégie sont régulièrement publiés sur le site web officiel du ministère de l'Intérieur et de l'Administration<sup>1</sup>. L'autorité de Coordination de la Stratégie anti-corruption a été créée en 2003 avec pour mission, notamment, de coordonner et suivre les actions menées par l'administration publique aux fins de la mise en œuvre de la Stratégie, d'analyser et apprécier le fait de corruption dans le secteur public et soumettre des avis et des conclusions à cet égard, ainsi que d'élaborer des appréciations sur les projets de législation et autres textes sur la corruption.

12. Par ailleurs, en 2006 une loi<sup>2</sup> a créé un service de renseignement spécial, le « Cabinet central anti-corruption » (BCC), chargé de lutter contre la corruption dans les secteurs public et économique et, en particulier, dans les institutions de l'État et des autorités locales, ainsi que de combattre toute activité menaçant les intérêts économiques de l'État. Ce cabinet centralisé, placé sous la tutelle du Premier ministre, emploie actuellement 850 personnes. Le BCC a pour mission, notamment, d'identifier, de prévenir et de détecter les infractions de corruption, en mettant en évidence et en neutralisant les atteintes aux dispositions de la loi du 21 août 1997 sur les limitations à l'exercice d'activités commerciales par des personnes remplissant des fonctions publiques, et de vérifier le contenu et l'exactitude des déclarations de patrimoine ou des déclarations concernant l'exercice d'une activité commerciale par des personnes remplissant des fonctions publiques. Les agents du BCC sont dotés des pouvoirs de procédures de police conférés par les dispositions du Code de procédure pénale.

13. Selon des études internationales, aujourd'hui, la corruption en Pologne ne constitue plus un phénomène de nature systémique, comme elle l'était au milieu des années 1990<sup>3</sup>. La capacité du pays à juguler la corruption dans des domaines essentiels comme les processus politiques, le fonctionnement des principales autorités des secteurs exécutif, judiciaire ou législatif ont été évalués comme « moyennement bons ». Cela dit, il semblerait que des efforts doivent encore être consentis pour empêcher le népotisme et le favoritisme et veiller à ce que des règles éthiques claires doivent être suivies ; il existe apparemment un écart entre la lettre de la loi et sa mise en œuvre concrète<sup>4</sup>. En ce qui concerne le niveau de corruption perçue, une évolution positive a été enregistrée après 2005 dans notamment l'Indice annuel de Perception de la Corruption (IPC) publié par Transparency International<sup>5</sup>. Les observateurs font valoir que la tendance actuelle peut s'expliquer du fait de l'accélération économique donnée par l'adhésion à l'Union européenne en mai 2004, la volonté politique d'éradiquer la corruption et les succès rencontrés par les autorités répressives qui ont mis au jour plusieurs affaires de

---

<sup>1</sup> Voir <http://www.mswia.gov.pl>

<sup>2</sup> Voir la « loi relative au cabinet central anti-corruption » – loi du 9 juin 2006, Dz. U. No 104, article 708, tel qu'amendé.

<sup>3</sup> Voir, en particulier, le résumé de « L'évaluation du système national d'intégrité - Pologne » – préparé par l'Institut des Affaires publiques et Transparency International – qui peut être consultée à l'adresse internet [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/national\\_integrity\\_system\\_assessment\\_poland\\_executive\\_summary](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/national_integrity_system_assessment_poland_executive_summary)

<sup>4</sup> Voir aussi l'étude de Freedom House « Nations en transition 2012 – Pologne » réalisée par Krzysztof Jasiewicz, qui peut être consultée à l'adresse internet <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/poland>

<sup>5</sup> Voir <http://www.transparency.org>

corruption après 2005. Dans le droit fil de l'IPC évoqué précédemment, les indicateurs de gouvernance publiés par la Banque mondiale montrent que la situation de l'Etat de droit et la maîtrise de la corruption commencent à s'améliorer<sup>6</sup>.

14. Au regard du thème central du Quatrième Cycle d'Evaluation du GRECO, selon l'Eurobaromètre spécial sur la corruption publié par la Commission européenne<sup>7</sup>, 37% des Polonais interrogés pensent que la corruption est généralisée parmi les responsables politiques nationaux –contre 49% selon une précédente étude<sup>8</sup>, et 57% dans l'Europe des 27. Au cours des entretiens sur place, l'EEG a entendu dire à maintes reprises, ce qui confirme ces résultats, que la situation allait s'améliorant, mais que les responsables politiques devaient encore faire des efforts afin de prévenir et combattre la corruption. En outre, l'EEG note que d'après l'Eurobaromètre<sup>9</sup>, la méfiance à l'égard d'institutions comme le Parlement (68%) et les partis politiques (76%) reste encore d'un niveau très élevé en Pologne, même si elle a diminué au fil des ans.

15. Pour ce qui est du pouvoir judiciaire, selon l'Eurobaromètre sur la corruption, 32% des personnes interrogées pensent que la corruption y est largement répandue (semblable à la moyenne de l'UE). La Pologne fait partie des rares pays mentionnés directement dans l'Eurobaromètre où le nombre des personnes partageant cet avis a diminué de manière importante depuis 2009. Dans le même temps, l'EEG note le niveau de méfiance relativement élevé à l'égard du système judiciaire (53%) enregistré par l'Eurobaromètre, ce qui place l'appareil judiciaire au 4ème rang des 14 catégories d'institutions les moins fiables en Pologne. Selon les personnes rencontrées par l'EEG, cet état de fait procède d'une mauvaise compréhension du système juridique et du processus judiciaire, de l'opacité qui l'entoure, des procédures disciplinaires obscures et de l'immunité, souvent réputée rendre les juges « intouchables ». Cela dit, les représentants des différentes autorités interrogés par l'EEG s'accordent le plus souvent à dire que la corruption n'est pas un phénomène généralisé dans les milieux judiciaires. L'EEG admet que les cas de corruption isolés impliquant des juges puissent être rares ; pour autant, la question de la confiance du public envers le pouvoir judiciaire ne doit pas être négligée et demande une attention appropriée de la part des autorités polonaises. Un certain nombre de propositions dans ce sens figurent dans le présent rapport.

---

<sup>6</sup> Voir [http://info.worldbank.org/governance/wqi/sc\\_country.asp](http://info.worldbank.org/governance/wqi/sc_country.asp).

<sup>7</sup> Eurobaromètre spécial 374 : Corruption, février 2012.

<sup>8</sup> Eurobaromètre 325 : Comportements des Européens face à la corruption, novembre 2009.

<sup>9</sup> Voir [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/cf/step1.cfm](http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/step1.cfm), au chapitre « Confiance dans les institutions ».

### **III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES**

#### Aperçu du système parlementaire

16. La Pologne est une République parlementaire dotée d'un système multipartite. La Constitution en vigueur date de 1997. Le Parlement national bicaméral comprend le *Sejm* (la Chambre basse) et le *Sénat* (la Chambre haute).<sup>10</sup> La Constitution assigne au *Sejm* un rôle dominant dans le processus législatif, et le Conseil des Ministres n'est responsable que devant la Chambre basse du Parlement. Le droit d'initiative législative est conféré à tout groupe du *Sejm* comprenant au moins 15 députés, aux commissions du *Sejm* (sauf les commissions d'enquête), au Président de la République, au Conseil des Ministres, à un groupe réunissant au moins 100 000 citoyens jouissant du droit de vote aux élections législatives, ainsi qu'au *Sénat*. En principe, le *Sénat* dispose de 30 jours pour examiner un projet de loi<sup>11</sup> adopté par le *Sejm* et pour l'adopter sans amendements, le modifier ou le rejeter. Le *Sejm* peut rejeter la résolution du *Sénat* portant rejet de la loi, ou proposer des amendements à la majorité absolue des suffrages exprimés.

17. Les membres des deux Chambres du Parlement sont élus au suffrage direct. Le *Sejm* comprend 460 députés, élus selon un système de représentation proportionnelle (méthode de *d'Hondt*) dans 41 circonscriptions électorales (au moins sept députés par circonscription). Les mandats sont répartis entre les partis politiques et les commissions électorales d'électeurs auxquelles sont attribués au moins cinq pour cent des suffrages nationaux et aux coalitions de partis enregistrés qui en reçoivent au moins huit pour cent ; ce seuil ne s'applique pas aux commissions électorales d'électeurs réunies au sein d'une organisation inscrite représentant les minorités ethniques. Les 100 membres du *Sénat* sont élus à la majorité relative uninominale, avec un siège par circonscription. Les élections aux deux Chambres du Parlement ont lieu conjointement, en principe tous les quatre ans.

18. Les articles 102 à 108 de la Constitution contiennent les règles de base applicables aux parlementaires (députés et sénateurs), notamment les règles d'incompatibilité relatives aux fonctions et à l'intégrité. La Constitution stipule clairement que les parlementaires sont les représentants de la nation et qu'ils ne sont pas liés par les instructions de leurs électeurs. L'exercice de la fonction parlementaire est réglementé de manière plus détaillée par l'« Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur »<sup>12</sup>. Le mandat d'un parlementaire prend fin s'il décède, perd son droit d'éligibilité ou s'il n'est pas élu aux élections, s'il est déchu du mandat par une décision valable de la Cour de justice de l'État,<sup>13</sup> s'il renonce à son mandat, occupe, le jour de l'élection, un poste ou une fonction incompatible avec le mandat de député ou sénateur (ou s'il accepte un tel poste ou fonction au cours de la durée de son mandat), s'il est élu au Parlement européen au cours de la durée de son mandat, ou s'il refuse de prêter serment en qualité de parlementaire<sup>14</sup>.

19. L'organisation interne et le déroulement des travaux du *Sejm* et du *Sénat* sont définis par un règlement intérieur<sup>15</sup>, à savoir le « Règlement intérieur permanent du *Sejm* » et le « Statut et règlement du *Sénat* »<sup>16</sup>. Le *Sejm* et le *Sénat* sont dirigés par deux présidents qui portent le nom de « *Maréchal* » dans les deux Chambres. Le Parlement compte d'autres instances comme le Présidium, le Conseil des doyens et des

<sup>10</sup> Voir les articles 10.2) et 95.1) de la Constitution.

<sup>11</sup> La loi polonaise utilise le terme « acte ».

<sup>12</sup> Acte du 9 mai 1996, Dz.U.11.7.29.

<sup>13</sup> En vertu de l'article 107 de la Constitution, une telle décision peut être prise si un parlementaire exerce une quelconque activité commerciale qui concerne un bien appartenant au Trésor public ou aux collectivités locales, ou qui acquiert ce bien.

<sup>14</sup> Articles 247 et 279 du Code électoral (Acte du 5 janvier 2011, Dz.U.11.21.112).

<sup>15</sup> Conformément aux articles 112 et 124 de la Constitution.

<sup>16</sup> Le Règlement intérieur permanent du *Sejm* et le Statut et règlement du *Sénat* sont des textes de loi adoptés par les résolutions des 30 juillet 1992 et 23 novembre 1990.

commissions. L'organisation et l'exécution des travaux techniques ainsi que les missions de conseil en rapport avec l'activité parlementaire incombent aux Chancelleries du *Sejm* et du *Sénat*. Le règlement intérieur régit aussi la responsabilité dite « parlementaire » des députés et des sénateurs en cas de faute et de violation de certaines dispositions de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur, susceptibles de l'application de sanctions – notamment, blâme, avertissement et réprimande. Ces sanctions ont vocation à rendre publique la conduite contraire à l'éthique du député, mais n'entraînent pas d'autres conséquences (par exemple financières).

20. Le *Maréchal* et les *Vices-Maréchaux* siègent au Présidium du *Sejm* et au Présidium du *Sénat* (il y a actuellement cinq et trois *Vices-Maréchaux* respectivement qui sont élus à la majorité absolue des suffrages exprimés). Le Présidium adopte les résolutions à la majorité des suffrages exprimés, et en cas de parité, le *Maréchal* du *Sejm* et celui du *Sénat* ont une voix prépondérante.

21. Plusieurs commissions permanentes intéressent la présente évaluation. La « commission du Statut et des affaires des députés » du *Sejm* contrôle, en concertation avec le Présidium, que ces derniers respectent, notamment, leurs obligations légales. Elle comprend – actuellement 18 – députés désignés par un vote commun. Sa composition repose sur la parité politique et reflète l'échiquier politique au sein du *Sejm*, la répartition des sièges entre les groupes parlementaires donnés étant décidée au début du mandat. L'appartenance politique du président, qui est élu par la commission, est aussi le fruit de tractations entre groupes parlementaires. La « commission d'éthique des députés » du *Sejm* contrôle, en particulier, l'application, par ces derniers, des principes éthiques. Elle comprend des députés représentant tous les clubs de députés, qui sont choisis par un vote commun. Les postulants à un siège à la commission doivent être désignés par les présidents des clubs parmi d'autres « personnes à la réputation irréprochable et d'une haute autorité morale. » La « commission du Statut, de la déontologie et des affaires sénatoriales » comprend des sénateurs (actuellement au nombre de sept) élus par leurs pairs. La composition politique de ses membres est le fruit de tractations. En principe, les résolutions des commissions du *Sejm* ou du *Sénat* sont adoptées à la majorité des suffrages exprimés en présence d'au moins un tiers des membres, sauf indications contraires.

#### Transparence du processus législatif

22. Les projets de loi présentés par le *Maréchal* du *Sejm* peuvent être consultés sur le site web du *Sejm*.<sup>17</sup> Il en va de même pour les informations concernant le processus législatif pour un projet de loi donné, y compris son contenu et les amendements proposés. Le projet doit être accompagné d'un rapport explicatif qui mentionne, entre autres, les résultats des consultations préalables et énonce les différentes propositions et opinions présentées, surtout quand la loi impose de les solliciter<sup>18</sup>.

23. En principe, les séances du *Sejm* et du *Sénat* sont publiques. Si les intérêts supérieurs de l'État l'exigent, le *Sejm* ou le *Sénat* peuvent, si le Présidium ou 30 députés au moins (10 sénateurs au moins) déposent une motion, décider à la majorité absolue des suffrages exprimés en présence d'au moins la moitié du nombre réglementaire de parlementaires, siéger à huis clos<sup>19</sup>. Les résultats des scrutins parlementaires sont annoncés par le *Maréchal* du *Sejm* et publiés sur le site web du *Sejm*, immédiatement après le vote.

24. On peut connaître la composition des commissions du *Sejm* en consultant le site web du *Sejm* qui indique l'appartenance politique de chacun de leurs membres. On y trouve aussi des renseignements sur les travaux de chaque commission, en particulier

<sup>17</sup> <http://www.sejm.gov.pl>

<sup>18</sup> Article 34 du Règlement intérieur permanent du *Sejm*.

<sup>19</sup> Voir l'article 172 du Règlement intérieur permanent du *Sejm* et l'article 36 du Statut et règlement du Sénat.

sur leurs réunions et les projets de lois examinés. Lors de l'examen des projets, les lobbyistes professionnels ou représentants autorisés d'entités de lobbying professionnelles peuvent assister aux réunions des commissions. Peuvent en outre y participer les représentants d'organisations professionnelles et organismes à caractère social, les experts et autres personnes invités par le Présidium ou président de la commission. Les réunions sont aussi ouvertes aux membres du personnel des clubs de députés ainsi qu'aux journalistes de la presse écrite et audiovisuelle, avec l'accord du président. Une commission peut décider de tenir une réunion à huis clos. Les mêmes règles s'appliquent aux commissions du Sénat.

25. Les autorités indiquent que tout citoyen polonais peut consulter les documents conservés aux archives de la bibliothèque du *Sejm* qui renferme, notamment, les enregistrements audiovisuels de toutes ses réunions, ainsi que celles de ses commissions et sous-commissions. Depuis 2011, les réunions ayant lieu dans des pièces équipées en matériels audiovisuels peuvent être suivies en direct sur le site web du *Sejm*.

26. L'Acte de 2005 relatif au lobbying législatif et réglementaire<sup>20</sup> énonce le principe de l'ouverture du processus d'élaboration de la loi aux activités de lobbying. Aux fins de cet Acte, l'activité de lobbying s'entend comme toute action légale conçue pour influencer les pouvoirs publics lors du processus d'élaboration de la loi, et l'activité professionnelle de lobbying comme toute activité rémunérée exercée pour le compte ou au nom d'une tierce partie de manière à assurer la prise en compte de ses intérêts lors de l'élaboration de la loi. Le lobbying professionnel peut être exercé par un responsable de société ou une autre personne physique (en vertu d'un contrat de droit civil), à la condition que ces entités soient inscrites dans un registre conservé par le ministre en charge de l'Administration publique. Le registre contient les éléments suivants : nom, cabinet et adresse déclarés de la personne exerçant une activité de lobbying à titre professionnel ou nom, prénom et adresse d'une personne physique autre que la personne exerçant l'activité de lobbying et – pour les personnes se livrant professionnellement à une activité de lobbying – le numéro d'identification au Registre national du commerce et des sociétés du tribunal de commerce ou le numéro de code du Registre des activités économiques. Le registre est public et les informations qu'il contient sont publiées au Bulletin d'information public. L'adresse des personnes physiques n'y figure pas.

27. Les pouvoirs publics sont tenus de publier au plus tôt dans le Bulletin d'information public des informations sur les activités professionnelles de lobbying dont elles sont l'objet et sur les buts affichés des entités qui s'y livrent. Cependant, il est à noter que ce principe ne s'applique pas aux députés ni aux sénateurs à titre individuel étant donné que ceux-ci ne peuvent pas être considérés comme des « organes publics ».

28. Aux termes de l'article 17 de l'Acte relatif au lobbying législatif et réglementaire, l'autorité publique compétente est tenue de signaler immédiatement au ministre en charge de l'Administration publique les activités professionnelles de lobbying exercées par une entité non inscrite au Registre. L'entité concernée se voit alors infliger une amende de 3 000 à 50 000 PLN (environ 720 à 12 000 EUR), par décision administrative<sup>21</sup>. L'amende peut être imposée à plusieurs reprises si l'intéressée poursuit ses activités sans s'inscrire au registre.

29. L'EEG prend acte des mesures prises par la Pologne afin d'accroître la transparence du processus législatif comme, par exemple, l'enregistrement des réunions des commissions parlementaires et la récente adoption de la législation relative au lobbying qui impose l'inscription des lobbyistes professionnels sur un registre public. Il n'en demeure pas moins que l'EEG note, dans le même temps, que l'inefficacité de cette législation n'a cessé d'être critiquée lors des entretiens sur place. Il a été indiqué que 300

---

<sup>20</sup> Acte du 7 juillet 2005, Dz.U.05.169.1414.

<sup>21</sup> Article 19 de l'Acte relatif au lobbying législatif et réglementaire.

lobbyistes professionnels environ sont inscrits mais qu'une vingtaine seulement d'entre eux sont à pied d'œuvre au Parlement. Il semblerait que le lobbying soit surtout exercé de manière informelle à l'extérieur de l'enceinte réglementée en mettant à profit les liens (privés) entre certains parlementaires et des entreprises, et l'influence que ces dernières peuvent avoir sur la législation par leurs contacts avec les parlementaires. Dans ce contexte, l'EEG souhaite vivement savoir si d'éventuels autres amendements au régime en vigueur font l'objet d'un débat public suivi, y compris au Parlement<sup>22</sup>. L'EEG encourage les autorités à engager un processus de réforme afin d'accroître la transparence des activités de lobbying, par exemple en leur donnant une définition plus précise et en encadrant plus rigoureusement le lobbying non-professionnel. Cette réforme devrait englober les personnes susceptibles de se livrer à la divulgation d'informations ciblées et qui tentent d'infléchir l'action publique pour le compte d'intérêts particuliers mais en agissant en tant que membres de conseils de direction d'entreprises, lobbyistes internes, représentants d'un syndicat ou organisme de bienfaisance. Cela devrait améliorer la transparence de l'information qui doit être signalée par ceux qui font l'objet d'un lobbying.

30. Cela dit, le thème central de cette évaluation concerne les règles applicables aux parlementaires, et non à ceux qui tentent de les influencer. À cet égard, l'EEG émet des réserves quant à la règle selon laquelle seuls les « pouvoirs publics » sont tenus de publier dans le Bulletin d'information public des renseignements sur les activités professionnelles de lobbying dont ils font l'objet et sur les buts affichés des entités qui s'y livrent, alors que les députés et sénateurs ne sont pas soumis à l'obligation de déclaration à titre personnel. De même, les activités professionnelles de lobbying exercées par une entité qui n'est pas enregistrée doivent être signalées par les autorités – les députés et sénateurs à titre personnel n'y étant cependant pas tenus – au ministre en charge de l'Administration publique. Le régime en vigueur de déclaration peut être facilement contourné par les lobbyistes qui contactent directement chaque parlementaire. Il semblerait que cette lacune aggrave l'inefficacité de l'Acte relatif au lobbying législatif et réglementaire. Étant donné que des intérêts commerciaux privés peuvent influencer fortement sur le processus législatif, l'EEG a la conviction qu'il est hautement souhaitable que les parlementaires rendent publics les contacts avec les lobbyistes afin d'assurer une transparence optimale.

31. Qui plus est, plusieurs interlocuteurs ont fait part de certaines préoccupations concernant l'influence exercée par les lobbyistes se livrant officieusement à cette activité aux audiences des sous-commissions parlementaires qui analysent les projets de législation. Le Règlement intérieur les autorise (ainsi que les commissions)<sup>23</sup> à inviter des experts ou autres personnes à leurs réunions. Il semblerait qu'il ne soit pas rare, dans la pratique, qu'à ces séances, les « invités » – parmi lesquels les lobbyistes de facto tels que des personnes appartenant à des entreprises, qui ont des intérêts et entretiennent des relations de longue date avec des parlementaires – se trouvent en majorité et soient donc en position particulièrement favorable pour peser sur le cours de la loi. Dans le même temps, les lobbyistes professionnels enregistrés n'ont pas le droit (à moins d'y avoir été invités par la sous-commission) de participer aux audiences, contrairement aux réunions<sup>24</sup>. Le risque existe que des lobbyistes non enregistrés, entretenant des relations avec des parlementaires, soient à même d'agir sur des points de détail précis de la législation lors de ces séances.

---

<sup>22</sup> Il a été indiqué à l'EEG que, durant la précédente législature, les services du Premier ministre avaient commencé à rédiger un nouveau projet de loi sur le lobbying qui n'avait finalement pas été soumis au *Sejm*. Par ailleurs, le 18 mai 2012, un groupe de députés a présenté un projet de loi relatif à l'ouverture du processus législatif aux activités de lobbying, qui définit les obligations des pouvoirs publics dans ce cadre, les règles de lobbying, les façons acceptables d'infléchir les décisions des pouvoirs publics et les dispositifs d'encadrement des activités de lobbying.

<sup>23</sup> Voir l'article 153.1 du Règlement intérieur permanent du *Sejm* et l'article 60.6 du Statut et règlement du Sénat.

<sup>24</sup> Voir l'article 154.2a du Règlement intérieur permanent du *Sejm* et l'article 60.2a du Statut et règlement du Sénat.

32. L'EEG s'inquiète d'une organisation qui écarte les lobbyistes enregistrés des séances des sous-commissions mais les ouvre à des « invités » susceptibles d'infléchir le processus législatif. L'EEG fait siennes les préoccupations exprimées par plusieurs professionnels rencontrés sur place concernant le risque de voir des intérêts privés influencer des parlementaires et le processus d'élaboration de la loi hors de l'enceinte réglementée réservée aux activités de lobbying, et les incertitudes entourant l'origine des amendements apportés à la législation lors de son passage devant le Parlement. La situation est d'autant plus inquiétante que le cadre juridique en vigueur qui régit les activités des parlementaires ne prévoit pas de mécanisme pour signaler les conflits d'intérêts possibles au regard des procédures législatives concrètes. Pour finir, un réel problème de transparence se pose ici : même si le processus se trouve être parfaitement légitime, on y voit la possibilité d'une influence abusive. Par conséquent, eu égard aux paragraphes antérieurs, **le GRECO recommande que les interactions des parlementaires avec les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer le processus législatif soient rendues plus transparentes, y compris en ce qui concerne les réunions des sous-commissions parlementaires.**

#### Rémunération et avantages matériels

33. Le salaire mensuel d'un parlementaire est actuellement de l'ordre de 9 892,30 zlotys polonais/PLN (environ 2 374 EUR). Au 12 avril 2012, 401 députés percevaient un salaire intégral et 18 un salaire partiel. Au début de la 8<sup>ème</sup> législature du Sénat, 57 sénateurs touchaient un salaire intégral et 8 un salaire partiel. En outre, les parlementaires ont droit à des indemnités de fonction : 20% du salaire pour les présidents de commission, 15% pour les vice-présidents et 10% pour les présidents des sous-commissions permanentes, pour les secrétaires et membres de certaines commissions. Le montant total des avantages ne peut pas dépasser 35% du salaire. Les membres du Présidium (le *Maréchal* et les *Vices-Maréchaux*) sont rémunérés selon les règles applicables aux personnes occupant des postes de direction dans l'administration d'État. Conformément à la note du 9 février 2012 du président du Cabinet central de statistiques, concernant les salaires moyens au quatrième trimestre 2011, le salaire brut mensuel moyen pour cette période s'établissait à 3 586,75 PLN, soit environ 861 EUR.

34. Par ailleurs, les députés bénéficient des avantages supplémentaires suivants : une indemnité journalière leur est servie pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement en Pologne (une somme forfaitaire égale à 25% du salaire du député) ; une indemnité de départ à la fin du mandat (égale à trois fois le montant du salaire) ; une allocation décès ; une indemnité pour les accidents subis en cours de mandat ; des prestations de retraite et de pension – à savoir une indemnité de départ unique égale à trois fois le montant du salaire en cas de départ à la retraite et à une fois le montant du salaire en cas de pension (pour les députés qui partent à la retraite ou touchent une pension d'invalidité en cours de mandat ou dans les 12 mois qui suivent sa fin) ; versement de prestations non remboursables par la Caisse de sécurité sociale – en cas d'urgence ; attribution d'un logement de fonction hors de la résidence permanente du député et hors de Varsovie (remboursé à hauteur de 7 600 PLN/environ 1 824 EUR par an) ; gratuité des transports publics et des billets d'avion sur les vols nationaux, de la correspondance, des soins médicaux pendant la législature du *Sejm* ; droit à une allocation logement à Varsovie qui, dans certaines conditions telles qu'établies par le Présidium, consiste en une somme forfaitaire mensuelle de 2 200 PLN/environ 528 EUR. Les mêmes règles valent pour les sénateurs. Des informations sur le salaire et les avantages des parlementaires peuvent être obtenus par le public sur les sites web du *Sejm* et du *Sénat*.

35. Chaque député a droit à une somme forfaitaire de 11 650 PLN/environ 2 796 EUR pour couvrir les coûts de fonctionnement de son bureau. L'utilisation de ces fonds est réglementée de manière détaillée par l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou

sénateur et par des textes de loi dérivés<sup>25</sup>. Par ailleurs, la Chancellerie du *Sejm* met à la disposition des députés des bureaux équipés. En cours de mandat, ces derniers reçoivent une somme de 9 000 PLN/environ 2 160 EUR pour les députés nouvellement élus, et 4 500 PLN/environ 1 080 EUR pour les députés réélus, pour la rénovation leur cabinet et l'achat d'équipements supplémentaires. De surcroît, la Chancellerie rembourse aux collaborateurs du député les frais de trois déplacements professionnels, leur verse en plus une gratification annuelle, dite 13<sup>ème</sup> mois, une indemnité de départ quand ils cessent leur travail au *Sejm* ainsi que des primes pour certains anniversaires marquants au personnel qui remplit les conditions requises. Les mêmes règles s'appliquent aux sénateurs (bien que le *Sénat* ne rembourse pas les frais de déplacement des collaborateurs des sénateurs).

### Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

36. Les principes éthiques applicables aux députés sont inscrits dans la Résolution de 1998 du *Sejm* « Principes éthiques des députés »<sup>26</sup>. Celle-ci leur rappelle que, selon le serment prêté conformément à l'article 104.2 de la Constitution, le service public doit être exercé dans le respect impératif de l'ordre juridique, des principes éthiques communément acceptés, dans l'intérêt du bien commun et dans un esprit de solidarité. Cette exigence va même plus loin, puisqu'il est demandé aux députés d'agir d'une manière conforme à la dignité de leur fonction, en particulier en montrant désintéressement, largeur d'esprit et objectivité, en défendant la bonne réputation du *Sejm* et la transparence. La résolution précise notamment que les députés doivent être guidés par l'intérêt général et ne pas tirer parti de leur fonction pour eux-mêmes ou pour leurs proches, ni accepter d'avantages qui pourraient influencer leur activité de parlementaire. Ils doivent rendre publics les intérêts personnels qui les lient à la loi à l'élaboration de laquelle ils participent. Les députés sont responsables de leurs décisions et actions, et sont tenus de se soumettre aux procédures d'examen applicables. La commission d'éthique des députés contrôle que ces derniers appliquent ces principes.

37. Il n'existe pas de définition juridique globale des conflits d'intérêts. Le cadre juridique pour la prévention de tels conflits est établi par 1) la Constitution qui énonce des principes généraux comme l'incompatibilité des fonctions ; 2) l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur qui contient notamment des dispositions sur les activités accessoires, la présentation régulière de déclarations de patrimoine, l'inscription des avantages dans le registre d'intérêts et le droit à congé sans solde pour la durée du mandat et 3 mois après qu'il ait pris fin<sup>27</sup> ; 3) les règles de procédure complémentaires du Règlement intérieur permanent du *Sejm* et du Statut et du règlement du Sénat ; et 4) les Principes éthiques des députés tels que visés par la Commission d'éthique. En cas de non-respect des règles, il est prévu une série de sanctions, principalement disciplinaires et pénales.

38. L'EEG pense que les Principes éthiques des députés traitent les principaux problèmes d'éthique qui intéressent l'exercice du mandat parlementaire. Dans le même temps ce texte manque de précision et semble incapable d'aider correctement les députés à faire face aux situations concrètes. Les informations recueillies par l'EEG au cours des entretiens donnent clairement à penser qu'une extrême confusion règne dans l'entourage des parlementaires sur le comportement qui est attendu d'eux et, en particulier, ce que l'on entend par conflit d'intérêts. Afin que cet instrument soit utile aux intéressés, les Principes éthiques des députés ont besoin d'être améliorés afin de fournir, notamment, des indications précises sur la prévention des conflits d'intérêts, l'acceptation des cadeaux et d'autres avantages, les incompatibilités, activités

<sup>25</sup> Voir ci-après au chapitre « Utilisation abusive des ressources publiques ».

<sup>26</sup> Résolution du *Sejm* du 17 juillet 1998, M.P. 98.24.338.

<sup>27</sup> Voir l'article 29 de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur. Si un parlementaire n'a pas exercé son droit à congé sans solde, son employeur doit le libérer de son poste de manière à lui permettre de tenir ses fonctions de député ou de sénateur.

accessoires et intérêts financiers, l'utilisation abusive des informations et des ressources publiques, l'obligation de présenter des déclarations de patrimoine, la conduite à adopter envers des tiers comme les lobbyistes, et comporter des exemples détaillés de conflits d'intérêts possibles. Cela pourrait être réalisé, par exemple, par l'élaboration d'un Code de déontologie reposant sur les principes éthiques existants, ou d'instructions concernant les principes éthiques des députés.

39. Cet instrument n'a pas vocation à remplacer la législation en vigueur qui impose des obligations aux parlementaires, mais à en tirer parti et à la compléter. Étant donné que les dispositions juridiques pertinentes sont éparpillées dans plusieurs textes de loi et que certaines d'entre elles (par exemple relatives à l'exercice d'activités accessoires) demeurent particulièrement imprécises,<sup>28</sup> il est très important de faire un tour d'horizon global des règles énoncées dans un texte et de donner des instructions précises quant à leur application. Dans le même temps, cet instrument sensibiliserait les députés aux questions d'intégrité et démontrerait au public leur volonté de prendre des mesures pour accroître leur probité et celle de leurs pairs. Enfin, l'EEG note que, selon certains interlocuteurs, la commission d'éthique des députés n'agirait pas toujours en fonction de critères objectifs lorsqu'elle choisit les plaintes sur lesquelles elle statue ou quand elle s'occupe de conflits d'intérêts et de problèmes d'éthique. Si elle n'a pas pu vérifier ces allégations, l'EEG pense que, en consolidant le socle des activités de la commission, on améliorerait à la fois l'efficacité de son travail et sa réputation.

40. En ce qui concerne les sénateurs, l'EEG note que ceux-ci prêtent le même serment que les députés et qu'ils sont par conséquent liés par les mêmes principes généraux de déontologie conformément à l'article 104.2 de la Constitution.<sup>29</sup> Cependant, contrairement au *Sejm*, le *Sénat* ne dispose pas de texte qui pourrait être considéré comme un ensemble de principes éthiques. Il faut remédier à cette lacune en tenant compte des exigences évoquées précédemment au sujet de ces règles. Par conséquent, eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande i) que les Principes éthiques des députés soient complétés afin de fournir des instructions claires aux députés du Sejm en ce qui concerne les conflits d'intérêts (par exemple, définitions et types) et les domaines connexes (y compris, en particulier, l'acceptation de cadeaux et d'autres avantages, les incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers, l'utilisation abusive des informations et ressources publiques, l'obligation de présenter des déclarations de patrimoine et le comportement à adopter envers des tiers comme les lobbyistes – accompagnées d'exemples détaillés) ; et ii) que de telles règles éthiques et déontologiques soient aussi adoptées à l'intention des sénateurs et diffusées parmi eux.** Par ailleurs, les autorités peuvent aussi souhaiter examiner l'adoption d'une définition légale précise ou de définitions des circonstances qui occasionneraient un conflit d'intérêts.

41. Par ailleurs, l'EEG note qu'aucune loi ne limite l'exercice d'activités commerciales ni la détention d'intérêts financiers par les députés et sénateurs, sauf certaines activités ou fonctions liées à l'État ou aux collectivités locales – ou à des biens leur appartenant – qui sont interdites. À cet égard, l'EEG s'inquiète de ce que le cadre juridique en vigueur ne prévoit pas de mécanisme pour signaler les éventuels conflits d'intérêts susceptibles de naître lors du traitement d'une question particulière au Parlement. Bien que les Principes éthiques énoncent la règle selon laquelle les députés du *Sejm* sont « tenus de faire connaître les intérêts personnels qui les lient à la loi à l'élaboration de laquelle ils participent », il semblerait que ce principe soit mal connu et qu'il n'existe pas de moyen efficace pour assurer son application. Cette lacune semble préoccupante car plusieurs personnes interrogées sur place se sont inquiétées des conflits d'intérêts touchant les

---

<sup>28</sup> Voir ci-après, au chapitre « Interdiction ou limitation de certaines activités ».

<sup>29</sup> Voir l'article 108 de la Constitution.

parlementaires lors de l'examen de projets de législation au Parlement.<sup>30</sup> Elles ont laissé entendre que les parlementaires étaient « très souvent » personnellement intéressés par l'issue d'un projet de loi et qu'il n'existait pas de dispositif adapté, voire aucun, pour mettre au jour ces conflits. Ces personnes tenaient beaucoup à ce qu'un nouveau processus soit instauré, qui obligerait les parlementaires à faire connaître, au début de la procédure législative, leurs intérêts ainsi que ceux de leurs proches dans l'issue d'un projet de loi. Par exemple, lorsqu'ils notifient un amendement, une motion ou un projet, les parlementaires devraient déclarer tout intérêt ayant trait au débat. Par conséquent, **le GRECO recommande, tant en ce qui concerne les députés du Sejm que les sénateurs, qu'un mécanisme clair et précis soit élaboré pour déclarer de potentiels conflits d'intérêts des parlementaires – en prenant aussi en considération les intérêts de leurs proches – au regard de (projets de) dispositions législatives concrètes.**

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

##### *Cadeaux*

42. En principe, les cadeaux aux parlementaires sont autorisés sans limitation de valeur. La seule restriction est énoncée à l'article 33.2 de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur, qui interdit à ces derniers d'accepter des dons qui pourraient saper la confiance des électeurs dans la manière dont ils exercent leur mandat en vertu de l'article 1.1. Cette disposition stipule que les députés et sénateurs doivent exercer leurs fonctions dans l'intérêt de la nation.

43. Par ailleurs, il y a lieu de noter que les parlementaires qui acceptent des avantages « en rapport avec l'exercice de fonctions publiques » peuvent être tenus pénalement responsables en vertu des dispositions sur la corruption de l'article 228 du Code pénal (CP)<sup>31</sup>. Les autorités expliquent toutefois que la doctrine juridique et la jurisprudence<sup>32</sup> toléreraient les petits cadeaux d'ordre symbolique, dont la valeur est insignifiante et que l'usage impose dans certaines situations. Elles indiquent par ailleurs qu'il n'a pas été enregistré de cas de corruption de parlementaires ces dernières années. Une action pénale est actuellement en cours contre un député en rapport avec une infraction de corruption passive.

##### *Incompatibilités*

44. En application de l'article 103 de la Constitution<sup>33</sup> qui énonce le principe de l'incompatibilité des fonctions, le mandat de député ou sénateur ne peut pas être exercé conjointement avec le poste de Président de la Banque nationale de Pologne, Président de la Chambre suprême de contrôle, Commissaire aux droits des citoyens, Commissaire aux droits des enfants ou leurs adjoints, membre du Conseil de politique monétaire, membre du Conseil national de l'audiovisuel, ambassadeur, ou un emploi à la Chancellerie du Sejm ou du Sénat, du Président du République, ou dans les services administratifs de l'exécutif, sauf pour les membres du Conseil des Ministres et les secrétaires d'État de l'administration de l'exécutif. De surcroît, il est interdit aux juges, procureurs, agents de la fonction publique, militaires en service actif ou fonctionnaires de police ou des services de protection de l'État d'exercer un mandat parlementaire. Selon la

---

<sup>30</sup> À cet égard, l'EEOG a été informée que les services du Premier ministre avaient commencé, au cours de la précédente législature du Sejm, à rédiger un projet de loi sur les façons d'éviter les conflits d'intérêts, lequel n'avait finalement pas été déposé au Sejm.

<sup>31</sup> En vertu de l'article 228 § 1 du CP, la corruption passive est passible de privation de liberté pour une durée allant de 6 mois à 8 ans. Les dispositions de l'article 228 §§ 2 à 5 du CP régissent les cas de corruption aggravée et autres.

<sup>32</sup> Décision de la Cour suprême No. VI KZP 34/07 du 26 février 1988. – Voir aussi le rapport d'évaluation du troisième cycle du GRECO sur la Pologne, document Greco Eval III Rep (2008) 2E, paragraphes 16 et 63.

<sup>33</sup> En même temps que l'article 108 de la Constitution, en ce qui concerne les sénateurs.

Constitution, l'incompatibilité est un principe absolu dont la violation a pour effet de mettre fin au mandat<sup>34</sup>.

45. L'article 30.1 de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur élargit le principe d'incompatibilité. En vertu de cette disposition, il est également interdit aux parlementaires d'accepter un contrat de travail à la Cour constitutionnelle, la Cour suprême des comptes, au cabinet du Défenseur des droits de l'homme, du Conseil national de l'audiovisuel, du Bureau national des élections, à l'Inspection nationale du travail, dans les organes des collectivités locales ou en tant que personnel administratif dans des tribunaux ou au ministère public. En vertu de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur, le principe d'incompatibilité est relatif et sa violation engage la responsabilité du parlementaire.

46. Les autorités font savoir que plusieurs autres réglementations établissent l'interdiction de combiner un mandat parlementaire et certains fonctions ou postes. Par exemple, un parlementaire ne peut pas être Président du Bureau des marchés publics, Inspecteur général de la protection des données à caractère personnel ou Président de la Caisse maladie nationale ou son adjoint(e). Qui plus est, l'incompatibilité absolue frappe les autres fonctions de nature politique comme la fonction de parlementaire européen, conseiller d'une collectivité locale, maire ou député maire.

#### *Activités accessoires, intérêts financiers, emploi après la cessation des fonctions*

47. En principe, les parlementaires sont autorisés à exercer des activités accessoires, notamment économiques, et à détenir des intérêts financiers comme des actions de sociétés commerciales, des obligations, titres négociables ou autres instruments financiers. Cependant la loi prévoit les limitations suivantes.

48. En vertu de l'article 33 de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur, ces derniers doivent informer le Maréchal du *Sejm* et celui du *Sénat* de leur intention de se livrer à des activités complémentaires autres que celles régies par le droit d'auteur et connexes (paragraphe 1). Il leur est interdit de pratiquer des activités qui pourraient saper la confiance des électeurs dans la façon dont le mandat est exercé en vertu de l'article 1.1 (paragraphe 2), et de se prévaloir de ce mandat ou d'utiliser le titre de parlementaire aux fins d'une quelconque activité accessoire ou économique.

49. Par ailleurs, en application de l'article 107.1 de la Constitution,<sup>35</sup> il est interdit aux parlementaires, dans la mesure stipulée par la loi, de se livrer à une activité commerciale mettant à profit un avantage tiré d'un bien appartenant à l'État ou à des collectivités locales ou d'acquérir ce bien.

50. La principale disposition légale ayant trait à l'activité économique des parlementaires figure à l'article 34 de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur. En vertu de cet article, il leur est interdit d'exercer une activité économique, pour leur propre compte ou associés à d'autres personnes, qui utilise un bien appartenant à l'État ou la commune ; diriger cette activité, agir en qualité de représentant ou mandataire aux fins de la gestion de ladite activité (paragraphe 1). Ils ne peuvent pas siéger aux conseils de direction, conseils de surveillance ou dans des commissions d'audit ni agir en tant que représentants commerciaux agréés d'entreprises dans lesquelles l'État ou des collectivités constituées en personnes morales détiennent un intérêt (paragraphe 2). Enfin les parlementaires ont l'interdiction de détenir une participation de plus de 10% dans des sociétés commerciales dans lesquelles l'État ou des collectivités constituées en personnes morales détiennent un intérêt. Les participations dépassant un bloc de 10% doivent être cédées par le député ou sénateur

---

<sup>34</sup> Voir les articles 247, 249 et 250 du Code électoral qui contiennent d'autres éléments à ce propos.

<sup>35</sup> En liaison avec l'article 108 de la Constitution, pour ce qui est des sénateurs.

avant la première séance du *Sejm* ou du *Sénat*. Dans le cas contraire, il leur est interdit d'exercer les droits qui y sont attachés (droit de vote, droit aux dividendes, droit à la distribution d'actifs, droit de préemption) pendant la durée de leur mandat et deux ans après qu'il ait pris fin (paragraphe 4).

51. L'EEG prend acte des textes de loi susmentionnés, tout en considérant néanmoins que le seuil indiqué dans l'article 34.4 de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur – interdisant aux parlementaires de détenir une participation de plus de 10% dans des sociétés commerciales dans lesquelles l'État ou des collectivités constituées en personnes morales, des entreprises possèdent un intérêt – est relativement élevé. Les autorités pourraient vouloir envisager de baisser ce seuil à un niveau approprié aux fins de prévenir des conflits d'intérêts tant en apparence que dans la réalité.

52. Aucune loi n'interdirait aux députés ou sénateurs d'occuper certain postes ou de trouver un emploi dans des secteurs particuliers une fois leur mandat venu à expiration. L'EEG s'inquiète qu'un parlementaire puisse avoir la possibilité d'impulser la loi tout au long du processus législatif sans conflit d'intérêts apparent à ce moment-là, tout en ayant l'intention de s'engager dans un domaine y afférent une fois retourné dans le secteur privé. Les autorités sont par conséquent encouragées à envisager de prendre des mesures adaptées pour empêcher que ne puissent survenir de telles situations de conflits d'intérêts, comme d'imposer une période de réflexion d'un à deux ans entre la fin du mandat parlementaire et un nouvel emploi, en cas de conflit potentiel si l'intéressé avait encore été parlementaire.

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

53. En application de l'article 19.1 de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur, les parlementaires sont habilités, pour autant que cela ne porte pas atteinte aux droits personnels d'autres personnes, à obtenir des informations et des documents, pénétrer dans les locaux où ces informations et documents sont conservés, et à inspecter les travaux de l'administration publique et des organes des collectivités locales, ainsi que des partenariats auxquels participent le Trésor public, des entreprises contrôlées par l'État ou les collectivités locales, conformément aux dispositions relatives aux informations confidentielles protégées par la loi.

54. En ce qui concerne l'accès aux informations confidentielles, l'article 7.11 du Règlement intérieur permanent du *Sejm* stipule que les dispositions légales relatives à la protection desdites informations s'appliquent et qu'un député doit s'engager par écrit à ne pas divulguer – à la fois pendant et à la fin de son mandat – les renseignements sensibles obtenus dans l'exercice de son mandat. Les conditions d'accès à ces informations ainsi que les modalités de traitement sont régies par l'Acte de 2010 relatif à la protection des données classifiées,<sup>36</sup> ainsi que par les dispositions d'application établies à partir de ce texte. La loi autorise les députés à consulter les informations qualifiées de « classifiées », « confidentielles » ou « secrètes » par la personne autorisée, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas besoin de certificat ni d'habilitation de sécurité. En revanche, pour consulter des informations classifiées « très secret » l'Agence de sécurité intérieure procède à un contrôle des antécédents de l'intéressé, à la demande du Maréchal du *Sejm*, afin de vérifier sa discrétion. Les informations sont classifiées « très secret » si leur publication non autorisée cause un préjudice exceptionnellement grave à la Pologne, par exemple en menaçant son indépendance, sa souveraineté, son intégrité territoriale, sa sécurité intérieure ou l'ordre constitutionnel.

55. La divulgation d'informations confidentielles engage la responsabilité pénale du parlementaire concerné en vertu des dispositions du chapitre XXXIII du CP, « Violations des informations protégées ». Selon l'article 265 § 1 du CP, « Quiconque divulgue ou, en

---

<sup>36</sup> Acte du 5 août 2010, J. de L.10.182.1228

violation de la loi, utilise des informations classifiées « secret » ou « très secret », est passible d'une peine privative de liberté d'une durée de 3 mois à 5 ans. »<sup>37</sup> Aux termes de l'article 266 § 1 du CP, « Quiconque, en violation de la loi ou de l'obligation qui lui incombe, divulgue ou utilise des informations dont il/elle a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions ou en rapport avec l'exécution de sa tâche, de l'activité publique, d'intérêt collectif, économique ou scientifique dont il/elle s'acquitte, est passible d'une amende, d'une peine de privative de liberté ne pouvant excéder 2 ans»<sup>38</sup>. Selon les autorités, aucun cas d'utilisation abusive d'informations sensibles n'aurait été enregistré ces dernières années.

#### *Utilisation abusive des ressources publiques*

56. Les autorités disent avoir mis en place plusieurs garde-fous afin d'empêcher l'utilisation abusive des ressources publiques, en particulier, les dispositions susmentionnées de l'article 107.1 de la Constitution et l'article 34.1 de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur qui interdit aux parlementaires de se livrer à une activité économique utilisant un bien appartenant à l'État ou à la collectivité.

57. Elles évoquent aussi les règles concernant l'utilisation des fonds publics par les parlementaires ainsi que leurs obligations de transparence à cet égard. Pour ce qui est des avantages dont ils bénéficient en plus de leur salaire régulier, les parlementaires doivent présenter à la Chancellerie du Sejm/du Sénat, notamment, les factures et reçus de leurs frais d'hébergement lorsqu'ils se trouvent hors de leur résidence permanente ainsi que leur quittance de loyer et conserver une trace électronique de ces dépenses.

58. Par ailleurs les fonds publics utilisés par les parlementaires pour assurer le fonctionnement de leurs cabinets et rémunérer leurs collaborateurs sont réglementés en détail par l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur et des textes de droit dérivés<sup>39</sup>. La réglementation dispose notamment qu'un député est autorisé à employer des collaborateurs à son propre compte pendant une période déterminée, qui ne peut pas dépasser la durée du mandat. Il peut bénéficier de l'aide d'assistants pour accomplir sa mission. Un député fixe la rémunération de ses collaborateurs. La somme forfaitaire qui lui est allouée pour ses frais de fonctionnement ne peut pas être utilisée pour des engagements découlant de contrats passés avec les membres de sa famille, financer des partis politiques, des organismes sociaux, des fondations, le fonctionnement de clubs de députés et groupes parlementaire ou des œuvres de bienfaisance. Seuls responsables des fonds de fonctionnement qui leur sont alloués, les députés sont tenus de présenter à la Chancellerie du Sejm des relevés annuels des dépenses effectuées à ce titre. Ils doivent aussi justifier l'utilisation de ces fonds à la fin du mandat. Toutes les dépenses hors budget sont couvertes par les fonds propres du député. Le fonctionnement du cabinet du député ne peut pas être pris en charge par d'autres entités. Les mêmes règles s'appliquent aux sénateurs.

59. Enfin, en ce qui concerne les fonds alloués pour la rénovation des cabinets et l'achat de nouveaux équipements, il est interdit aux parlementaires de s'en servir pour acquérir un bien coûtant plus de 3 500 PLN /environ 840 EUR. Ils doivent rendre compte de l'utilisation des fonds en présentant à la Chancellerie du Sejm/Chancellerie du Sénat un justificatif original des dépenses. Ils doivent aussi justifier les dépenses afférentes aux déplacements professionnels des collaborateurs, la prime de 13ème mois, l'indemnité de départ à la fin du mandat et les primes de jubilé payées au personnel

---

<sup>37</sup> Les dispositions de l'article 265 §§ 2 et 3 du CP régissent les infractions légères et aggravées.

<sup>38</sup> L'article 266 § 2 du CP régit les cas aggravés.

<sup>39</sup> En particulier, l'ordonnance No. 8 du *Maréchal du Sejm* du 25 septembre 2001 relative aux conditions techniques et d'organisation de l'installation, du fonctionnement et de la fermeture des cabinets des députés, et l'ordonnance No. 5 du *Maréchal du Sejm* du 21 septembre 2001 relative à la procédure de paiement des compléments de salaire annuels des collaborateurs des clubs et groupes de députés, au mode de calcul et paiement des primes d'ancienneté et à l'indemnité parlementaire de départ à la fin du mandat au Sejm.

éligible, en présentant des pièces telles que des bulletins de paie détaillés indiquant les avantages versés aux salariés.

60. L'EEG considère que le cadre juridique applicable à la limitation et réglementation de certaines activités des parlementaires est à de nombreux égards satisfaisant. Cela dit, il est encore possible d'apporter des améliorations dans certains domaines comme cela a été dit précédemment, par exemple, en ce qui concerne l'emploi après la cessation des fonctions. En outre, au cours des entretiens, l'attention de l'EEG a été attirée à plusieurs reprises par le manque de précision des dispositions juridiques pertinentes, jugées trop floues pour être comprises et appliquées. C'est particulièrement vrai s'agissant de l'article 33.2 de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur – qui interdit à ces derniers d'exercer des activités supplémentaires ou d'accepter des dons « susceptibles de saper la confiance des électeurs dans l'exercice de leur mandat ». Il semblerait que cette disposition soit dépourvue d'intérêt pratique et revête un caractère symbolique. Les autorités pourraient souhaiter envisager de modifier cette disposition afin de donner aux parlementaires des instructions précises au sujet de ces questions importantes. Cependant, à condition au moins d'introduire ces instructions dans les Principes d'éthiques des députés qui sont à compléter (et en intégrant cette question aux règles d'éthique et de déontologie à l'intention des sénateurs, encore à élaborer), tel que recommandé précédemment, il n'est pas formulé de recommandation formelle à cet égard.

#### Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

61. Tout d'abord, en vertu de l'article 35 de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur, les parlementaires doivent remettre au Maréchal du *Sejm* ou du *Sénat* des déclarations concernant leur situation financière – ci-après dénommées déclarations de patrimoine – établies selon le modèle annexé à l'Acte, dans les délais suivants : 1) au moment de la prestation de serment en tant que député ou sénateur élu, en indiquant (comment et quand) ils prévoient d'interrompre toute activité économique utilisant un bien appartenant au Trésor public ou aux collectivités locales, et aussi renoncer à un tel bien ; 2) au plus tard le 30 avril de l'année en cours, dresser un état de la situation au 31 décembre de l'année écoulée, accompagné d'une copie de la déclaration de revenus annuelle ; 3) dans un délai d'un mois à compter de la publication des résultats des élections au *Sejm* ou au *Sénat*. Les membres de la famille des parlementaires ne sont pas obligés de présenter une déclaration de patrimoine. Les parlementaires ne sont pas tenus de soumettre des déclarations de patrimoine ponctuelles, par exemple chaque fois qu'ils ont un intérêt dans une question en cours d'examen par le Parlement ou ses commissions.

62. Les déclarations de patrimoine doivent indiquer, notamment, les biens entrant dans la communauté matrimoniale ou appartenant en propre au parlementaire, en particulier 1) liquidités, biens immobiliers, parts dans des intérêts privés ou commerciaux, valeurs et actions de sociétés commerciales, bien achetés au Trésor public, à d'autres personnes morales publiques, entités des collectivités locales, associations ou personnes morales qui leur sont attachées – mis en vente dans le cadre d'un appel d'offres – ainsi que toute activité économique exercée/poste occupé dans des entreprises commerciales ; 2) revenus tirés d'un emploi ou d'une autre activité ou profession rémunérée, en précisant les montants reçus pour chaque catégorie visée précédemment (sans indiquer le temps consacré à ces activités) ; 3) biens meubles d'une valeur dépassant 10 000 PLN/environ 2 400 EUR ; 4) passifs liquides d'une valeur dépassant 10 000 PLN/environ 2 400 EUR, notamment crédits et prêts souscrits, en spécifiant les conditions auxquelles ils ont été consentis.

63. Les renseignements figurant dans les déclarations de patrimoine doivent être rendus publics par le Maréchal du *Sejm* ou du *Sénat* par voie électronique – dans la pratique, sur le site web du *Sejm* ou du *Sénat*. L'adresse du domicile du député ou

sénateur et du lieu où sont situés les biens immobiliers leur appartenant n'apparaissent pas. Par ailleurs, le Maréchal du *Sejm* ou du *Sénat* envoie une copie de la déclaration de patrimoine au centre des impôts du lieu du domicile du parlementaire. Les déclarations sont conservées 6 ans.

64. Deuxièmement, conformément à l'article 35a de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur, les avantages dont bénéficient les parlementaires ou leur conjoint doivent être déclarés dans le Registre des intérêts conservé par le Maréchal du *Sejm* ou du *Sénat*. Tout changement dans les informations figurant au Registre doit être signalé dans un délai de 30 jours.

65. Le Registre des intérêts contient des renseignements sur 1) les postes occupés et professions exercées à la fois dans l'administration publique et les institutions privées donnant lieu à rémunération, et les activités exercées à titre indépendant ; 2) le support matériel de l'activité publique exercée par la personne déclarante ; 3) les dons provenant d'entités étrangères et nationales dépassant 50% du salaire minimum en décembre de l'année écoulée, tel que spécifié par le ministre du Travail et de la Politique sociale en application du Code du travail – à cet effet, le salaire minimum s'élève actuellement à 760 PLN/environ 182 EUR<sup>40</sup> ; 4) les voyages à l'intérieur du pays et à l'étranger sans lien avec la fonction publique exercée, si les frais ont été pris en charge par la personne déclarante ou son conjoint, par les institutions qui les emploient, ou par des partis politiques, associations ou fondations dont ils sont membres ; 5) d'autres avantages reçus dont la valeur est supérieure au montant indiqué au point 3 et sans lien avec les postes occupés, professions exercées ou travaux effectués tels que visés au point 1. Il faut, en outre, indiquer dans le Registre la participation aux instances officielles de fondations, d'entreprises ou coopératives commerciales, que cette participation donne ou pas lieu à l'attribution d'avantages financiers.

66. Le Registre des intérêts peut être consulté par le public, et son contenu est publié une fois par an par le Maréchal du *Sejm* ou du *Sénat*, dans un recueil distinct. Les autorités indiquent que les renseignements communiqués par les députés sont, dans la pratique, diffusés d'office sur le site web du *Sejm*/du *Sénat*.

67. L'EEG note que les règles relatives aux déclarations de patrimoine sont relativement strictes – dans la mesure où les parlementaires ont l'obligation de soumettre des déclarations à intervalles réguliers (au début du mandat, avant le 30 avril de chaque année et à la fin du mandat), qu'elles contiennent des informations sur les biens matrimoniaux, et qu'elles peuvent être consultées sur les sites web du *Sejm* et du *Sénat*. En plus de ce régime de déclaration particulièrement rigoureux, il est intéressant de noter que les parlementaires sont aussi tenus, en permanence, de déclarer dans un Registre des intérêts, qui est public, les avantages dont ils bénéficient. Cela dit, le domaine couvert par la déclaration de patrimoine semble être assez étroit du fait qu'il ne comporte pas de renseignements sur la famille proche, notamment les conjoints, enfants à charge [sauf en ce qui concerne les biens communs du parlementaire et de son/sa conjoint(e)], ou sur d'autres membres proches de la famille, par exemple les parents (alors que le Registre des intérêts fait état des avantages reçus par les conjoints). L'EEG a quelques préoccupations du fait que la réglementation en vigueur relative à la transparence puisse être contournée en transférant des biens aux proches. L'EEG s'est penchée longuement sur cette question avec de nombreux interlocuteurs, dont certains – y compris des représentants d'organes de surveillance – ont reconnu ouvertement les insuffisances du régime existant. Ils ont aussi informé l'EEG que la question de l'élargissement du domaine couvert par la déclaration fait l'objet de débats publics et au Parlement, depuis plusieurs années, et qu'elle a suscité un grand intérêt. Toutefois, les changements envisageables semblent se heurter à des résistances essentiellement pour

---

<sup>40</sup> Conformément à l'article 25 de l'Acte du 10 octobre 2002 relatif au salaire minimum professionnel (Dz. U. No. 200, article 1679, tel qu'amendé).

des raisons de protection de la vie privée et de protection des données personnelles, qui sont garanties par les articles 47 et 51 de la Constitution<sup>41</sup>. Parfaitement consciente de ces principes constitutionnels et du fait que le droit au respect de la vie privée et familiale est également garanti par l'article 8.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'EEG estime qu'un compromis satisfaisant peut être trouvé en demandant aux membres de la famille d'enregistrer leurs avoirs tout en leur garantissant la confidentialité des informations et en veillant à ce que l'examen desdits biens soit effectué par des agents compétents et, en aucune façon, publiées. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande d'envisager d'élargir le domaine couvert par les déclarations de patrimoine des parlementaires pour y inclure des renseignements sur les avoirs des conjoints, des membres à charge de la famille et, le cas échéant, d'autres membres proches de la famille (étant sous-entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques).**

### Contrôle et mise en œuvre

#### *Règles relatives à l'utilisation des fonds publics*

68. La Chancellerie du Sejm/du Sénat contrôle l'utilisation des avantages octroyés aux parlementaires et des fonds qui leur sont alloués pour leurs frais de fonctionnement, à partir de pièces à fournir par les députés et sénateurs, tel que décrit précédemment<sup>42</sup>. Ces justificatifs sont examinés par la Chancellerie, qui effectue aussi des visites sur le terrain afin de vérifier les informations figurant dans les relevés annuels de dépenses de fonctionnement. Au cours des entretiens, l'EEG a appris que les agents de la Chancellerie du Sejm procèdent à une centaine de visites chaque année. Il semblerait que les irrégularités soient rares et que le fait de ne pas présenter de relevés de dépenses annuels entraîne la suspension des financements.

#### *Principes éthiques*

69. La Commission d'éthique des députés du Sejm veille à l'application des principes éthiques. Aux termes de l'article 147 du Règlement intérieur permanent du Sejm, la Commission qui constate une violation des principes après avoir examiné une affaire, peut adresser un blâme, un avertissement ou une réprimande au député par voie de résolution. Les résolutions prises par la Commission sont obligatoirement rendues publiques. Elles sont susceptibles de recours contre le président de la Commission, qui présente la résolution au Présidium du Sejm. Les résolutions aux fins d'avertissement ou de réprimande doivent être adoptées à la majorité absolue des suffrages exprimés en présence d'au moins la moitié des membres de la Commission. Les autorités font savoir que, durant la législature en cours, c'est-à-dire depuis novembre 2011, la Commission a adopté jusqu'à présent (au 26 avril 2012) 7 résolutions pour violation des principes éthiques par des députés. Au cours de la précédente législature (de 2007 à 2011), elle avait pris 43 résolutions à ce titre. Au cours des entretiens, l'EEG a été informée que les éventuels cas de manquement aux principes d'éthiques sont signalés à la Commission principalement par les autres députés et, parfois, par d'autres sources comme les médias.

---

<sup>41</sup> À cet égard, les autorités se réfèrent à une décision de la Cour constitutionnelle du 13 Juillet 2004 (K 20/03), qui déclare que l'exigence faite à des fonctionnaires des administrations locales d'inclure des informations sur leurs proches (au-delà de l'information sur la propriété détenue conjointement par le/la fonctionnaire et son conjoint/sa conjointe) se traduirait par une violation de l'article 51 de la Constitution.

<sup>42</sup> Pour plus de détails, voir précédemment au chapitre "Utilisation abusive des ressources publiques".

*Obligations énoncées aux articles 33 à 35 de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur*

70. Les cas de parlementaires accusés de violation des règles énoncées dans les articles 33 à 35 de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur – portant sur l'exercice d'activités supplémentaires, l'acceptation de dons, les activités économiques, postes ou fonctions, et la présentation de la déclaration de patrimoine – sont transmises par le Présidium du Sejm/du Sénat à la Commission du statut et des affaires des députés/Commission du statut, d'éthique et des affaires sénatoriales pour examen. En application de l'article 131 du Règlement intérieur permanent du Sejm, la Commission du statut et des affaires des députés remet au Présidium un rapport comportant un avis non contraignant sur l'affaire et, éventuellement, un projet de résolution adressant au député concerné un blâme, un avertissement ou une réprimande, ou une demande de classement sans suite au regard des chefs invoqués. Conformément à l'article 21 de ce même règlement intérieur, le Présidium du Sejm peut ensuite, par voie de résolution, laissée à sa libre appréciation, infliger au député un blâme, un avertissement ou une réprimande. Les résolutions du Présidium ne sont pas publiques. Elles sont susceptibles de recours devant le Sejm, qui examine la question en entendant un représentant du Présidium et le député concerné, à sa demande. L'article 24 du Règlement intérieur du Sénat prévoit les mêmes règles. Selon les autorités, ces dernières années, le Présidium du Sejm et le Présidium du Sénat n'auraient infligé aux parlementaires aucune des sanctions susmentionnées.

71. Outre le blâme, l'avertissement ou la réprimande visées dans les règlements intérieurs du *Sejm* et du Sénat (responsabilité parlementaire), la loi prévoit les sanctions ci-après en cas de violation de certaines règles figurant aux articles 33 à 35 de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur:

- en application de l'article 107.2 de la Constitution, en cas de non-respect de l'interdiction d'exercer une activité commerciale faisant intervenir un avantage procuré par un bien du Trésor public ou des collectivités locales ou l'acquisition dudit bien – tel que stipulé à l'article 107.1 de la Constitution et à l'article 34 de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur – le parlementaire est tenu, après adoption d'une résolution du *Sejm/du Sénat* consécutive au dépôt d'une motion par le Maréchal, de s'expliquer devant la Cour de justice de l'État – qui doit se prononcer sur la déchéance de son mandat.<sup>43</sup>

- en vertu de l'article 34.3 de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur, les parlementaires doivent démissionner des postes ou fonctions au sein d'entreprises dans lesquelles l'État ou des collectivités constituées en personnes morales détiennent un intérêt. S'ils ne se plient pas à cette obligation, ils perdent leurs postes ou fonctions conformément à la loi, trois mois après le jour de la prestation de serment.

- en vertu de l'article 35.8 de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur, la non soumission d'une déclaration de patrimoine entraîne la perte du droit de percevoir un salaire et ce, tant que la déclaration n'aura pas été présentée, auquel cas, le Présidium informe le Cabinet chargé des finances qui suspend le paiement des rémunérations.

- conformément à l'article 35.9 de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur, le fait de donner de faux renseignements ou d'occulter la vérité dans les déclarations de patrimoine engage la responsabilité pénale en vertu de l'article 233 § 1 du CP. Aux termes de cette disposition, « quiconque, en apportant un témoignage qui constitue une preuve dans une action en justice ou autre

---

<sup>43</sup> Voir l'article 25.1a de l'Acte relatif à la Cour de justice de l'État.

procédure engagée sur le fondement d'une loi, fait une fausse déposition ou cache la vérité, sera passible d'une peine privative de liberté d'une durée maximale de 3 ans. »

### *Déclarations de patrimoine en particulier*

La vérification des renseignements figurant dans les déclarations de patrimoine présentées par les parlementaires, est régie de manière plus détaillée par les dispositions de l'article 35.4, 6 et 6a de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur, qui prévoit un triple contrôle exposé ci-après.

72. Les renseignements contenus dans les déclarations de patrimoine sont examinés par la commission d'éthique des députés du *Sejm* ou la commission du statut, d'éthique et des affaires sénatoriales du *Sénat*, selon qu'il convient. Les commissions sont autorisées à comparer le contenu de la déclaration courante avec celui des déclarations soumises antérieurement, ainsi qu'avec la copie jointe de la déclaration de revenus annuelle. En cas d'inexactitudes ou de données manquantes, la Commission demande au parlementaire de fournir les éléments nécessaires. Elle adopte ensuite une résolution acceptant les informations données, qui sont soumises au Présidium et publiées sur le site web du Parlement accompagnées de la déclaration.

73. Le Maréchal du *Sejm* ou du *Sénat* envoie une copie de chaque déclaration de patrimoine au centre des impôts du lieu de résidence du parlementaire, qui est également autorisé à comparer les contenus de la déclaration courante avec ceux des déclarations soumises antérieurement, ainsi que de la copie jointe de la déclaration de revenus annuelle. Il adresse ensuite un courrier au Maréchal du *Sejm* ou du *Sénat* avec ses observations sur le résultat de l'examen, qui est transmis aux commissions susmentionnées.

74. Le Maréchal du *Sejm* ou du *Sénat* envoie par ailleurs une copie de la déclaration de patrimoine aux organes habilités qui en font la demande par écrit, tels que les organes chargés de faire appliquer la loi, aux fins de vérification (dans la pratique, ces organes peuvent aussi consulter les déclarations sur les sites web du *Sejm* et du *Sénat*).<sup>44</sup> En particulier, le Cabinet central anti-corruption (BCC) est autorisé à vérifier l'exactitude et la véracité des déclarations de patrimoine des parlementaires (et des autres groupes de personnes exerçant des fonctions publiques) ; ce à quoi il procède par le biais d'une évaluation en plusieurs étapes :<sup>45</sup>

- Dans un premier temps, le BCC effectue une évaluation complète de l'ensemble d'un groupe de professionnels, dans le cadre de laquelle il procède à l'analyse comparative des données fournies.

- Les déclarations de patrimoine dont la véracité et la fiabilité sont mises en doute sont alors retenues pour un examen plus approfondi (deuxième étape). Le BCC vérifie en particulier : les renseignements concernant le lieu où le parlementaire travaille ; la répartition des revenus ; la participation aux organes d'entreprises commerciales, de fondations et d'associations se livrant à des activités économiques ; l'exercice d'activités commerciales, de fonctions de représentant ou d'administrateur de ces activités ; l'importance réelle des ressources disponibles en liquidités et titres ; le nombre d'actions détenues dans des entreprises commerciales ; le montant des participations dans des entreprises commerciales ; les biens meubles dont la valeur dépasse 10 000 PLN/environ

---

<sup>44</sup> À cet égard, l'EEG a appris que la remise de copies certifiées pouvait s'avérer utile à titre probatoire et afin d'éviter de répéter les procédures d'investigation. Par ailleurs, les champs faisant figurer l'adresse de biens immobiliers sont grisés dans les déclarations publiées sur les sites web du Parlement, alors que ces données peuvent être indispensables à la conduite de l'enquête.

<sup>45</sup> Selon la procédure et les principes énoncés au chapitre 4 de l'Acte relatif au Bureau central anti-corruption.

2400 EUR, notamment les véhicules automobiles ; les engagements et passifs d'un montant dépassant 10 000 PLN/environ 2 400 EUR<sup>46</sup>.

- Si l'examen précédent révèle de graves irrégularités, le BCC passe à une vérification plus large des biens (troisième étape). Il peut demander des renseignements aux banques, notamment les antécédents financiers ; établissements de courtage ; fonds d'investissement ; registre foncier ; centres des impôts, notamment les déclarations de revenus et relevés d'achat ou de vente d'actifs ; compagnies d'assurance, s'il y a lieu ; les documents prouvant ou démentant une activité commerciale.

75. Les autorités font savoir que différents organismes habilités effectuent le recoupement des déclarations de patrimoine de manière quasiment indépendante. S'ils révèlent des irrégularités, le Présidium du *Sejm*/du *Sénat* peut prendre des mesures supplémentaires conformément à la procédure de contrôle telle que décrite précédemment (à savoir conjointement avec la commission d'éthique des députés du *Sejm* ou la commission du statut, d'éthique et des affaires sénatoriales du *Sénat*). En cas de soupçons d'infractions pénales, les organes chargés de faire appliquer la loi sont directement saisis de l'affaire. Dans ce contexte, il est à noter que, dès la publication des résultats de l'élection et jusqu'à expiration de leur mandat, la responsabilité pénale des parlementaires ne peut pas être engagée sans l'accord du *Sejm* ou du *Sénat*.<sup>47</sup> Il est toutefois possible de lever l'immunité parlementaire par le biais d'une résolution du *Sejm* ou du *Sénat* (ce qui exige la majorité des suffrages exprimés du nombre officiel de députés ou sénateurs) ou si le parlementaire accepte d'être traduit en justice.<sup>48</sup>

76. Les données statistiques communiquées en mai 2012 montrent que, depuis 2008, le Maréchal du *Sejm* a transmis aux organes habilités, à leur demande, les copies des déclarations de patrimoine de 93 députés, dont 32 au BCC, 60 à l'Agence de sécurité intérieure et 2 au Parquet du tribunal de grande instance et d'instance. Depuis sa création en 2006, le BCC a procédé en tout à l'évaluation complète de 2 520 déclarations de patrimoine (première étape de la procédure). Il a effectué 140 analyses approfondies (deuxième étape), et appliqué la procédure intégrale pour 18 déclarations (troisième étape). Des notifications ont été déposées au Parquet en vertu de l'article 233 du CP dans 8 de ces affaires, dont 7 ont donné lieu à l'ouverture d'une action pénale. Les déclarations de patrimoine concernées étaient incomplètes, ne comportant pas de renseignements sur les passifs, crédits, biens meubles ou prêts. Cependant, comme il n'a pas été possible d'apporter la preuve que les intéressés avaient l'intention de donner de faux renseignements, le Parquet a suspendu les enquêtes concernant ces affaires.

#### *Autres obligations*

77. En application de l'article 132 du Règlement intérieur permanent du *Sjem*, les députés accusés de ne pas s'acquitter de leurs obligations parlementaires – autres que celles visées aux articles 33 à 35 de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur – sont déférés par le Présidium du *Sejm* devant la Commission d'éthique des députés aux fins d'examen. La Commission est l'instance compétente pour statuer sur les affaires de ce type. En vertu de l'article 22 de ce Règlement, elle peut infliger un blâme, un avertissement ou une réprimande à un député. Des règles semblables régissent les sénateurs (voir l'article 25 du Statut et règlement du *Sénat*). Ce dispositif est mis en œuvre, par exemple, en cas de violation, par un parlementaire, des dispositions de l'article 30.1 de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur concernant l'incompatibilité touchant les postes, ou de celles de l'article 35a de ce même acte concernant le Registre des intérêts.

<sup>46</sup> Conformément aux dispositions de l'Acte relatif aux limitations concernant l'exercice d'activités commerciales par des personnes s'acquittant de fonctions publiques.

<sup>47</sup> Article 105.2 de la Constitution.

<sup>48</sup> Voir les articles 7 et 7c de de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur.

78. L'EEG note que la Pologne a mis en place un système de suivi approfondi du comportement des parlementaires. La loi régit en détail le contrôle de l'application, par ces derniers, des différentes règles encadrant les conflits d'intérêts et domaines connexes, et prévoit un éventail relativement large de sanctions disciplinaires et pénales. Sur le papier, le système paraît assurément remarquable. Dans le même temps, l'EEG s'inquiète pourtant de l'extrême complexité du système en place, qui fait intervenir de nombreuses instances et donne lieu à différentes procédures en fonction des règles examinées. Le mécanisme de responsabilités partagées pourrait être inefficace sous sa forme actuelle. Par exemple, les sanctions disciplinaires applicables en cas de violations des règles concernant les conflits d'intérêts, énoncées dans l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur – pouvant être imposées par le Présidium du *Sejm*/Présidium du *Sénat* après audition des commissions compétentes – ne le sont quasiment jamais. Un autre exemple est la déchéance du mandat du parlementaire pour violation de l'interdiction d'exercer une activité commerciale impliquant un bien de l'État ou son acquisition, conformément à l'article 107 de la Constitution. Cette sanction, qui doit être prononcée par la Cour de justice de l'État saisi par une résolution du *Sejm/Sénat* adoptée après le dépôt d'une motion par le *Maréchal*, n'est jamais imposée dans la pratique. Toujours est-il que l'EEG s'inquiète d'entendre dire que l'interdiction susmentionnée serait le plus souvent non respectée, ou contournée.

79. En particulier, l'EEG considère que le système de suivi des déclarations de patrimoine est inutilement compliqué. Plusieurs instances différentes contrôlent le contenu des déclarations dans le cadre de procédures distinctes, et il semblerait qu'aucune d'entre elles ne joue clairement un rôle de premier plan et n'ait de vision globale des résultats. Les parlementaires doivent soumettre les déclarations au *Maréchal du Sejm/du Sénat* qui les transmet aux différents organes de surveillance. Pourtant, l'EEG a été informée que ces derniers ignorent le nombre de déclarations de patrimoine effectivement contrôlées par les centres des impôts, celui des vérifications effectuées et menées à bien par les autres organismes habilités comme le BCC, ou en cours d'examen, leur état d'avancement ou le détail des affaires soumises à ces procédures. Bien que l'EEG garde l'impression que le BCC réalise d'importants contrôles en amont des déclarations de patrimoine, elle pense que l'efficacité du mécanisme de suivi gagnerait à une simplification du dispositif compliqué décrit précédemment.

80. Pour terminer, l'EEG note que le Présidium du *Sejm*/Présidium du *Sénat* et les commissions compétentes, ne disposent pas de ressources spécifiques pour exercer leur mission de surveillance, pas plus qu'elles n'effectuent d'enquêtes. Au cours des entretiens sur place, il a été dit à plusieurs reprises que ces instances ne sont pas en position de procéder à des contrôles approfondis de la conduite des parlementaires. Si l'EEG ne doute pas que des normes éthiques plus claires et des règles de déontologie plus précises relatives aux conflits d'intérêts – telles que recommandées précédemment – permettront aussi bien de renforcer le dispositif de suivi, il faudra néanmoins s'attaquer aux insuffisances structurelles évoquées précédemment afin d'améliorer l'efficacité. Par conséquent, eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande que le mécanisme de suivi en ce qui concerne l'application, par les parlementaires, des règles éthiques et déontologiques – notamment les règles relatives aux conflits d'intérêts et domaines connexes – soit réexaminé afin d'améliorer son efficacité, en particulier en simplifiant le système qui fait intervenir différents organes et en les dotant des ressources financières et humaines nécessaires.**

81. Par ailleurs, les professionnels interrogés ont laissé entendre qu'il faut améliorer les compétences des organes de surveillance (en particulier, du BCC) en ce qui concerne le contrôle des déclarations de patrimoine. Dans la pratique, les enquêtes seraient apparemment entravées par les actifs cachés à l'étranger ou l'intervention de tiers (dont les comptes seraient susceptibles, par exemple, de recueillir des fonds illicites). Les

autorités peuvent vouloir envisager l'adoption de mesures appropriées pour répondre à ces préoccupations.

### Conseils, formation et sensibilisation

82. Le Maréchal du *Sejm* informe les parlementaires par écrit de l'obligation de soumettre une déclaration de patrimoine, et leur adresse les instructions nécessaires pour la remplir, préparées par la Commission d'éthique des députés. Les autorités indiquent que les députés peuvent aussi consulter à ce propos les spécialistes du droit employés à la Chancellerie du *Sejm* et leur demander des informations et avis écrits sur des cas précis. Elles font savoir aussi que les députés nouvellement élus sont informés, au cours de séances d'initiation, des principes d'incompatibilité du mandat de député avec d'autres fonctions ou postes, types d'activité économique prohibés et de l'obligation de présenter une déclaration de patrimoine. À cette occasion, il leur est également délivré des informations écrites sur ces questions. Les autorités ajoutent que l'on trouve des conditions semblables au *Sénat*. La Commission du statut, d'éthique et des affaires sénatoriales fournit aussi aux sénateurs les conclusions tirées de l'examen des déclarations effectué par ses soins et par les centres des impôts.

83. L'EEG note que, pour l'heure, si un(e) parlementaire pressent que ces intérêts ou ceux de son entourage proche pourraient faire naître un conflit d'intérêts avec ses fonctions, il/elle peut consulter la Chancellerie du *Sejm*/Chancellerie du *Sénat* pour connaître les mesures à prendre. De plus, la Chancellerie, le Maréchal du *Sejm* ou du *Sénat* et les commissions compétentes fournissent des informations écrites sur ces questions. Il n'existe cependant pas d'organe officiel indépendant qui jouisse d'une autorité incontestée en la matière. Dans le contexte particulier décrit précédemment<sup>49</sup> – qui se caractérise par une incompréhension et une méconnaissance évidentes des questions de conflits d'intérêts – l'EEG pense qu'une telle autorité s'impose afin d'assurer l'application souhaitable des normes éthiques et des règles relatives aux conflits d'intérêts (en vigueur et encore à définir). À l'évidence, il appartient à la Pologne elle-même d'apprécier le type d'organisme/de personne à qui cette mission pourrait être confiée. L'EEG souhaite souligner néanmoins qu'une telle autorité – par exemple un responsable public spécialisé du *Sejm/Sénat* ou un organe de tutelle extérieur – doit jouir du degré d'indépendance voulu au regard des responsables politiques, maîtriser des compétences techniques précises dans le domaine et être indépendants vis-à-vis des organes disciplinaires (comme le Présidium ou les commissions parlementaires compétentes, par exemple la Commission d'éthique des députés), ce qui lui permettrait d'intervenir à titre confidentiel en tant que conseiller auprès des députés/sénateurs. De surcroît, les demandes de consultations et les avis formulés par l'organe de tutelle extérieur devraient avoir un caractère confidentiel et ne seraient rendus publics que par l'intéressé lui-même.

84. Par ailleurs, l'EEG croit nécessaire, en plus de ces conseils confidentiels sur les questions d'éthique et de conflits d'intérêts, de dispenser une formation régulière sur ces sujets (par exemple, au début et en milieu de mandat) à tous les parlementaires afin de les y sensibiliser et les informer des orientations nouvelles telles que préconisées dans le présent rapport. Les informations recueillies par l'EEG laissent clairement entendre que les sessions d'initiation pour les députés nouvellement élus ne permettent pas d'atteindre ces objectifs. Par conséquent, eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande, tant pour les députés du *Sejm* que pour les sénateurs, i) la mise en place d'un/e conseiller/ère dédié/e intervenant à titre confidentiel, avec pour mission de procurer aux parlementaires des avis sur les questions d'éthique et les éventuels conflits d'intérêts en rapport avec des situations particulières ; et ii) qu'une formation spécialisée sur les questions d'éthique et de conflits d'intérêts soit dispensée régulièrement à tous les parlementaires.**

---

<sup>49</sup> Voir, en particulier, le paragraphe 38 ci-dessus.

85. Les autorités indiquent que le public est informé des principes à suivre par les parlementaires et du comportement que l'on attend d'eux par l'entremise du Bureau des relations avec la presse, du Bureau de correspondance et d'information et du site web du *Sejm*. L'EEG souhaite insister sur le fait que, si l'on veut renforcer la confiance du public dans le Parlement, il est d'une importance capitale de continuer à le tenir au courant des mesures prises et des instruments élaborés afin d'accroître l'intégrité tant des députés du *Sejm* que des sénateurs, dans un souci de transparence et de fiabilité optimales. À cet égard, les autorités sont encouragées à ménager au public un accès facile, en toute circonstance, aux règles de droit, instruments d'application et sanctions imposées aux parlementaires en cas de non-respect (grave) de ces règles – comme c'est déjà le cas des sanctions infligées par la Commission d'éthique des députés.

#### **IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES**

##### Aperçu du système judiciaire

##### *Catégories de tribunaux et degrés de juridiction*

86. Le fondement du système judiciaire polonais est inscrit dans la Constitution, au chapitre intitulé « Cours et tribunaux » (articles 173 à 197). Les Cours et tribunaux forment un pouvoir distinct, indépendant des autres secteurs du pouvoir. Ils rendent la justice au nom des citoyens polonais. La justice est administrée par la Cour suprême et les juridictions ordinaires, administratives et militaires<sup>50</sup>. Les tribunaux d'exception ou les procédures sommaires ne peuvent être mis en place qu'en temps de guerre. Les procédures judiciaires impliquent au moins deux degrés de juridiction. Les cours, en particulier la Cour constitutionnelle, ne font pas partie du système judiciaire.

87. Les juridictions ordinaires sont régies par la Constitution et la Loi du 27 juillet 2001 relative au système juridictionnel ordinaire. Le système juridictionnel ordinaire comprend 321 tribunaux d'instance (première instance), 45 tribunaux de grande instance (première instance ou juridiction de recours) et 11 cours d'appel (juridiction de recours). Les juridictions ordinaires administrent la justice en toutes matières à l'exception de celles que la loi réserve à d'autres tribunaux.<sup>51</sup> Le champ d'action matériel, territorial et fonctionnel des juridictions ordinaires ainsi que les procédures applicables sont définis dans le Code de procédure pénale (CPP), le Code de procédure correctionnelle (délits et contraventions), le Code de procédure civile et toute une série de textes de loi spécialisés.<sup>52</sup> En application des dispositions pertinentes, les tribunaux ordinaires se prononcent, entre autres, sur les affaires civiles, familiales, de mineurs, de droit du travail, de sécurité sociale, de droit commercial, des faillites, des affaires pénales et d'application de la loi ; ils conservent les hypothèques et les registres fonciers.

88. Les tribunaux militaires sont régis par la Loi du 21 août 1997 relative au système juridictionnel militaire ; le système comprend des tribunaux itinérants et de garnison<sup>53</sup>. Dans le cadre du champ d'application prévu par la loi, les tribunaux militaires administrent la justice pénale pour les personnes servant dans les Forces armées, les civils employés dans les unités militaires et les prisonniers de guerre<sup>54</sup>.

89. La Cour suprême met en œuvre la justice en exerçant une surveillance sur la légalité et l'uniformité des décisions adoptées par les juridictions ordinaires et militaires. En autorisant la cassation des décisions de justice valides et définitives prises par les tribunaux de seconde instance, la Cour suprême agit comme une juridiction extraordinaire de dernier ressort. Elle adopte aussi des arrêts précisant des points de droit particuliers, examine les demandes d'invalidation d'élections, notamment des élections au Parlement européen, valide les résultats des référendums nationaux et constitutionnels, des élections au *Sejm*, au *Sénat* et de l'élection du Président de la République. En application de l'Acte du 23 novembre 2002 relatif à la Cour suprême, la cour comprend quatre chambres : civile, criminelle, droit du travail, militaire, sécurité sociale et affaires publiques.

---

<sup>50</sup> Article 175 de la Constitution.

<sup>51</sup> Article 177 de la Constitution. Cette disposition est complétée par l'article 1 § 2 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire, qui stipule que les tribunaux ordinaires administrent la justice dans un domaine qui excède le champ d'action des tribunaux administratifs et militaires et de la Cour suprême.

<sup>52</sup> Par exemple, l'Acte du 26 octobre 1982 relatif à la procédure dans les affaires de mineurs et l'Acte du 20 août 1997 relatif au Registre national de la cour.

<sup>53</sup> Le présent rapport ne s'intéresse pas à la réglementation spéciale applicable aux juges des tribunaux militaires.

<sup>54</sup> Voir par exemple les articles 339 § 3, 345 §§ 3/4 et 356-363 du CP ; les articles 654 § 1, point 1 et 647 § 1, point 3 du CPP.

90. Les tribunaux administratifs sont encadrés par la Loi du 25 juillet 2002 relative au système juridictionnel administratif ; le système comprend 14 tribunaux administratifs (première instance) de district (*voïvodie*) et la Haute cour administrative (seconde instance). Les tribunaux administratifs contrôlent la légalité des activités de l'administration publique et se prononcent sur les litiges entre les organes des collectivités locales, leurs commissions de recours et entre ces instances et les organes de l'administration publique<sup>55</sup>.

91. La Cour constitutionnelle est une instance juridictionnelle qui examine la conformité des lois, actes normatifs, accords internationaux, objectifs et activités des partis politiques avec la Constitution. Elle statue aussi sur les plaintes concernant les atteintes à la Constitution et mène à bien d'autres buts tels qu'énoncés dans la Constitution et dans l'Acte du 1<sup>er</sup> août 1997 relatif à la Cour constitutionnelle.

92. Le fonctionnement du système judiciaire polonais a subi deux grands changements ces dernières années. Premièrement, en 2009, suite à une décision de la Cour constitutionnelle, il a été interdit aux juges assesseurs (c'est-à-dire les juges débutants) désignés par le ministre de la Justice, de statuer sur des affaires au motif qu'ils sont des exécutants. Le fait d'être désigné assesseur constituait autrefois un tremplin pour devenir juge ; et après avoir accompli trois années de service, ces personnes étaient en général mutées dans des tribunaux d'instance. Toutefois, ce n'était pas un transfert automatique sachant que les juges débutants – tout comme les candidats représentant d'autres professions juridiques – ont dû être soumis à la procédure de sélection pour le poste judiciaire vacant. La situation qui a influencé la formation du système judiciaire a changé après 2009 lorsque l'institution du juge débutant a cessé d'exister. L'accès à la judicature est également ouvert et particulièrement prisé par d'autres professions juridiques (c'est-à-dire conseillers juridiques, notaires et autres).

93. Deuxièmement, plusieurs textes de loi fondamentaux ont fait l'objet d'une révision. Le 28 mars 2012, nombre de dispositions de l'Acte du 18 août 2011 modifiant la Loi relative à l'organisation de la Cour constitutionnelle sont entrées en vigueur. Les changements apportés concernent : 1) le suivi des activités administratives des tribunaux ; 2) la procédure de nomination à la judicature ; 3) la procédure de nomination aux postes de président et vice-président des tribunaux ; 4) l'instauration d'une évaluation régulière du travail des juges. Certaines dispositions de cet acte entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Elles concernent la division des compétences entre un/e directeur/trice de tribunal et un/e président/e de tribunal dans le domaine de la gestion des tribunaux. En outre, le 3 mai 2012, l'Acte du 16 septembre 2011 amendement le Code de procédure civile et certains autres textes de loi a pris effet. Afin d'assurer le déroulement rapide et efficace des actions le premier impose à présent aux parties et participants à la procédure l'obligation de faire état immédiatement de l'ensemble des faits et éléments de preuve de l'affaire. En ce qui concerne les actions au pénal, un processus législatif est en cours pour modifier le Code de procédure pénale aux fins, notamment, de rendre publiques les audiences de la Cour dans certaines affaires (par exemple les audiences concernant le classement sans suite avant le procès).

#### *Indépendance du pouvoir judiciaire*

94. Le principe de l'indépendance des juges est inscrit dans la Constitution qui stipule que, dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, les juges sont indépendants et ne sont liés que par la Constitution et la loi.<sup>56</sup> Un certain nombre de garde-fous constitutionnels ont vocation à garantir leur indépendance,<sup>57</sup> à savoir des conditions de travail

<sup>55</sup> Articles 1 et 2 de la Loi relative au système juridictionnel administratif.

<sup>56</sup> Articles 173 et 178.1 de la Constitution. L'indépendance des juges suppose qu'ils soient indépendants à la fois vis-à-vis des parties au procès et des autorités publiques.

<sup>57</sup> Voir les articles 178 à 181 de la Constitution.

satisfaisantes et une rémunération conforme à la dignité de la fonction et à l'importance des missions ; ils sont inamovibles ; il est interdit de révoquer ou de suspendre un juge de ses fonctions ou de le muter dans un autre tribunal ou poste contre sa volonté, sauf sur décision d'un juridiction disciplinaire ou du président du tribunal, et dans les seuls cas prévus par la loi<sup>58</sup> ; les juges ne peuvent pas être membres d'un parti politique, d'un syndicat ni se livrer à des activités publiques incompatibles avec le principe d'indépendance des tribunaux et des juges ; ils prennent obligatoirement leur retraite à l'âge limite fixé par la loi ; ils jouissent de l'immunité judiciaire.<sup>59</sup> Les dispositions détaillées concernant le statut des juges et d'autres garanties figurent dans la loi relative au système juridictionnel ordinaire. Les exceptions à la règle selon laquelle les juges ne sont liés que par les dispositions de la Constitution et des lois sont énoncées dans les lois procédurales, qui<sup>60</sup> limitent le principe de l'indépendance des juges d'un tribunal au champ d'application prévu par la loi, tout en maintenant le principe de libre appréciation des preuves.

95. On dénombre actuellement environ 9 000 juges en Pologne. Selon les autorités, le nombre de postes vacants serait faible. De 200 à 300 personnes sont nommées à la judicature chaque année. L'ensemble des juges forme un corps judiciaire unique. La composition des divisions et distribution des affaires dépendent de l'expérience et du savoir des juges.<sup>61</sup>

#### *Contrôle des activités administratives des tribunaux*

96. Après la dernière réforme, les activités administratives des tribunaux ont été classées en deux catégories: 1) les activités assurant aux tribunaux des conditions de travail satisfaisantes sur les plans technique, organisationnel et financier, placées sous la tutelle du ministre de la Justice ; et 2) les activités permettant leur bon fonctionnement interne, directement liées à l'administration de la justice. Les missions de contrôle de ces dernières ont été partagées : le contrôle interne est mené à bien par les présidents des tribunaux, le contrôle externe par le ministre de la Justice par le biais de son service de surveillance (qui peut comprendre des juges détachés au ministère)<sup>62</sup>.

97. Le contrôle interne des activités administratives d'une cour d'appel, ainsi que des tribunaux d'instance ou de grande instance œuvrant sur le territoire du ressort d'appel, est assuré par le président de la juridiction d'appel. Le contrôle interne des activités administratives des tribunaux d'instance ou de grande instance, opérant sur le territoire du circuit judiciaire est réalisé par le président du tribunal de grande instance. L'inspection interne des activités administratives d'un tribunal d'instance est mise en œuvre par son président. Cela suppose notamment d'examiner l'efficacité de la procédure dans chaque affaire, de contrôler les activités des secrétariats des chambres du tribunal, de s'assurer de la conformité de la répartition des affaires et de veiller la distribution équilibrée des tâches. Ce suivi peut comporter des inspections (couvrant l'ensemble des activités administratives du tribunal ou de ses chambres) et des enquêtes (limitées à certaines questions choisies dans le domaine d'action de l'administration du tribunal ou de ses sections)<sup>63</sup>. En cas d'infraction, le président de l'instance d'appel peut adresser par écrit une recommandation ou une réprimande au président de la juridiction inférieure. Le président du tribunal de grande instance est investi de tels pouvoirs envers

---

<sup>58</sup> En cas de réorganisation du système juridictionnel ou de modification du ressort des juridictions, un juge peut être affecté à un autre tribunal ou mis à la retraite avec maintien intégral de sa rémunération – article 180.5 de la Constitution.

<sup>59</sup> Articles 178 §§ 2/3, 180 §§ 1/2/4 et 181 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>60</sup> Par exemple, en matière criminelle, en cas de rétractation d'une décision et de renvoi d'une affaire à une nouvelle audience, les avis concernant le droit et les instructions de la cour d'appel relatives aux actions ultérieures s'imposent à l'instance à laquelle l'affaire a été renvoyée. Voir les articles 441 § 3 et 442 § 3 du CPP ; article 386 § 6 du Code de procédure civile.

<sup>61</sup> Article 22a § 1 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>62</sup> Articles 8, 9 et 9a de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>63</sup> Article 37b, paragraphes 1-2 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

les présidents/vice-présidents du tribunal d'instance. Qui plus est, les présidents des tribunaux de grande instance et des cours d'appel peuvent examiner les plaintes concernant les activités administratives des tribunaux de leur ressort<sup>64</sup>.

98. Le contrôle externe comprend, notamment, l'analyse et l'évaluation de la conformité et de l'efficacité du contrôle interne susmentionné exercé par les présidents des tribunaux, ainsi que l'exécution des actes rendus nécessaires par les infractions de l'administration des tribunaux ou la mise en œuvre des missions liées à la représentation de la Pologne auprès de la Cour européenne des droits de l'homme - CEDH (par exemple, en attirant l'attention des tribunaux sur les irrégularités fonctionnelles relevées dans les décisions de la CEDH ou en leur demandant de remettre des décisions de justice à présenter par un fonctionnaire de la CEDH).<sup>65</sup> En cas d'irrégularités graves, le ministre de la Justice peut ordonner une enquête sur le tribunal ou ses chambres, ou sur le contrôle exercé par le président. Dans des cas justifiés, il peut adresser une réprimande par écrit au président ou vice-président du tribunal. Le ministre doit arrêter les instructions générales relatives au suivi exercé à l'endroit des tribunaux.

99. L'EEG prend acte de l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis de l'exécutif et du législatif, inscrit dans la Constitution polonaise. Qui plus est, les récents amendements à la Loi relative au système juridictionnel ordinaire ont encore limité l'ingérence du ministre de la Justice dans les fonctions exclusivement judiciaires. L'EEG reconnaît que ce dernier continue à jouer un rôle mais on ne peut, en aucune façon, dire qu'il pèse sur l'indépendance des juges. Il est très important que le ministre de la Justice ne soit plus autorisé à examiner ou intervenir dans des affaires particulières, comme cela était courant par le passé. Il a aussi été imposé aux juges l'interdiction en particulier de se livrer à des activités politiques susceptibles de compromettre l'impartialité de la fonction.

#### *Organes de décision et organes consultatifs*

100. Les organes de décision et organes consultatifs judiciaires comprennent, notamment, le Conseil national de la justice (CNJ), les assemblées de juges (instances d'autogestion judiciaires) et les conseils mis en place dans les différents tribunaux – l'ensemble de ces instances participe, notamment, à la nomination et l'avancement des juges.

101. Conformément à l'article 186.1 de la Constitution, le CNJ est garant de l'indépendance des tribunaux et des juges. Y siègent le Premier Président de la Cour suprême, le Président de la Haute cour administrative, le ministre de la Justice, une personne désignée par le Président de la République, 15 membres choisis parmi les juges de la Cour suprême, des juridictions ordinaires, des tribunaux administratifs et militaires, 4 membres choisis par le *Sejm* parmi les députés and 2 membres choisis par le *Sénat* parmi les sénateurs. La durée du mandat des membres du CNJ est de quatre ans, renouvelable une fois. L'Acte du 12 mai 2011 relatif au Conseil national de la justice précise le large éventail de compétences dévolues au CNJ à qui il incombe, notamment, d'examiner les candidatures au poste de juge de la Cour suprême et aux postes au sein des tribunaux ordinaires/administratifs/militaires ; de soumettre au Président de la République les requêtes en vue de la nomination des juges ; d'adopter le Recueil de principes éthiques pour la profession judiciaire et de veiller à leur application. Le CNJ adopte des résolutions à la majorité absolue à scrutin découvert. Les résolutions du CNJ concernant des affaires personnelles sont, en principe, susceptibles de recours devant la Cour suprême pour des raisons de non-conformité avec la loi.

---

<sup>64</sup> Article 41b de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>65</sup> Article 37f de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

## Recrutement, carrière et conditions de service

### *Conditions de recrutement*

102. Les candidats au poste de juge doivent remplir les conditions précisées dans la Loi relative au système juridictionnel ordinaire. Toute personne qui possède la nationalité polonaise, jouit de tous ses droits civiques et d'une réputation irréprochable ; est diplômée de l'enseignement supérieur en droit et titulaire d'une maîtrise de droit d'une université polonaise ou d'une université étrangère reconnue par la Pologne ; est apte physiquement à l'exercice du service judiciaire ; est âgée de 29 ans révolus ; a réussi l'examen des professions juridiques ou de procureur, achevé sa formation judiciaire à l'École nationale de la magistrature ou travaillé en qualité de substitut du procureurs pendant trois ans au moins peut être nommée en qualité de juge au tribunal d'instance<sup>66</sup>. En outre, le/la juge d'un tribunal administratif ou militaire, ou toute personne ayant le titre de professeur ou le grade de « lecteur » (*doktor habilitowany*), ainsi que des représentants d'autres professions juridiques (procureurs, avocats, conseillers juridiques ou notaires) et d'autres personnes spécifiées dans la Loi relative au système juridictionnel ordinaire, peuvent être nommés juge de tribunal d'instance.<sup>67</sup>

103. Un juge du tribunal d'instance ou du tribunal militaire de garnison qui occupe son poste ou le poste de procureur depuis au moins quatre ou six ans respectivement, peut être nommé juge au tribunal de grande instance ou à la cour appel<sup>68</sup>. En outre, comme dans le cas d'un juge de tribunal d'instance, les juges des tribunaux administratifs et militaires, des représentants d'autres professions juridiques et d'autres personnes désignées peuvent postuler au poste de juge de tribunal régional et juge à la cour d'appel.<sup>69</sup> Des règles semblables s'appliquent aux candidats au poste de juge au tribunal administratif, sauf qu'il est exigé une expérience professionnelle plus longue et des connaissances spécialisées. En plus de remplir les critères correspondant au poste de juge le plus élevé en grade d'un tribunal ordinaire, le candidat au poste de juge à la Cour suprême doit avoir au moins dix ans d'expérience professionnelle et faire la preuve de compétences techniques en droit d'un niveau élevé<sup>70</sup>.

### *Procédure de nomination*

104. Les juges sont nommés pour une durée indéterminée par le Président de la République sur proposition du CNJ<sup>71</sup>. La loi relative au système juridictionnel ordinaire précise la procédure de nomination qui est la même pour les tribunaux ordinaires et administratifs<sup>72</sup>. Sauf si un poste vacant est pourvu par la mutation d'un juge venant d'un tribunal de la même juridiction, chaque vacance est annoncée immédiatement au Journal officiel par le ministre de la Justice<sup>73</sup>. Les candidatures sont présentées aux présidents de tribunaux de grande instance ou de cours d'appel qui chargent un ou plusieurs juges inspecteurs, nommés spécialement à cet effet, d'évaluer les qualifications des postulants et de faire des propositions pertinentes au conseil des tribunaux<sup>74</sup>. Les critères d'évaluation sont définis par la loi. Le candidat à un poste de juge doit fournir des renseignements sur sa situation judiciaire extraits du sommier judiciaire, un certificat

<sup>66</sup> Article 61 § 1, points 1 à 7 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>67</sup> Article 61 § 2, points 1 à 5 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>68</sup> Articles 63 § 1 et 64 § 1 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>69</sup> Article 63 § 2 et 64 § 2 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>70</sup> Article 22.1, points 4 et 6 de l'Acte relatif à la cour suprême.

<sup>71</sup> Article 179 de la Constitution et article 55 § 1 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>72</sup> En vertu de l'article 29 de la loi relative à l'organisation des tribunaux administratifs, la procédure arrêtée pour la nomination des juges des tribunaux ordinaires, telle que prévue par la Loi relative au système juridictionnel ordinaire, s'applique aussi pour la désignation des juges des tribunaux administratifs.

<sup>73</sup> Article 56 §§ 3/4 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>74</sup> Article 57a de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire. Toute personne dont la candidature n'est pas retenue peut, dans un délai de sept jours, formuler des réserves écrites au président du tribunal concerné – voir l'article 57 § 2a de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

de santé attestant de sa capacité à exercer les fonctions de juge et un certificat de lustration (applicable aux seules personnes nées avant le 1<sup>er</sup> août 1972).

105. Le Conseil des tribunaux formule un avis sur chaque candidat, puis le présente à l'Assemblée générale des juges, laquelle vote pour chacun d'entre eux et communique les résultats au CNJ. Le CNJ examine les candidatures et adopte une résolution en faveur du candidat retenu, qui est soumise au Président de la République. Ce dernier émet un décret de nomination indiquant le lieu d'affectation (le siège) du juge<sup>75</sup>. La même procédure s'applique pour la promotion d'un juge à un rang plus élevé.

106. Le Premier Président de la Cour suprême et le Président de la Haute cour administrative sont nommés par le Président de la République pour une durée de six ans parmi les candidats proposés par les assemblées générales respectives de juges<sup>76</sup>. La procédure de nomination des juges à la Cour suprême est semblable à ce qui a été décrit précédemment, sauf que le Premier Président de la Cour suprême propose des candidats à la Chambre compétente de la Cour.<sup>77</sup> En ce qui concerne la Haute cour administrative, c'est son Assemblée générale qui propose les candidats pertinents au CNJ.<sup>78</sup>

107. Les quinze juges de la Cour constitutionnelle sont choisis par le *Sejm* parmi des spécialistes reconnus du droit<sup>79</sup>. Les candidats répondant aux conditions applicables aux juges de la Cour suprême ou de la Haute cour administrative sont proposés par 50 députés au moins ou par le Présidium du *Sejm*<sup>80</sup> ; ils sont nommés pour une période de neuf ans non renouvelable. Le président et vice-président de la Cour sont nommés par le Président parmi les candidats proposés par l'Assemblée générale des juges de la Cour.<sup>81</sup>

108. L'EEG salue les améliorations importantes qui ont été apportées à la procédure de sélection et de nomination des juges, qui est aujourd'hui principalement dirigée par les magistrats (avant mars 2012, le ministre de la Justice pouvait formuler des observations sur chaque postulant et proposer les candidats voulus directement au CNJ.) Dans le même temps, l'EEG était préoccupée d'entendre des exemples où des candidats peu recommandables ont été désignés<sup>82</sup>, même si les autorités ont indiqué que la procédure d'embauche inclut la vérification des antécédents des candidats au poste de juge,<sup>83</sup> et que des cas tels que précités sont rares, l'EEG encourage les autorités polonaises à continuer de réfléchir à la façon de réduire au minimum le risque de voir nommées à la judicature des personnes malhonnêtes, qui n'ont pas fait leurs preuves ou qui peuvent éventuellement être livrés à des pratiques de corruption, notamment en procédant à la vérification appropriée de l'intégrité qui irait au-delà des enquêtes policières.

### *Évaluation et planification du perfectionnement professionnel*

109. Des amendements récents à la Loi relative au système juridictionnel ordinaire ont instauré un dispositif d'évaluation du travail et de planification du perfectionnement professionnel des juges. Le travail de ces derniers fait donc à présent l'objet d'une évaluation du point de vue de : 1) l'efficacité, efficacité et organisation en ce qui concerne le déroulement des audiences et l'exécution des tâches ; 2) la culture professionnelle, notamment la bienséance personnelle et le respect des droits des parties et participants au procédures ; 3) la manière de formuler les propos en prenant une

<sup>75</sup> Article 55 § 3 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>76</sup> Articles 183.3 et 185 de la Constitution.

<sup>77</sup> Article 24 de l'Acte relatif à la Cour suprême.

<sup>78</sup> Articles 5 et 56.2 de la Loi relative au système juridictionnel administratif.

<sup>79</sup> Article 194.1 de la Constitution.

<sup>80</sup> Article 5 de l'Acte relatif à la Cour constitutionnelle.

<sup>81</sup> Article 194.2 de la Constitution.

<sup>82</sup> Les deux cas évoqués concernent de jeunes juges, dont l'un avait commis un vol et l'autre s'était rendu coupable de hooliganisme dans un stade de football. Ces deux juges ont été par la suite démis de leurs fonctions.

<sup>83</sup> Voir article 58 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

décision ou en justifiant son bien-fondé ; et 4) du processus de perfectionnement professionnel. La nature et le degré de complexité des affaires, les obligations et fonctions assignées au juge, sa charge de travail et les conditions dans lesquelles il se déroule sont aussi prises en considération<sup>84</sup>.

110. L'évaluation du travail des juges est menée à bien par les personnes désignées pour gérer et contrôler les activités administratives (juges inspecteurs) des tribunaux, dans le cadre de l'inspection (tous les quatre ans) des services. Le Président du tribunal présente au juge les résultats et conclusions de l'évaluation qui sert de base pour préparer le programme individuel de perfectionnement professionnel pour une période d'au moins quatre ans. Le juge peut formuler par écrit ses observations qui doivent être dûment examinées ; une synthèse définitive est ensuite élaborée par le président d'une juridiction supérieure et, pour les juges d'appel – par le président d'une cour d'appel différente. Les critères d'évaluation, les modalités d'exécution et les instructions pour l'élaboration du programme individuel de perfectionnement professionnel des juges seront définis par des ordonnances du ministre de la Justice, après l'avis du CNJ. Tous les juges doivent impérativement participer à la rédaction et mise en œuvre de leur programme de perfectionnement professionnel<sup>85</sup>.

#### *Mutation des juges*

111. Les juges ne peuvent être mutés à un autre poste sans leur consentement, sauf en cas de suppression du poste en raison de réformes de l'organisation des tribunaux, de relations familiales ou matrimoniales entre juges, de sanction disciplinaire ou décision d'une juridiction disciplinaire, si cela est nécessaire, en ce qui concerne la dignité du poste<sup>86</sup>. Les décisions concernant le changement de lieu d'affectation sont publiées par le ministère de la Justice et susceptibles d'appel devant la Cour suprême. Un juge peut, avec son accord, être mandaté par le ministre de la Justice pour exercer les fonctions de juge dans une autre juridiction ordinaire ou administrative d'un degré égal ou inférieur ou, dans des cas particulièrement justifiés, d'un degré supérieur, à la Cour suprême ou pour occuper des fonctions administratives au ministère de la Justice/dans une instance qui en relève, au CNJ, pour mener des actions ou dispenser une formation à l'École nationale de la magistrature, ou pour exercer des fonctions dans une organisation judiciaire internationale, supranationale ou non-gouvernementale.<sup>87</sup> Un juge de tribunal d'instance, régional ou d'une cour d'appel peut aussi être mandaté à exercer les fonctions de juge à la cour de même niveau ou - dans certains cas - de niveau supérieur, par le président de la cour d'appel, dans des cas spécifiés.<sup>88</sup> Les juges des tribunaux administratifs sont soumis aux mêmes règles<sup>89</sup>.

#### *Cessation des fonctions et révocation*

112. Le service judiciaire actif cesse – sans mettre fin à la relation professionnelle – du fait de la retraite du juge. Conformément à l'article 180.3 de la Constitution, les juges peuvent prendre leur retraite en cas de maladie ou d'invalidité les empêchant d'exercer leurs fonctions. Les procédures applicables sont précisées dans la Loi relative au système juridictionnel ordinaire. Les juges peuvent donc partir à la retraite à 65 ans, sauf s'ils/elles font part au Ministre de la Justice de leur désir d'être maintenus à leur poste et

---

<sup>84</sup> Article 106a de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>85</sup> Articles 106c et 106d de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>86</sup> Article 75 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>87</sup> Article 77 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire. Conformément à l'article 77.2b de cette même loi, un juge ne peut pas exercer de fonctions judiciaires lorsqu'il est mandaté pour accomplir des tâches administratives au ministère de la Justice ou dans un autre service délégué ou relevant de sa tutelle.

<sup>88</sup> Article 77 §§ 8-9 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>89</sup> En vertu de l'article 29 de la Loi relative au système juridictionnel administratif, en l'absence de dispositions administratives, les dispositions pertinentes de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire s'appliquent.

fournissent un certificat de bonne santé ; auxquels cas, ils peuvent occuper leur siège jusqu'à 70 ans<sup>90</sup>.

113. Les juges peuvent demander leur retraite avec maintien du droit à rémunération, à 55 ans pour une femme à condition d'avoir travaillé en tant que juge ou procureure pendant 25 ans au moins, et à 60 ans pour un homme à condition d'avoir exercé des fonctions semblables pendant 30 ans au moins. Les juges peuvent également demander leur retraite sur la base d'une maladie, d'une infirmité ou d'un congé de maladie d'un an ainsi que pour des changements dans l'organisation ou dans le périmètre du tribunal. Dans de telles situations, les juges en retraite ont le droit de réintégrer leur dernier poste ou un nouveau poste de même niveau, si les raisons qui les avaient amenés à prendre leur retraite ont disparu. Dans cette hypothèse, ils doivent adresser une demande au CNJ, et dans le cas où la retraite était liée à des problèmes de santé, un certificat médical attestant de leur aptitude physique à exercer les fonctions de juge. Si la décision du CNJ devait être négative, ils peuvent faire appel devant la Cour suprême<sup>91</sup>. Un juge qui a pris sa retraite en raison de changements dans l'organisation du tribunal ou du périmètre du ressort judiciaire ainsi qu'en raison de son âge, peut, avec son accord, être affecté à des fonctions de juge inspecteur au ministère de la Justice ou dans un tribunal<sup>92</sup>. Les autorités font savoir qu'il n'y a actuellement pas de juges inspecteurs au ministère.

114. La relation professionnelle du juge prend fin après sa démission ou la perte de la nationalité polonaise. Il peut être révoqué par une décision du tribunal disciplinaire ou décision de justice valable le privant de ses droits civiques ou lui interdisant d'exercer des fonctions judiciaires<sup>93</sup>.

#### *Salaires et avantages*

115. Les salaires et avantages des juges des tribunaux ordinaires et administratifs sont régis par les articles 91 et 91a de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire. En application de ses dispositions, la rémunération des juges occupant des postes équivalents dépend de l'ancienneté et des fonctions exercées. Au deuxième trimestre de l'année écoulée, la rémunération de base des juges pour une année donnée était établie à partir du salaire moyen annoncé par le Chef du Bureau central des statistiques dans le Journal officiel. Cette rémunération est calculée au taux de base susmentionné multiplié par un facteur<sup>94</sup>. Les juges ont aussi droit à des indemnités de fonction et à une prime d'ancienneté correspondant à 5% de la rémunération de base, à partir de la sixième année de service, et augmentant de 1% chaque année jusqu'à atteindre 20%.

116. Le salaire brut annuel d'un juge en début de carrière est de l'ordre de 80 000 PLN/19 200 EUR, tandis que celui d'un juge d'appel au dixième (le plus élevé) échelon d'avancement, avec la prime d'ancienneté la plus forte s'établit, selon les fonctions exercées, entre 161 400 PLN/environ 38 736 EUR et 207 200 PLN/environ 49 728 EUR. En ce qui concerne les juges de la Cour suprême, leurs salaires et avantages sont régis par l'Acte relatif à la Cour suprême ; leur salaire annuel brut s'élève à environ 240 000 PLN/57 600 EUR.

117. Les juges ont droit aux avantages suivants: 1) leurs salaires sont exonérés de cotisations sociales<sup>95</sup> ; 2) ils bénéficient de prêts immobiliers à des conditions<sup>96</sup>

---

<sup>90</sup> Article 69 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>91</sup> Article 74 § 2 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>92</sup> Article 105 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>93</sup> Article 68 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>94</sup> Par exemple, un juge d'instance en début de carrière peut prétendre au premier échelon de la rémunération de base. Un tableau des échelons et multiplicateurs figure en annexe à la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>95</sup> En application de l'article 91 § 9 de l'Acte du 27 août 2009 relatif aux finances publiques.

préférentielles ; 3) ils touchent des primes annuelles variant entre 100% et 400% du salaire mensuel pour les juges ayant au moins vingt ans d'expérience professionnelle<sup>97</sup> ; 4) les dépenses d'hébergement et de déplacement des juges délégués hors de leur lieu de résidence leur sont remboursées. Les juges affectés au ministère de la Justice et à l'École nationale de la magistrature ont droit aux avantages prévus par le règlement du Ministre de la Justice en date du 18 juin 2009.

118. En ce qui concerne le contrôle de la bonne utilisation des avantages, les autorités font savoir que le public a la possibilité d'exercer un contrôle en vertu de l'article 61.1 de la Constitution, qui garantit le droit des citoyens d'être informés sur les organes publics et les personnes s'acquittant de fonctions publiques. Par ailleurs, l'Acte du 6 septembre 2001 relatif à l'accès aux informations détenues par les pouvoirs publics et l'Acte du 27 août 2009 relatif aux finances publiques, stipulent que les informations concernant les affaires publiques et la gestion des fonds publics peuvent être librement consultées dans les conditions énoncées.

### Gestion des affaires et procédure

#### *Répartition des affaires*

119. La répartition des affaires obéit aux principes énoncés dans le CPP<sup>98</sup> (en matière criminelle), le Règlement du ministre de la Justice relatif aux règles de fonctionnement des juridictions ordinaires, du 23 février 2007 (pour les affaires civiles et certaines affaires criminelles, c'est-à-dire en cas de procédures accélérées de flagrant délit), le Règlement du Président de la République relatif aux règles de fonctionnement des tribunaux administratifs des *voïvodies*, du 18 septembre 2003 (pour les affaires administratives) et le Règlement de la Cour suprême<sup>99</sup>. Il s'agit notamment des principes de la répartition des affaires selon l'ordre chronologique des dossiers entrants, l'ordre (alphabétique) des noms des juges d'une chambre/tribunal, leur spécialisation et cadre d'attribution, la répartition égale des tâches et l'inamovibilité des formations de juges. Les commissions des tribunaux peuvent convenir d'autres principes. Il incombe aux présidents de chambres ou de tribunaux de répartir les affaires. La constitution des formations de juges par nomination ou tirage au sort est régie par des lois distinctes<sup>100</sup>.

120. Les amendements de 2011 à la Loi relative au système juridictionnel ordinaire ont instauré des règles supplémentaires concernant le partage des tâches au sein des tribunaux. Les tribunaux d'instance et de grande instance opérant dans un ressort judiciaire, le président d'une cour appel ou celui d'un tribunal de grande instance, après consultation des conseils respectifs, arrêtent au plus tard à la fin du mois de novembre de chaque année, la répartition des tâches, notamment : 1) affectent les juges et référendaires du tribunal à une chambre ; 2) fixent les règles de répartition des affaires, à moins que ces règles ne soient définies par ailleurs ; 3) arrêtent les règles de subrogation des juges et référendaires du tribunal, en tenant compte de leur spécialisation, de la nécessité d'assurer, notamment, l'efficacité des procédures et la répartition équitable des tâches<sup>101</sup>. Il n'existe pas de système électronique d'affectation des affaires aux juges. Un juge qui, après une nouvelle répartition des tâches, se voit

---

<sup>96</sup> En application de l'article 96 de l'Acte relatif aux finances publiques et du Règlement du ministre de la Justice, du 11 avril 2003, relatif à la planification, utilisation et conditions d'octroi des moyens financiers permettant de répondre aux besoins de logement des juges les.

<sup>97</sup> Le pourcentage exact dépend du nombre d'années de service dans la fonction de juge – voir l'article 92.3 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>98</sup> Article 351 §§ 1/2 du CPP.

<sup>99</sup> Tel qu'annexé à la Résolution du 1<sup>er</sup> décembre 2003 de l'Assemblée générale des juges de la Cour suprême.

<sup>100</sup> Par exemple en matières criminelles, la constitution des formations de juges est régie par le Règlement du 2 juin 2003 du ministre de la Justice, qui s'applique aux affaires dans lesquelles les chefs d'accusation entraînent des peines privatives de liberté d'une durée de 25 ans ou à perpétuité.

<sup>101</sup> Article 22a de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

affecter des attributions différentes, peut déposer une réclamation auprès du Conseil de la cour d'appel<sup>102</sup>.

#### *Principe selon lequel toute cause doit être entendue dans un délai raisonnable*

121. L'article 45.1 de la Constitution stipule que chacun a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant, compétent et impartial. Les règles applicables figurent aussi dans le Code de procédure pénale et le Code de procédure civile<sup>103</sup>. Par ailleurs, l'Acte du 17 juin 2004, relatif aux plaintes pour violation du droit d'une partie à ce que sa cause soit examinée dans un délai raisonnable lors d'une procédure judiciaire, fixe les règles et la procédure de dépôt et de jugement de la plainte d'une partie pour, notamment, violation de son droit du fait d'un acte ou d'une omission de la cour. Les dispositions s'appliquent respectivement, si la violation du droit de la partie à l'exécution et mise en œuvre d'une décision de justice dans un délai raisonnable est imputable à un acte ou une omission de la cour ou de l'huissier chargé des procédures exécutoires.

122. L'évaluation continue, à intervalles réguliers, des procédures judiciaires, notamment de l'examen de chaque affaire au regard de la longueur de la procédure, est à présent menée à bien par les présidents des tribunaux, dans le cadre du nouveau dispositif de surveillance. Jusqu'à une date récente, des garde-fous supplémentaires étaient aussi prévus par un règlement du ministre de la Justice<sup>104</sup> qui autorisait l'évaluation continue, à intervalles réguliers, de l'efficacité des procédures judiciaires, notamment de l'examen de chaque affaire<sup>105</sup>. Ce règlement n'est plus en vigueur ; il sera remplacé par un nouveau texte actuellement en cours de préparation.

#### *Principe de l'audience publique*

123. L'article 45 de la Constitution affirme le principe selon lequel l'audience doit être publique. Les seules exceptions possibles sont les motifs de moralité, sécurité de l'État, ordre public, protection de la vie privée d'une partie ou d'autres intérêts privés importants. Les décisions sont annoncées publiquement. D'autres règles figurent dans le Code de procédure pénale<sup>106</sup> et le Code de procédure civile<sup>107</sup>. En plus des motifs énumérés dans la Constitution, en matière pénale, les débats ont lieu à huis clos s'ils concernent l'application de mesures conservatoires ou la clôture de la procédure du fait de l'irresponsabilité du coupable (par exemple si celui-ci est atteint de déficience mentale grave<sup>108</sup>). Si l'un au moins des prévenus est mineur ou si un témoin est âgé de moins de 15 ans au moment de l'examen de l'affaire, l'audience peut se dérouler en totalité ou en partie hors de la présence du public<sup>109</sup>. Les affaires de diffamation et de calomnie sont entendues à huis clos sauf demande contraire de la partie lésée.

124. En matière civile, il est prévu des auditions hors de la présence du public pour 1) les affaires relatives à des questions matrimoniales, sauf demande contraire des parties et certitude de la cour qu'il ne sera pas porté atteinte à la morale ; 2) les affaires concernant la garde d'enfant, si l'intérêt du mineur l'exige ; et 3) les affaires commerciales comportant des secrets industriels et commerciaux. D'autre part, plusieurs

<sup>102</sup> Article 22.5 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>103</sup> Article 348 du CPP ; article 366 § 2 du Code de procédure civile. Les autorités signalent que l'Acte du 16 septembre 2011 amendant le Code de procédure civile et d'autres lois est entré en vigueur le 3 mai 2012. Il a modifié en particulier l'article 6 du code en ajoutant une disposition stipulant l'obligation pour les parties et participants à une procédure de citer sans délai tous les faits et éléments de preuve de l'espèce de manière à ce que la procédure puisse être mise en œuvre avec efficacité et célérité.

<sup>104</sup> Réglementation du ministre de la Justice "sur la procédure pour exercer le contrôle sur l'activité administrative des tribunaux" du 25 octobre 2002.

<sup>105</sup> Conformément aux articles 9 et 37 § 4 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>106</sup> Articles 355, 359, 360 §§ 1/2/3 et 364 §§ 1 /2 du CPP.

<sup>107</sup> Articles 9 § 1, 148 § 1, 152, 153 §§ 1/2, 427, 470.10 et 575.1 du Code de procédure civile.

<sup>108</sup> En vertu de l'article 359.1 du CPP.

<sup>109</sup> Article 360.3 du CPP.

lois spéciales comme la Loi du 25 juin 1997 relatif au témoin-clé, la Loi du 26 octobre 1982 relative aux procédures applicables dans les affaires de mineurs et la Loi du 18 octobre 2006 relative à la divulgation d'informations sur les documents émanant des autorités de sécurité de l'État pendant la période de 1944 à 1990 et leurs contenus, peuvent inclure une liste d'affaires échappant au principe de l'audience publique.

### Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

125. En plus de la Constitution, les principes éthiques et valeurs fondamentales du système judiciaire sont inscrits dans la Loi relative au système juridictionnel ordinaire. Les articles 82 et 82.a de cette loi prescrivent aux juges de se comporter conformément au serment prononcé, de préserver la dignité de la fonction de juge, d'éviter de porter atteinte à la réputation des juges ou de saper la confiance dans leur impartialité, s'engager à parfaire leurs qualifications professionnelles et à suivre des formations et autres formes de perfectionnement professionnel.

126. En vertu de l'Acte relatif au Conseil national judiciaire, il relève de la compétence du CNJ d'adopter les principes régissant l'éthique professionnelle des juges et de contrôler leur application par ces derniers. Après consultation des juges de la Cour suprême, de la Haute cour administrative et des tribunaux ordinaires, le CNJ a adopté, le 19 février 2003, par voie de résolution<sup>110</sup>, le Recueil de principes éthiques régissant la profession de juge qui peut être consulté sur son site web<sup>111</sup>. Le Recueil comprend 3 chapitres et 22 articles concernant, notamment, les principes/aspects suivants : indépendance, impartialité en général, impartialité et comportement des juges dans l'exercice de leurs fonctions, impartialité et comportement extra-judiciaire, autres activités professionnelles pouvant être exercées par les juges, égalité et diligence. Les juges à la retraite sont aussi tenus d'appliquer ces principes.

127. Étant donné que le Recueil de principes ne peut pas réglementer tous les aspects de la conduite possible d'un juge, il est complété par des résolutions adoptées par le CNJ. Une résolution est susceptible d'interpréter aussi des dispositions spécifiques (à ce jour, trois résolutions de ce type ont été adoptées concernant : les prestations de conseils juridiques proposées par des juges retraités ; l'achat, par les membres de la famille d'un juge, de biens immobiliers et de meubles lors de ventes aux enchères orchestrées par des huissiers et ingérence dans la procédure d'admission à l'université des enfants de juges).

128. Il n'existe pas de définition générale concernant la notion de conflits d'intérêts. Le cadre juridique applicable à la prévention et résolution de ces conflits est prévu par les dispositions pertinentes 1) des Codes de procédure civile et pénale et la Loi relative au système juridictionnel administratif, en ce qui concerne la récusation des juges pour certaines affaires ; 2) de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire qui contient, notamment, des règles sur les activités complémentaires et déclarations de patrimoine, et qui impose aux juges l'obligation d'informer le président de la juridiction supérieure s'ils interviennent dans des procédures judiciaires en qualité de parties ou participants à une procédure en justice ; et 3) du Recueil de principes éthiques.

129. L'EEG ne conteste pas l'importance du Recueil de principes éthiques et des résolutions du CNJ qui ont vocation à définir les règles d'intégrité et de déontologie applicables aux juges, à les aider à s'y conformer et à informer le public du comportement qu'il est en droit d'attendre d'un juge. Pourtant, les règles éthiques existantes semblent être trop générales et ne pas prendre en compte, de manière suffisamment cohérente, certains risques de corruption ; en particulier elles ne cherchent pas à définir les conflits d'intérêts ni à proposer des solutions propres à les résoudre. Par

---

<sup>110</sup> Résolution No. 16/2003 du 19 février 2003, du Conseil national judiciaire établissant un ensemble de principes éthiques professionnels à l'intention des juges.

<sup>111</sup> <http://www.krs.pl/>

conséquent, le Recueil de principes éthiques et les résolutions du CNJ semblent remplir un rôle de prévention mineur. L'EEG est fermement convaincue de la nécessité de compléter les règles éthiques afin de fournir une définition précise de la notion de conflit d'intérêts et des instructions écrites complémentaires accompagnées d'exemples concrets concernant aussi des questions connexes comme l'acceptation de cadeaux et autres avantages, les incompatibilités et activités complémentaires. Afin de ménager un cadre réglementaire englobant toutes les questions d'éthique et y sensibiliser les juges, **le GRECO recommande que le « Recueil de principes éthiques régissant la profession des juges » soit complété afin de fournir des instructions utiles plus précisément en ce qui concerne les conflits d'intérêts (par exemple, définitions et/ou types) et les domaines connexes (notamment l'acceptation des cadeaux et autres avantages, les incompatibilités et activités complémentaires).** De surcroît, les autorités pourraient aussi vouloir envisager l'adoption d'une définition légale précise ou de définitions des circonstances qui occasionneraient un conflit d'intérêts.

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

##### *Incompatibilités et activités accessoires*

130. Conformément à l'article 86 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire, les juges ne sont pas autorisés à occuper un deuxième emploi, sauf celui de conférencier/chercheur, ni à accepter d'autres activités susceptibles d'empiéter sur les fonctions qu'ils exercent, de saper la confiance dans leur indépendance ou de porter atteinte à l'autorité de la fonction de juge. Les emplois supplémentaires doivent être déclarés au Président du tribunal (ou au ministère de la Justice, s'il s'agit du Président du tribunal).

131. De plus, les juges ne peuvent pas être membres d'un conseil de direction ou de surveillance, d'un comité d'audit, d'une société de droit commercial, d'une coopérative, d'une fondation se livrant à des activités commerciales ; ils ne peuvent pas détenir plus de 10% des actions d'une société de droit commercial ou une participation de plus de 10% de son capital social ; gérer des activités commerciales seuls ou associés à d'autres personnes ; exercer les fonctions de directeur, représentant ou avocat de ces activités commerciales. Ces dispositions s'appliquent aussi aux juges en retraite.

##### *Récusation et retrait*

132. Les motifs de retrait d'un juge d'une instance sont énoncés dans le Code de procédure pénale et le Code de procédure civile<sup>112</sup>. Il s'agit, notamment, de situations dans lesquelles un juge ou son/sa conjoint(e) est partie à la procédure, ou est lié à une partie à la procédure par les liens du sang ou du mariage, directement ou en ligne collatérale, par voie d'adoption, de garde ou de tutelle ; quand un juge est intervenu en qualité d'avocat ou conseiller juridique de l'une des parties, a dirigé la procédure préparatoire, la médiation ou pris part à l'adoption d'une décision susceptible d'appel, prononcé une décision ayant été annulée par la suite ou fait l'objet d'une opposition.

133. Indépendamment des motifs susmentionnés, le tribunal peut récuser le juge à sa demande ou suite à une motion déposée par une partie ayant des raisons de douter de son impartialité. L'EEG a été informée que les juges se retirent habituellement – pour certains, trop souvent – d'affaires pouvant faire naître des conflits d'intérêts. Un juge qui n'en fait pas état et reste partie prenante à la procédure est passible d'une procédure disciplinaire.

---

<sup>112</sup> Articles 40 §§ 1/3, 41 § 1, 42 §§ 2/4 du CPP ; articles 48 §§ 1/3, 49, 52 §§ 1/2 du Code de procédure civile. Voir aussi les articles 18 à 22 de l'Acte relatif aux procédures devant les tribunaux administratifs.

## *Cadeaux*

134. Il n'y a pas de règles précises concernant l'acceptation de cadeaux, en particulier par les juges. À cet égard, les autorités citent les dispositions de l'article 228 du CP relatives à la corruption, qui incriminent l'acceptation d'un avantage matériel ou personnel, la promesse d'un tel avantage (notamment par des juges), dans l'exercice de fonctions publiques. Par ailleurs, les autorités mentionnent l'article 19 du Recueil de principes éthiques régissant la profession de juge, qui interdit à ces derniers d'accepter tout avantage pouvant donner l'impression que l'on cherche à les influencer personnellement, et leur impose de veiller à ce que leurs proches ne les acceptent pas.

135. Les juges que l'EEG a rencontrés ont admis que l'on ne pouvait tolérer qu'ils acceptent des cadeaux, et que le statut de juge suppose de conserver une réputation irréprochable et une indépendance tant dans la réalité qu'en apparence. En l'absence de règles légales précises, l'EEG voudrait, cependant, souligner que la question doit être réglementée plus en détail dans le cadre de l'amélioration future du Recueil de principes éthiques régissant la profession de juge, tel que recommandée précédemment, afin de procurer à l'intention des magistrats eux-mêmes des règles de déontologie complètes claires, mais aussi, et surtout, à celle du public.

### *Restrictions applicables après la cessation des fonctions*

136. Les juges ne sont soumis à aucune restriction après la cessation de leurs fonctions. Selon certains professionnels interrogés sur place, il n'est pas rare qu'ils quittent leur poste pour travailler dans le secteur privé, par exemple en tant qu'avocats ou consultants, étant donné la possibilité de recevoir des salaires bien plus élevés. Dans ces conditions, l'EEG s'inquiète que les juges puissent être confrontés à des conflits d'intérêts en prévision de futurs emplois dans d'autres secteurs ou qu'ils puissent accepter ces emplois en ayant tiré abusivement parti de leurs fonctions de juge. Alors qu'il semble clair que les anciens juges aient la possibilité de continuer à pratiquer après leur départ, l'EEG encourage les autorités à considérer la nécessité d'adopter des règles/directives appropriées applicables dans les situations où les juges ont migré dans le secteur privé, afin d'éviter les conflits d'intérêts.

### *Contacts avec les tiers, informations confidentielles*

137. La communication entre un juge et un tiers au sujet d'une affaire particulière, hors de la procédure officielle, est encadrée en des termes pratiquement identiques par les dispositions des Règlements adoptés par le ministre de la Justice relatifs aux tribunaux administratifs ordinaires<sup>113</sup>. En conséquence, la possibilité de rencontrer des clients est une prérogative des présidents de tribunaux, tandis qu'il est interdit au juge de fournir des conseils juridiques et de communiquer avec des tiers car cela pourrait porter atteinte à son impartialité. Les greffiers donnent aux personnes autorisées des informations générales sur le déroulement des procédures, et les représentants des médias obtiennent les renseignements dont ils ont besoin auprès des attachés de presse (des tribunaux de grande instance ou cours d'appel) ou des présidents des tribunaux.

138. En vertu de l'article 17 du Recueil de principes éthiques régissant la profession de juge, un juge doit éviter tout contact personnel et relation économique qui pourraient faire naître des doutes quant à l'impartialité avec laquelle il/elle exerce ses fonctions, ou entamer le prestige et la confiance dans la profession de juge. Il doit, de surcroît, veiller avec la diligence requise à ce qu'aucun de ses proches n'adopte le comportement évoqué précédemment.

---

<sup>113</sup> Règlement du 23 février 2007 relatif aux règles de fonctionnement des tribunaux ordinaires, paragraphe 32.1, point 11 et paragraphe 51.1 ; Règlement du 18 septembre 2003 relatif aux règles de fonctionnement internes des tribunaux administratifs des *voivodies*, paragraphe 19.1, point 11.

139. Les informations confidentielles sont traitées conformément à l'Acte relatif à la protection des informations classifiées, dont l'utilisation abusive engage la responsabilité pénale en vertu de la section XXXIII du CP, « Violations des informations protégées. » Des règles précises identiques sont aussi prévues dans la Loi relative au système juridictionnel ordinaire et la Loi relative au système juridictionnel administratif<sup>114</sup>. Ainsi, avant de commencer ses fonctions, le juge doit-il se familiariser avec les règles de confidentialité applicables et faire une déclaration attestant qu'il les connaît. Les informations confidentielles révélées à un juge dans l'exercice de ses fonctions, d'une autre façon que lors d'une audience publique, ne peuvent pas être divulguées même après qu'il ait cessé ses fonctions. Le juge qui fait une déposition devant la cour, peut être déchargé de son serment de confidentialité par le ministre de la Justice, sauf si la divulgation du secret porte préjudice aux intérêts de l'État ou à un intérêt privé important coïncidant avec les fins poursuivies par l'administration de la justice.

#### Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

140. Conformément aux articles 87-88 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire, les juges remettent chaque année des déclarations de patrimoine sur un formulaire type élaboré selon l'Acte relatif aux limitations applicables à l'exercice d'activités commerciales par des personnes s'acquittant de fonctions publiques. Le contenu des déclarations – prenant en compte le patrimoine propre du juge ainsi que le patrimoine commun des conjoints – est le même que pour les déclarations de patrimoine des parlementaires. En particulier, les biens meubles et le passif à déclarer sont soumis à la même valeur limite, c'est-à-dire 10 000 PLN/environ 2 423 EUR<sup>115</sup>. Il faut noter cependant, que selon la Cour suprême, les revenus complémentaires des juges doivent être notifiés dans la déclaration seulement s'ils sont susceptibles de modifier de manière significative la situation financière de l'intéressé et s'ils sont importants pour apprécier sa fortune<sup>116</sup>. De ce point de vue, la somme de 1 700 PLN/environ 408 EUR perçue en revenus pendant une année civile n'a pas été jugée significative puisqu'elle ne représente qu'une fraction du revenu annuel des juges.

141. Les juges soumettent des déclarations de patrimoine 1) avant d'entrer en fonctions ; 2) chaque année au plus tard le 31 mars (au 31 décembre de l'année écoulée) ; et 3) lorsqu'ils quittent leur emploi. Les déclarations sont remises au président de la cour d'appel concernée lequel, dépose quant à lui sa déclaration au CNJ. Les renseignements qui y figurent sont couverts par le secret professionnel sauf si l'intéressé accepte par écrit de les divulguer. Dans des cas dûment justifiés, l'entité collectrice peut rendre les déclarations publiques sans l'accord du juge. Selon les autorités, toutefois, aucun cas de la sorte n'aurait été enregistré dans la pratique. Les déclarations sont conservées six années par l'entité collectrice qui est tenue d'en adresser une copie de chaque au centre des impôts compétent du lieu de résidence du juge.

142. L'EEG note que les juges sont assujettis aux mêmes règles, assez strictes, que les parlementaires en ce qui concerne la soumission régulière de déclarations de patrimoine, à l'exception de leur publication qui n'est prévue que dans des cas exceptionnels. L'EEG rappelle ses préoccupations<sup>117</sup> quant à l'absence d'information sur les avoirs des membres proches de la famille comme les conjoints, enfants ou parents [sauf en ce qui concerne les biens communs du juge et de son/sa conjoint(e)]. En outre, l'EEG tient à souligner que les plus hautes normes d'intégrité sont nécessaires pour la profession de juge. Dans la situation particulière de la Pologne, où la confiance dans les magistrats est particulièrement limitée – ce qui a été expliqué à l'EEG en raison de plusieurs facteurs, y

---

<sup>114</sup> Article 85 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire ; article 29 de la Loi relative au système juridictionnel administratif.

<sup>115</sup> Pour de plus amples détails, voir précédemment au chapitre « Prévention de la corruption des parlementaires. »

<sup>116</sup> Jugement du 22 juin 2007 de la Cour suprême, SNO 31/07.

<sup>117</sup> Voir précédemment au chapitre « Prévention de la corruption des parlementaires ».

compris le manque de transparence entourant le système judiciaire,<sup>118</sup> il serait bénéfique de renforcer le dispositif existant en matière de transparence. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande d'envisager d'élargir le champ couvert par les déclarations de patrimoine des juges afin d'y inclure des renseignements sur les avoirs des conjoints, des membres à charge de la famille et, le cas échéant, d'autres membres proches de la famille.**

143. Nombre d'interlocuteurs de l'EEG ont fait valoir que le caractère secret des déclarations de patrimoine des juges est justifié car le droit au respect de la vie privée est prévu par la Constitution et en tant que mesure de sûreté contre d'éventuelles menaces provenant des milieux criminels. Le fait de ne pas publier les déclarations de patrimoine des juges (et des procureurs) a fait dernièrement l'objet d'un débat public. Les tenants de la publicité sont convaincus que le manque de transparence entraîne le plus souvent la méfiance vis-à-vis des magistrats. L'EEG pense qu'il faut prendre toutes les mesures nécessaires afin de garantir aux juges (et à leurs familles) le respect voulu de leur vie privée. Cela dit, étant donné la mauvaise image qu'ont actuellement les magistrats auprès du public, les autorités pourraient vouloir envisager la possibilité de divulguer certaines données figurant dans les déclarations de patrimoine des juges dans l'intérêt d'une transparence optimale et afin d'accroître la confiance du public dans la justice (étant entendu que les informations sur les membres de la famille des juges ne seraient pas nécessairement rendues publiques).

#### Contrôle

##### *Principes éthiques*

144. Il appartient au CNJ, au ministre de la Justice et aux présidents et conseils des tribunaux de contrôler l'application, par les juges, des principes réglementant l'éthique de la profession. En particulier, ces instances sont autorisées à requérir une sanction du conseil de discipline et à faire appel d'une décision du tribunal disciplinaire (elles peuvent également contrôler les procédures). L'EEG a été informée que ces deux pouvoirs sont utilisés assez souvent par le CNJ, entraînant l'adoption de plusieurs résolutions chaque année. Le CNJ consulte aussi régulièrement le conseil de discipline afin de s'enquérir de l'état d'avancement des actions explicatives visant à établir si le juge a commis une faute de discipline particulière. De surcroît, le CNJ peut introduire une demande en vue de reconduire une procédure disciplinaire.

145. Une commission permanente des questions de discipline concernant les juges a été créée au sein du CNJ ; elle est chargée d'étudier les décisions des juridictions disciplinaires et toute information communiquée au CNJ concernant les fautes commises par ceux-ci dans ce domaine, et de lui remettre ses conclusions sur la nécessité de requérir l'application de sanctions et l'opportunité de faire appel des décisions en invoquant principalement le caractère disproportionné de la peine prononcée par rapport à l'infraction commise. Selon les autorités, la plupart des procédures disciplinaires engagées et examinées par le CNJ concernent à ce jour des retards dans l'exécution des tâches (comme la préparation tardive de l'exposé des motifs d'une peine ou l'omission coupable d'une action qui aurait dû être engagée dans une affaire, cette dernière entraînant un retard des procédures).

##### *Emploi supplémentaire et autres activités*

146. Comme indiqué précédemment, les juges sont tenus d'informer le président du tribunal (ou le ministre de la Justice, s'il s'agit du président du tribunal) de leur intention d'exercer un deuxième emploi ou une autre activité évoquée à l'article 86 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire. Le président du tribunal ou le ministre de

---

<sup>118</sup> Voir précédemment au chapitre « Contexte ».

la Justice peut émettre des décisions contestant cette intention s'il/elle juge que cela gênerait le juge dans l'exercice de ses fonctions, limiterait la confiance dans son impartialité ou jetterait le discrédit sur la profession. Le juge peut demander la saisine du conseil du tribunal compétent.

#### *Déclarations de patrimoine*

147. Les déclarations de patrimoine sont d'abord remises au Président de la Cour d'appel compétente, sauf celles de ces derniers qui sont déposées au CNJ. Chaque année, avant le 30 juin, le Conseil de la cour d'appel concernée (ou la commission du budget du CNJ) examine les déclarations et remet ses conclusions à l'Assemblée générale des juges. Ce conseil est composé du président du tribunal et de cinq membres, élus parmi les membres de l'assemblée du tribunal par un vote au scrutin secret. La durée du mandat du conseil est de trois années ; le Conseil adopte ses résolutions à la majorité des suffrages exprimés en présence d'au moins la moitié des membres. Il se réunit au minimum tous les trimestres. Eu égard aux nombreuses tâches dont il est chargé, il ne consacre qu'une séance à l'examen des déclarations de patrimoine qui ne nécessite pas de connaissance ni d'expérience particulière dans ce domaine.

148. Au cours de la visite sur place, il a été indiqué à l'EEG que les présidents des cours d'appel peuvent recevoir jusqu'à 700 déclarations de patrimoine chaque année, et qu'une commission composée de 6 juges en tout est chargée de leur vérification. Il semblerait que les activités de contrôle et les compétences des commissions compétentes soient particulièrement limitées. Elles se bornent à vérifier que les formulaires de déclaration sont remplis en bonne et due forme, et qu'il n'y a pas d'anomalies par rapport aux précédentes déclarations. Elles peuvent demander aux juges un complément d'information (par exemple, leurs déclarations de revenus) et des précisions s'il y a lieu, mais ne peuvent pas consulter directement d'autres sources d'information. En particulier, l'EEG a appris que les tiers intéressés n'ont pas accès au registre du commerce.

149. Une commission permanente des affaires fiscales a été créée au sein du CNJ, pour examiner les déclarations de patrimoine des onze présidents de cours d'appel et des deux présidents de tribunaux militaires régionaux<sup>119</sup>. La commission compare les déclarations avec celles qui ont été soumises antérieurement et remet ses conclusions au CNJ. Les autorités font remarquer que le CNJ n'a, à ce jour, constaté aucune irrégularité grave dans les déclarations examinées.

150. Ensuite, l'entité qui collecte les déclarations de patrimoine (c'est-à-dire le président de la cour d'appel compétente ou le CNJ) en adresse une copie de chaque au centre des impôts concerné qui procède à des vérifications supplémentaires. Au cours des entretiens, l'EEG a été informée que les déclarations sont, dans la pratique, transmises après leur contrôle par l'entité collectrice. Si l'examen réalisé par le centre des impôts fait naître des doutes justifiés quant à la légitimité de la provenance des biens déclarés, l'affaire est renvoyée pour suite à donner. Si la déclaration met au jour une éventuelle violation de la loi, l'administration fiscale est tenue d'en informer le Parquet ou la commission disciplinaire.

151. D'après les informations recueillies sur place, certains centres des impôts peuvent recevoir de l'ordre de 300 déclarations chaque année, qui sont comparées aux déclarations des années précédentes et aux déclarations de revenus annuelles. Des compléments d'information peuvent être obtenus auprès d'autres sources comme les documents notariés, le fichier des cartes grises et le registre cadastral. L'EEG a appris toutefois qu'il n'est pas possible de s'informer auprès des banques à moins d'engager une procédure en bonne et due forme à l'encontre de l'intéressé, justifiée par la constatation d'anomalies importantes sur les documents disponibles. À la fin du processus de

---

<sup>119</sup> En vertu de l'article 19, paragraphes 1 et 2b de l'Acte du 12 mai 2011 relatif au Conseil national judiciaire.

vérification, chaque déclaration donne lieu à la rédaction d'un rapport qui ne quitte toutefois pas le centre des impôts.

152. Selon l'administration fiscale, les vérifications auxquelles il a été procédé n'auraient, à ce jour, pas révélé d'affaires permettant de nourrir des soupçons d'infraction criminelle. L'EEG a aussi appris que, dans l'ensemble, très peu de cas d'irrégularités sont mis au jour chaque année. Néanmoins, pour ce qui est des juges, les fautes suivantes ont été citées comme étant les plus courantes, à savoir déclaration des revenus après impôt plutôt qu'avant, des revenus mensuels plutôt qu'annuels ; de la totalité des revenus sans préciser la source (c'est-à-dire salaires, rente ou pension) ; des biens immobiliers sans indiquer le mode d'acquisition (achat, succession, cadeau) ; des engagements calculés à compter de la date de dépôt de la déclaration au lieu du 31 décembre de l'année considérée.

153. Troisièmement, le BCC peut aussi contrôler les déclarations de patrimoine des juges même s'il a besoin d'une motion du centre des impôts ou du Parquet pour pouvoir enquêter à leur sujet. En conséquence, ce dernier contrôle concernant les juges n'est pas automatique – contrairement aux déclarations des parlementaires, dont la vérification est expressément prévue par l'article 35.6a de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député ou sénateur (et qui peuvent être facilement consultées puisqu'elles sont dans le domaine public).<sup>120</sup>

154. L'EEG note que la Pologne a opté pour un dispositif de déclaration de patrimoine plutôt rigoureux qui s'applique, non seulement aux parlementaires mais aussi à un éventail plus large de personnes exerçant des fonctions publiques, notamment les juges. Cela dit, en ce qui concerne ces derniers, le dispositif pourrait gagner davantage en crédibilité, surtout auprès du public, si l'on renforçait et augmentait l'efficacité des vérifications nécessaires. Suite à la visite sur place, l'EEG a eu l'impression que les déclarations de patrimoine des juges sont contrôlées, en général, de manière superficielle par les différents organes de surveillance. Les conseils des tribunaux et le CNJ vérifient principalement si les formulaires ont été correctement remplis et ils comparent les déclarations avec celles des années précédentes. Les centres des impôts les comparent également avec les déclarations de revenus annuelles et, le cas échéant, les autres documents disponibles afin de détecter d'éventuelles irrégularités concernant les obligations fiscales. Le BCC n'intervient qu'à la demande, c'est-à-dire si la première vérification effectuée par les organes susmentionnés ont fait naître des soupçons d'irrégularités graves. De surcroît, il semblerait, d'après leurs propres déclarations à l'EEG sur le caractère indépendant des contrôles, que les autorités compétentes ne se concertent pas ni ne coordonnent leurs actions suffisamment en amont et qu'il leur manque un objectif commun consistant à prévenir les conflits d'intérêts au moyen de ces déclarations. L'EEG est fermement convaincue que le renforcement des contrôles et l'approfondissement de la surveillance – par exemple sur une base aléatoire afin de ne pas surcharger les autorités compétentes – contribuerait à la réduction des risques de corruption. À cette fin, il est particulièrement important d'affecter aux différentes autorités compétentes des ressources appropriées ainsi que les moyens d'agir de manière coordonnée et obtenir les informations utiles, ou de confier cette mission à un organe de premier plan, de préférence indépendant du pouvoir judiciaire, doté de prérogatives et compétences techniques adéquates<sup>121</sup>. Par conséquent, **le GRECO recommande que des mesures juridiques, institutionnelles et/ou pratiques appropriées soient mises en place ou renforcées pour approfondir l'examen des déclarations de patrimoine des juges et renforcer leur caractère préventif. Cela supposerait, notamment, d'accroître la coordination entre tous les organes de contrôle compétents.**

<sup>120</sup> Pour de plus amples détails, voir précédemment au chapitre « Prévention de la corruption des parlementaires. »

<sup>121</sup> Certaines personnes rencontrées par l'EEG ont suggéré, par exemple, que la Cour suprême de contrôle pourrait mener à bien cette tâche. Un tel arrangement demanderait, cependant, de modifier la Constitution.

## Mesures d'application de la loi et immunité

155. En vertu de l'article 81 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire, si un juge commet une infraction mineure, il voit sa responsabilité disciplinaire engagée. Les règles générales en matière de délits mineurs (stipulées dans la loi sur les délits mineurs) ne sont pas applicables. La responsabilité en matière disciplinaire est régie par les articles 107 à 133 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire, relatifs aux délits commis pendant le service, notamment violations flagrantes des dispositions légales et atteintes à la dignité de la fonction de juge. Selon les autorités, le non-respect des règles concernant les conflits d'intérêts et domaines connexes – à savoir violation du principe d'indépendance, absence de déclaration de patrimoine, le fait de statuer sur une affaire dans laquelle une partie est unie par des liens familiaux ou personnels à un juge – pourrait être considéré comme une faute de discipline passible de sanctions disciplinaires. La violation des principes éthiques établis par le Recueil de principes éthiques régissant la profession de juge n'engage pas en soi la responsabilité, seulement si elle constitue un manquement à la discipline au sens des dispositions susmentionnées.

156. Les sanctions disciplinaires comprennent, notamment, l'avertissement et la réprimande<sup>122</sup>, le renvoi du poste, la mutation, la révocation. Le délai de prescription est en principe de trois ans à compter de la commission de l'acte, sauf si l'affaire comporte une infraction pénale<sup>123</sup>. Les autorités font savoir que les affaires disciplinaires sont signalées grâce aux plaintes des parties aux procédures, notifications des présidents de tribunaux et mesures prises par le commissaire aux questions de discipline et ses adjoints.

157. Les affaires sont examinées par les juridictions disciplinaires – dans les instances inférieures, par les cours d'appel et dans les instances supérieures, par la Cour suprême – qui statue en formation collégiale de trois juges. Le commissaire aux questions disciplinaires, choisi par le CNJ parmi les candidats proposés par l'Assemblée générale du tribunal, fait office de procureur devant la juridiction disciplinaire<sup>124</sup>. Si les explications préalables apportées par ses soins montrent qu'il y a des raisons d'engager des procédures disciplinaires, il/elle remet au juge des accusations écrites. Si la faute doit revêtir le caractère d'une infraction criminelle, la Cour envisage d'office l'autorisation de tenir le juge pénalement responsable, ce qui n'entrave pas le déroulement de la procédure disciplinaire. Les juridictions disciplinaires adoptent les décisions à la majorité des suffrages exprimés. Le plus souvent ouvertes au public, les procédures ne susciteraient guère son intérêt, si on en croit les données disponibles en possession des autorités ; le contrôle public est essentiellement exercé par les médias. Les jugements rendus dans les instances inférieures, ainsi que les décisions mettant fin aux procédures, sont susceptibles de recours, alors que les décisions des instances supérieures ne peuvent pas faire l'objet de pourvois en cassation.

158. Il n'y a pas de registre des mesures disciplinaires, mais l'EEG a appris que les sanctions étaient enregistrées par le ministère de la Justice. Le nombre de procédures disciplinaires varie d'une année à l'autre. Par exemple, en 2002 il y a eu 76 affaires et en 2011, 43 affaires. On dispose des statistiques suivantes sur les procédures disciplinaires concernant des conflits d'intérêts qui ont été engagées de 2009 à 2011. Six procédures sont en instance (concernant les cas suivants : être apparenté à l'avocat de la défense, entretenir des relations personnelles avec un syndic de faillite ; procurer à une personne non autorisée l'accès au dossier d'une affaire, exercer une influence sur un juge afin de

<sup>122</sup> L'avertissement et la réprimande traduisent tous deux la désapprobation suscitée par la conduite du juge, mais le premier représente une sanction moins sévère (au regard de sa position dans la panoplie des peines). Les deux sanctions ont pour effet de retarder de trois ans l'attribution d'un échelon supérieur à un juge (relatif à la base de calcul de la rémunération d'un juge) – voir l'article 91a.6 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>123</sup> Article 108 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>124</sup> Le commissaire aux questions de discipline est affecté au CNJ pour un mandat de quatre ans – article 112 § 2 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

régler une affaire impliquant un parent) ; dans trois affaires (concernant l'absence de déclaration d'un deuxième emploi, le fait d'être apparenté au prévenu, entretenir des contacts personnels avec le coupable), l'ouverture de procédures a été refusée ; dans une affaire, une peine de licenciement a été prononcée (pour avoir omis d'informer le président du tribunal d'activités commerciales exercées dans une coopérative, et procédé à des inscriptions aux registres foncier et hypothécaire au bénéfice de cette coopérative) ; dans une autre affaire, il a été demandé l'exécution de la peine infligée, à savoir un avertissement (pour avoir dispensé des conseils juridiques lors de la signature d'un contrat notarié et demandé au notaire de faire une déclaration mensongère).

159. En ce qui concerne les revenus, engagements et avantages, deux procédures sont en instance (concernant, pour l'une, l'absence de notification d'un deuxième emploi au président du tribunal ; pour l'autre, le fait d'être partie à une procédure judiciaire tout en étant débiteur de sommes prêtées par des juges, avocats et procureurs) ; un cas a donné lieu à l'administration d'une réprimande (le juge avait souscrit des emprunts dans plusieurs banques auprès desquelles il était débiteur ; des poursuites judiciaires ont été engagées à son encontre et ses dettes ont été recouvrées ; il a par ailleurs omis de déclarer être partie à une procédure en justice) ; une autre affaire n'a pas entraîné de sanction, bien que la faute de discipline ait été établie (pour absence de déclaration fiscale concernant des actions au civil).

160. Les autorités signalent que plusieurs affaires de conflits d'intérêts concernent des infractions pénales, en particulier de corruption passive (article 228 du CP), trafic d'influence (article 230 du CP), atteinte à des intérêts publics ou personnels (article 231 du CP) et divulgation d'informations confidentielles (articles 265 et 265 du CP)<sup>125</sup>. En revanche, la présentation par des juges de déclarations de patrimoine factuellement erronées ne tombe pas sous le coup de la loi, selon l'article 233 du CP – contrairement à d'autres personnes dans ce cas, exerçant des fonctions publiques<sup>126</sup> (notamment les parlementaires)<sup>127</sup> – mais est peut seulement engager leur responsabilité disciplinaire. Les autorités expliquent que, selon la Cour suprême, une sanction pénale ne peut être infligée pour déclaration de patrimoine inexacte, que si cela est prévu dans la loi obligeant la personne à présenter une telle déclaration, ce qui n'est pas le cas de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

161. En vertu de l'article 181 de la Constitution, les juges bénéficient de « l'immunité formelle » de poursuite en matière pénale. Cela signifie qu'ils ne peuvent pas être tenus pénalement responsables ni maintenus en détention ou écroués sans l'accord de la juridiction disciplinaire compétente, sauf s'ils sont pris en flagrant délit et que leur détention est nécessaire pour assurer le bon déroulement des procédures (dans le dernier cas de figure, l'accord n'est pas requis). Il est prévu des règles supplémentaires dans l'article 80 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire. En conséquence, le président de la cour d'appel ayant compétence sur le lieu de détention du juge est informé sans retard et peut ordonner la relaxe immédiate de l'intéressé. Dans un délai de 14 jours à compter de son dépôt, la requête sollicitant l'autorisation d'engager la responsabilité pénale du juge est examinée par la juridiction disciplinaire compétente. S'il y a des raisons légitimes de soupçonner le juge d'avoir commis l'infraction, la Cour adopte une résolution autorisant les poursuites qui déclenche automatiquement la mise à pied de ce dernier (dans le cas d'une infraction non intentionnelle, la suspension du juge est facultative). Les règles applicables aux juges lors des procédures sont identiques à celles auxquelles sont assujettis les autres citoyens. L'EEG a également été informée par certains interlocuteurs, que l'immunité des juges est perçue négativement par le public,

---

<sup>125</sup> Pour de plus amples détails sur ces infractions, voir précédemment au chapitre « Prévention de la corruption des parlementaires. »

<sup>126</sup> Dans la mesure où ils sont régis par l'Acte relatif aux restrictions applicables à l'exercice d'activités commerciales par des personnes s'acquittant de fonctions publiques, évoqué précédemment.

<sup>127</sup> Sur la base de l'article 35.9 de l'Acte relatif à l'exercice du mandat de député et sénateur, voir précédemment au chapitre « Prévention de la corruption des parlementaires. »

car elle rend les juges pratiquement intouchables. D'autre part, elle a été informée de 65 cas dans lesquels l'immunité a été levée pour des juges durant la période de 2003 à 2011, conformément à l'article 181 de la Constitution et l'article 80 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

162. Il n'y a pas de données chiffrées précises sur les juges ayant commis des infractions au regard du CP. Cependant, les statistiques sont disponibles en ce qui concerne les décisions prises à l'égard des motions des procureurs sur la tenue pénalement responsable des juges. En ce qui concerne les affaires de corruption, au cours des années 2009 à 2011, une demande invoquant la responsabilité pénale d'un juge dans une affaire, a été rejetée (les déclarations de l'unique témoin n'ayant pas été jugées fiables par la cour) ; dans deux affaires, l'ouverture de procédures a été refusée (violation du principe d'indépendance impliquant un voyage à l'étranger financé par une partie à la procédure) ; suspension d'une procédure disciplinaire en raison d'une modification des dispositions légales relatives à la responsabilité disciplinaire de juges débutants (assesseurs), qui ne sont plus du ressort des juridictions disciplinaires. Cette affaire concernait un jeune assesseur dont la responsabilité pénale avait été engagée sur le fondement de règles générales et qui avait été révoqué par décision du ministre de la Justice.

163. Alors que l'EEG estime le système de sanctions applicable aux juges en cas de faute globalement satisfaisant, elle a identifié deux domaines spécifiques de préoccupation. Tout d'abord, il subsiste des craintes sur le fait que la responsabilité pénale dans ce domaine – qui est limitée à la corruption, divulgation d'informations confidentielles et à certaines autres infractions générales – ne s'applique pas aussi à la communication de faux renseignements dans les déclarations de patrimoine des juges, contrairement aux autres personnes exerçant des fonctions publiques (notamment les parlementaires). Ensuite, l'EEG a appris que certaines situations comme les absences prolongées pour maladie des juges suspectés dans le cadre de procédures disciplinaires ou les difficultés pour recueillir des preuves, peuvent causer des retards importants dans les procédures (plusieurs exemples de ce type ont été donnés à l'EEG). En ce qui concerne le délai de prescription applicable en matière disciplinaire, les procédures doivent être engagées dans un délai de trois ans à compter du moment où la faute est survenue et, pour les procédures en cours, le délai est de cinq ans à compter de ce même moment. L'EEG est d'autant plus réservée quant aux règles de prescription dans leur forme actuelle, qu'elle a été informée de cas où des juges traduits devant une juridiction disciplinaire avaient « joué le jeu » en faisant trainer les affaires jusqu'à la date d'expiration du délai. L'EEG pense que des amendements appropriés aux règles de prescription – par exemple, l'allongement adéquat de la prescription – contribuerait à dissuader les comportements abusifs pouvant être liés à la corruption. Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande i) que la responsabilité pénale soit établie pour les faits intentionnels de communication de faux renseignements dans les déclarations de patrimoine ; et ii) que des mesures soient prises afin de veiller à ce que les affaires disciplinaires pour conduite inappropriée de la part des juges soient décidées avant l'expiration du délai de prescription, telles que l'allongement du délai de prescription ou l'interruption ou la suspension du délai de prescription dans des circonstances spécifiées.**

#### Conseils, formation et sensibilisation

164. En application de l'article 82a récemment adopté de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire, les juges sont tenus de perfectionner leurs qualifications professionnelles de manière continue et de suivre, si possible chaque année, les cours de formation organisés par l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) ou de continuer à se perfectionner d'autres manières. Les autorités font remarquer, premièrement, qu'une formation englobant les questions d'éthique est dispensée aux futurs juges au cours de leur apprentissage. L'éthique est présentée sous forme de conférences et d'études de

cas, avec des exposés de décisions des juridictions disciplinaires pour illustrer les principaux problèmes auxquels sont confrontés quotidiennement les juges dans ce domaine (approximativement huit heures au total). Deuxièmement, depuis 2010, l'ENM dispense plusieurs formations par an aux juges récemment nommés qui sont tenus de participer à des cours de formation de trois mois<sup>128</sup>. Ils sont axés plus particulièrement sur les questions d'éthique, l'intégrité personnelle et la responsabilité des juges en matière de discipline (5 fois 45 minutes). Troisièmement, des conférences annuelles sont organisées dans le cadre de manifestations régulières de formation destinées aux juges d'appel. En 2010-2011, ces conférences ont traité, notamment, la question des aspects concrets de la responsabilité disciplinaire des juges et le fonctionnement des juridictions disciplinaires.<sup>129</sup> Toutes les formations organisées par l'ENM sont facultatives, à l'exception de l'apprentissage et de la formation pour les juges récemment nommés. Les juges peuvent se faire conseiller sur le comportement qui est attendu d'eux lors des cours et conférences de formation susmentionnés, qui sont mis en œuvre et présidés essentiellement par des juges chevronnés.

165. L'EEG note que différents cours de formation sont dispensés aux juges récemment nommés ou en devenir principalement, portant sur, notamment, des questions liées à l'éthique, l'indépendance et la responsabilité disciplinaire des juges. Pour autant, il semblerait que la formation traitant plus particulièrement des questions de conflits d'intérêts et d'éthique, au sens large, reste insuffisante et cela mériterait d'y consacrer un programme élaboré à l'intention des juges de tous niveaux, débutants et expérimentés. Pour être efficace, sensibiliser les juges aux questions d'éthique et les informer des évolutions récentes, cette formation doit être dispensée de manière régulière et continue, adopter une approche opérationnelle et traiter de manière approfondie les questions portant sur les conflits d'intérêts, la réglementation relative aux cadeaux, l'interdiction ou limitation des activités accessoires, déclaration de patrimoine et intérêts privés.

166. L'EEG note que, pour l'heure, les juges peuvent se faire conseiller sur les questions d'éthique et les situations susceptibles de faire naître des conflits, par des confrères expérimentés ou dans le cadre des activités de formation organisées par l'ENM. L'EEG n'en pense pas moins que la Pologne a manifestement besoin de services de conseils plus spécialisés et pointus au sein de la magistrature afin de dispenser aux juges des avis confidentiels sur ces questions, améliorer leur connaissance, prévenant ainsi les risques de conflits d'intérêts. De toute évidence, la Pologne doit juger par elle-même quelle est la meilleure façon d'apporter de tels conseils qui pourraient, par exemple, être fournis par des juges d'appel expérimentés. L'EEG voudrait cependant souligner que ces conseillers doivent maîtriser les connaissances techniques touchant au domaine, être indépendants des organes disciplinaires et être sortis du cadre hiérarchique officiel, leur permettant ainsi d'agir en tant que confidentiels. Les demandes de consultations et les avis rendus devraient être tenus secrets et alimenter, de manière anonyme, les formations consacrées aux questions d'éthique. Dans le même temps, il est nécessaire de faire en sorte que ces conseils d'orientation favorisent l'acquisition d'une compréhension globale et pratique uniforme en matière de prévention et de résolution des conflits d'intérêts en Pologne, par exemple en désignant un coordinateur à l'échelon national. Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande i) qu'une formation continue soit dispensée aux juges sur les conflits d'intérêts, les règles relatives aux cadeaux, les interdictions ou restrictions de certaines activités, les déclarations de patrimoine et intérêts privés, par des cours spécialisés faisant appel à des exemples concrets ; et ii) que des conseils spécifiques et adaptés soient dispensés au sein de la magistrature, afin de sensibiliser les juges aux questions d'éthique et de déontologie et leur donner des avis confidentiels à ce**

<sup>128</sup> Article 82a § 2 de la Loi relative au système juridictionnel ordinaire.

<sup>129</sup> Par exemple, les 17-19 novembre 2010, des juges de cours d'appel statuant en matières criminelles ont donné une conférence sur le thème « Questions choisies de responsabilité disciplinaire des juges, mise en œuvre de la détention dans la pratique, reprise *de novo* de la procédure et atteintes à l'activité économique. »

**propos – en particulier au regard des domaines mentionnés au point i) – en rapport avec des faits précis, tenant compte de la nécessité de solutions communes à l'échelle nationale.**

## **V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS**

### Aperçu du ministère public

167. Les tâches, fonctions et principes régissant le fonctionnement du Parquet ainsi que les obligations, droits et garanties applicables aux procureurs sont définis par la Loi relative au ministère public, du 20 juin 1985 (LMP). Aux termes de cette loi, le ministère public est une autorité protégée juridiquement, chargée de veiller à l'application de la loi et au respect de l'ordre public ainsi que de superviser les poursuites au pénal.

168. Le ministère public est une organisation hiérarchisée dirigée par le Procureur général. Elle comporte quatre niveaux hiérarchiques, à savoir le Procureur général, les procureurs d'appel (11), les procureurs itinérants (45 + 2 hors siège) et les procureurs d'instance (356 + 6 hors siège). Elle comprend des services administratifs ordinaires, des services administratifs militaires et les procureurs de l'Institut national du souvenir – de la Commission de poursuite des crimes contre la Nation polonaise<sup>130</sup>. Au 1er janvier 2011, le ministère public comptait en tout 6 650 postes de procureurs et assesseurs (5961 procureurs et 689 assesseurs).

169. Le cabinet du Procureur général, en plus de servir le Procureur général, accomplit les tâches nécessaires visant à assurer sa participation aux procédures devant la Cour constitutionnelle, la Cour suprême et la Haute cour administrative. Qui plus est, le cabinet exerce des fonctions de surveillance en tant qu'autorité juridictionnelle supérieure, et les procureurs qui y travaillent interviennent en qualité de magistrats instructeurs dans les enquêtes préliminaires mises en œuvre par les services chargés de la criminalité organisée et de la corruption qui font partie de l'organisation opérationnelle des procureurs d'appel.

170. La principale tâche du cabinet du procureur d'appel consiste à assurer la participation de celui-ci aux pourvois formés devant les juridictions d'appel et les tribunaux administratifs provinciaux. Par ailleurs, les services à ce niveau de la hiérarchie dirigent et supervisent les enquêtes préliminaires des actions en justice engagées contre le crime organisé et la corruption. Il leur incombe aussi, notamment, d'exercer des fonctions de surveillance en tant qu'autorité juridictionnelle supérieure, et les procureurs qui y travaillent interviennent en qualité de magistrats instructeurs dans les enquêtes préliminaires mises en œuvre par les services des procureurs itinérants.

171. Le cabinet du procureur itinérant veille à la participation de ce dernier aux procédures engagées devant les tribunaux itinérants. A ce niveau de la hiérarchie, les enquêtes portent sur des infractions pénales et commerciales graves. Il exerce des fonctions de surveillance en tant qu'autorité juridictionnelle supérieure, et les procureurs qui y travaillent interviennent en qualité de magistrats instructeurs dans les enquêtes préliminaires mises en œuvre par les services des procureurs de grande instance.

172. La principale tâche du cabinet du procureur de grande instance est de diriger et contrôler les enquêtes préliminaires mises en œuvre par d'autres d'instances habilitées et participer aux procédures devant les tribunaux de première instance, en particulier les tribunaux d'arrondissement.

---

<sup>130</sup> Le présent rapport ne concerne pas les règles spécifiques applicables aux procureurs des services administratifs militaires et de l'Institut national du souvenir (par exemple les règles relatives à la procédure de sélection de ces procureurs).

173. Conformément à l'article 8.1 de la LMP, les procureurs exercent leurs fonctions en toute indépendance, tel qu'indiqué dans les lois respectives, sous réserve des dispositions des articles 8.2, 8a et 8b de la LMP. Lesquelles disposent, en particulier, que les procureurs sont tenus de suivre les ordres, directives et instructions (sans rapport avec le contenu des actes de procédure) des procureurs de la juridiction supérieure. De plus, ces derniers ont le droit de modifier ou d'annuler la décision des procureurs subalternes. Ces amendements ou annulations se font obligatoirement par écrit et doivent être versés au dossier correspondant.

174. Des réformes récentes ont été mises en œuvre afin de renforcer l'indépendance du ministère public, en particulier la séparation, en mars 2010, des postes de Procureur général et de ministre de la Justice (à la suite de la modification de la LMP)<sup>131</sup>. Par ailleurs, en septembre 2010, un Conseil national du ministère public (CNM) a été créé en tant qu'instance désignée d'autogestion, jouissant d'un large éventail de prérogatives et à qui il incombe au premier chef de garantir et préserver l'indépendance du Parquet. Le Conseil est composé du Procureur général, du ministre de la Justice, d'un représentant du Président de la République, de quatre députés, deux sénateurs, un procureur élu représentant le Parquet militaire, un procureur élu représentant l'Institut national du souvenir, trois procureurs élus par les procureurs du cabinet du Procureur général et onze procureurs élus par des assemblées locales au niveau des juridictions d'appel. Le président du CNM est élu par ses membres. La LMP prévoit par ailleurs des instances collégiales de procureurs composées des membres des cabinets des procureurs à différents niveaux, à savoir les assemblées de procureurs d'appel et des commissions des cours d'appels et de tribunaux de grande instance. Ces instances collégiales sont habilitées, notamment, à formuler des avis sur les candidats aux postes de procureur.

175. Au cours de la visite sur place, l'attention de l'EEG a été attirée sur le fait que le ministère public a fait l'objet, par le passé, de vives critiques, en particulier concernant son manque d'indépendance et sa politisation supposée (avec pour corollaire les abus de responsables politiques). On ne peut donc que saluer la réforme récente visant à renforcer l'indépendance du ministère public, notamment en séparant les postes de Procureur général et de ministre de la Justice et en créant le CNM. Dans le système en place, le Procureur général doit rendre compte chaque année au ministère de la Justice, mais ce dernier ne peut pas intervenir sur des affaires particulières ni faire subir des pressions politiques.

176. Cela dit, au cours des entretiens l'EEG a eu connaissance d'allégations selon lesquelles les relations entre procureurs et responsables politiques continueraient de poser problème, et la réforme juridique n'aurait pas encore montré une grande efficacité. Certains professionnels ont dit, notamment, que le ministère public et ses compétences particulières ne sont pas inscrits dans la Constitution ; que le Procureur général, n'étant pas habilité à présenter des propositions de loi ni à prendre des initiatives législatives – est donc obligé de s'adresser aux parlementaires afin de les défendre – et que le budget du ministère public est fixé par le ministère de la Justice. De surcroît, après la visite, l'EEG a entendu dire que le Gouvernement projette de renvoyer tous les adjoints du Procureur général. Les médias ont critiqué cette décision comme étant purement politique, mais il semblerait toutefois que des modifications des règles concernant les procédures de nomination et de licenciement des procureurs de rang élevé soient en cours de préparation. L'EEG estime très important de prendre toutes les mesures nécessaires pour accroître l'indépendance du ministère public de l'influence exercée par les responsables politiques.

---

<sup>131</sup> En vertu du règlement du 9 octobre 2009 amendement la LMP et autres textes de loi (Journal du droit n° 178, point 1375).

## Recrutement, carrière et conditions de service

177. Les candidats aux postes de procureurs doivent répondre aux obligations suivantes, telles qu'énoncées à l'article 14 de la LMP, à savoir posséder la nationalité polonaise, avoir une réputation irréprochable, être titulaires d'un diplôme universitaire en droit, jouir d'une bonne santé, être âgés d'au moins 26 ans, avoir réussi l'examen de procureur ou de juge, effectué un stage d'au moins un an auprès d'un procureur ou d'un juge (dans la pratique, trois ans ; les références du stage de procureur, préparées à l'issue de chaque année de formation, sont jointes aux documents à partir desquels sont établies les listes de sélection des candidats).

178. Les autorités font savoir que la « réputation irréprochable » exigée n'est pas définie de manière précise et qu'elle est librement appréciée en fonction de l'évaluation individuelle. Cependant, hormis l'obligation d'avoir un casier judiciaire vierge, une personne à la réputation irréprochable devrait, en principe, être reconnue pour ses qualités éthiques particulières (honnêteté, impartialité, exigence morale, sens des responsabilités et grande culture personnelle). Les valeurs propres à chaque candidat sont évaluées à partir des informations recueillies auprès des différentes autorités comme indiqué ci-après.

179. Les procureurs sont nommés pour une période indéterminée par le Procureur général à la demande du CNM. Tout candidat à ce poste doit fournir un extrait de son casier judiciaire provenant du Registre national des condamnations criminelles ; une attestation médicale attestant de son aptitude physique à exercer la fonction de procureur et un certificat de lustration (uniquement pour les personnes nées avant le 1<sup>er</sup> août 1972). Par ailleurs, le Procureur général recueille des renseignements sur les candidats auprès de la direction provinciale de la Police, qui sont soumis à l'appréciation du Conseil national du ministère public. Les candidats sont sélectionnés par concours. Le CNM prend la décision, sous forme de résolution, de consulter ou pas le Procureur général pour pourvoir le poste de premier procureur. La résolution ne peut pas être contestée et son contenu est signifié au Procureur général.

180. Sur requête, les procureurs peuvent être promus à un poste supérieur par le Procureur général à la demande du CNM, tel qu'annoncé dans le Journal officiel polonais (« Monitor Polski »). L'avancement se fait par concours. Les candidats à un poste de procureur d'un rang plus élevé (procureur au cabinet du procureur itinérant, du procureur d'appel ou du Procureur général) doivent satisfaire à des exigences supplémentaires indiquées à l'article 14a de la LMP, en particulier posséder une expérience dans un poste de procureur ou de juge (quatre, six ou dix années respectivement).

181. Le procureur itinérant ou procureur d'appel peut ordonner qu'un procureur soit commis à un autre service administratif du Parquet pour une durée maximale de deux mois par an sans le consentement de l'intéressé. Les délégations d'une durée supérieure à deux mois par an relèvent de la seule décision du Procureur général. Au-dessus de six mois par an l'assentiment du procureur concerné est nécessaire. Le Procureur général peut aussi envoyer des procureurs au ministère de la Justice ou dans des services annexes, à la demande du ministre de la Justice ; ou pour exercer des fonctions conformes à leurs qualifications hors du territoire national, pour une durée déterminée ne pouvant pas excéder quatre années.

182. Le renvoi d'un procureur de son poste se fait obligatoirement par voie légale dans les cas suivants: jugement définitif et exécutoire de la cour de discipline prononçant le renvoi du ministère public ; décision de justice définitive et exécutoire demandant une mesure pénale de privation des droits publics, l'interdiction d'exercer la fonction de procureur, la rétrogradation ou le renvoi du service militaire professionnel ; déchéance de la nationalité polonaise. Qui plus est, les procureurs peuvent être révoqués par décision

du Procureur général, qui revêt un caractère obligatoire s'ils démissionnent de leur poste, ou facultatif si – malgré une double sanction de la cour de discipline avec réprimande, le renvoi du poste ou la mutation à un autre poste – ils sont coupables de délits, notamment de violation flagrante des dispositions de la loi ou d'outrage à la fonction de procureur.

183. Le Procureur général est nommé pour un mandat de six ans non renouvelable par le Président de la République, parmi des candidats présentés par le CNJ et le CNM, procureurs ou juges en exercice, possédant au moins dix ans d'expérience en tant que procureurs ou juges en matière pénale<sup>132</sup>. Il est interdit au Procureur général d'être membre d'un parti politique, d'un syndicat ou d'exercer une activité publique incompatible avec la dignité de la fonction<sup>133</sup>.

184. Le Président de la République peut révoquer le Procureur général en cas de démission ; si la maladie ou l'affaiblissement l'empêche physiquement et durablement d'exercer ses fonctions de Procureur général ; s'il est condamné par une décision de justice définitive et exécutoire pour violation du droit ou infraction fiscale, ou présentation d'un faux certificat de lustration – à confirmer par une décision de justice définitive et exécutoire ; ou s'il est condamné par une décision de justice définitive à une réprimande pour faute de discipline, au renvoi, mutation dans un autre poste, révocation du ministère public. Par ailleurs, à la requête du Premier ministre, le *Sejm* peut décider – à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par le quorum représentant au moins la moitié du nombre officiel de parlementaires – de révoquer le Procureur général si celui-ci agit contrairement au serment prononcé ou si son rapport d'activité annuel sur le ministère public est rejeté.

185. Le Procureur général est actuellement assisté de cinq adjoints (dont le chef de cabinet du procureur militaire et le directeur de la Commission de poursuite des crimes contre la nation polonaise), qui sont nommés et révoqués par le Président de la République sur motion du Procureur général (en ce qui concerne le chef de cabinet du procureur militaire et le directeur de la Commission susmentionnée, la motion doit être soumise en concertation avec le ministre de la Défense et le président de l'Institut national du souvenir, respectivement).

186. En règle générale, la rémunération des procureurs est fixée de la même manière que celle des juges – c'est-à-dire sur la base du salaire moyen au deuxième trimestre de l'année écoulée<sup>134</sup>. Procureurs et juges de niveaux hiérarchiques analogues touchent la même rémunération. Comme ces derniers, les procureurs ont aussi droit à des indemnités de fonction et à une prime d'ancienneté. Le salaire annuel brut des procureurs en début de carrière est de l'ordre de 80 000 PLN/19 200 EUR, tandis que celui des procureurs au cabinet du Procureur général, à l'échelon indiciaire le plus élevé de la rémunération de base, approche 182 000 PLN/43 680 EUR.

187. Les procureurs peuvent bénéficier d'une aide financière, sous forme de prêt, pour faire face à leurs besoins de logement<sup>135</sup>. Cette aide peut représenter jusqu'à 6% du traitement annuel personnel. Le demandeur doit fournir des renseignements sur l'investissement programmé ou en cours, le bien immobilier lui-même et la situation de famille. Les renseignements sur l'utilisation du prêt octroyé sont confidentiels.

---

<sup>132</sup> Article 10a de la LMP.

<sup>133</sup> Article 10b de la LMP.

<sup>134</sup> Voir les articles 61a et 62 de la LMP.

<sup>135</sup> Article 58.1 de la LMP.

## Gestion des affaires et procédure

188. La LMP ne contient pas de disposition visant à réglementer le mode de répartition des affaires à chaque procureur. Les dossiers très médiatisés sont transmis à des départements spécialisés.

189. Selon le CPP, l'enquête générale dure trois mois, mais peut aller jusqu'à un an quand l'affaire le justifie, ou se prolonger pendant une période prescrite encore plus longue si l'affaire le justifie tout particulièrement.<sup>136</sup> L'enquête générale peut aussi durer deux mois et aller jusqu'à trois mois dans les cas justifiés, ou se prolonger sur une période prescrite plus longue si l'affaire le justifie tout particulièrement.<sup>137</sup> Sans tenir compte de ces dates butoirs, une partie peut déposer une plainte si les procédures se prolongent plus longtemps qu'il n'est nécessaire pour éclaircir les faits et les éléments juridiques utiles au règlement de l'affaire, demander l'application d'une peine ou l'exécution d'une décision de justice<sup>138</sup>.

## Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

190. Les principes éthiques et valeurs essentielles du ministère public figurent dans l'article 44.2 de la LMP, qui stipule que les procureurs sont tenus d'agir conformément au serment prononcé et qu'ils/elles « devraient, pendant leur service et quand ils ne sont pas en service, préserver la dignité des fonctions qu'ils/elles exercent et éviter tout ce qui pourrait nuire à la réputation des procureurs ou saper la confiance en leur impartialité. »

191. Par une résolution du 25 mai 2002, l'Association des procureurs a adopté les règles éthiques de la profession. Non contraignantes sur le plan juridique, ces règles invitent les procureurs à y adhérer librement. Selon les autorités, bien qu'elles ne s'appliquent qu'aux membres de l'association, les autres procureurs pourraient utiliser cet ensemble de règles éthiques comme instrument supplémentaire.

192. Suite aux amendements apportés en 2009 à la LMP, le CNM est chargé d'arrêter les principes éthiques régissant la profession de procureur et de veiller à leur application.<sup>139</sup> Par une résolution du 15 décembre 2011, le CNM a mis en place une commission, présidée par un procureur du cabinet du Procureur général à qui il appartient d'élaborer la première mouture d'un recueil de principes éthiques. L'EEG a été informée que le projet a été préparé sur la base des règles éthiques applicables aux autres juridictions et des instruments pertinents du Conseil de l'Europe/des Nations unies et qu'il a été présenté pour avis aux cercles du ministère public (notamment aux procureurs des cabinets, de l'Institut national du souvenir et du cabinet du haut procureur militaire). Le 19 septembre 2012, le CNM a adopté le « Recueil de principes éthiques régissant la profession de procureur » (RPEP), sous forme de résolution.<sup>140</sup> La structure du RPEP est très proche de celle du Recueil de principes éthiques à l'intention des juges. Il comprend 4 chapitres et 29 articles, prenant en compte les obligations particulières et restrictions personnelles pendant et en dehors du temps de service et hors du service. Le RPEP retient, notamment, les principes d'honnêteté, dignité et honneur, sens du devoir, objectivité, indépendance, impartialité et justice. Le RPEP doit être également suivi par les procureurs retraités et les assesseurs chargés d'exercer les fonctions de procureur.

---

<sup>136</sup> Article 310 du CPP.

<sup>137</sup> Article 325i du CPP.

<sup>138</sup> Voir l'Acte relatif aux plaintes pour violation du droit d'une partie à ce que sa cause soit examinée dans un délai raisonnable lors d'une procédure judiciaire, mentionné au chapitre « Prévention de la corruption des juges. »

<sup>139</sup> Article 24 point 16 de la LMP.

<sup>140</sup> Résolution No. 468/2012 du Conseil national du ministère public, disponible sur le site du CNM (<http://www.krp.gov.pl/>).

193. Il n'existe pas de définition globale de la notion de conflits d'intérêts. Le cadre juridique applicable à la prévention et résolution de ces conflits est défini par les dispositions pertinentes 1) du Code de procédure pénal, en ce qui concerne la récusation des procureurs pour certaines affaires ; 2) de la LMP qui contient, notamment, des règles sur les activités complémentaires et déclarations de patrimoine ; et 3) du RPEP.

194. L'EEG salue la récente adoption du RPEP, qui a été préparé en concertation avec le ministère public à différents niveaux, conformément aux normes internationales. Cette initiative représente un progrès significatif en vue de la définition et promotion de règles éthiques pour tous les procureurs en Pologne. Il est à présent très important de leur diffuser cet outil – et d'en faciliter l'accès au public. Cela dit, les nouvelles règles restent relativement générales. Comme elle l'a déjà fait pour ce qui est des principes éthiques pour les juges, l'EEG fait observer la nécessité de compléter le RPEP afin de prendre en compte de manière suffisamment cohérente certains risques de corruption, en donnant, notamment, des définitions précises et des instructions écrites complémentaires sur la notion de conflit d'intérêts - accompagnées d'exemples concrets - et sur les questions connexes (comme l'acceptation de cadeaux et autres avantages, les incompatibilités et les activités accessoires), et de proposer des solutions à même de résoudre ces conflits. Afin de fournir un cadre réglementaire détaillé applicable aux questions d'éthique et y sensibiliser les procureur, **le GRECO recommande i) que le « Recueil de principes éthiques régissant la profession de procureur » soit diffusé à tous les procureurs et rendu facilement accessible au public ; et ii) que ces principes soient complétés de manière à fournir des instructions utiles plus précisément en ce qui concerne les conflits d'intérêts (par exemple, définitions et/ou types) et domaines connexes (en particulier, l'acceptation de cadeaux et autres avantages, les incompatibilités et activités accessoires)**. Les autorités pourraient aussi vouloir envisager l'adoption d'une définition légale précise ou de définitions des circonstances qui occasionneraient un conflit d'intérêts.

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

##### *Incompatibilités et activités accessoires*

195. Il est interdit aux procureurs d'exercer une quelconque autre activité ou occupation rémunérée qui les empêcherait de remplir correctement leurs fonctions, saperait la confiance dans leur impartialité ou déshonorerait la profession<sup>141</sup>. Les procureurs sont soumis aux mêmes limitations que les juges en ce qui concerne l'exercice d'emplois supplémentaires. À ce titre, ils sont autorisés, dans des cas très limités, à occuper un poste de conférencier/chercheur, pour autant qu'un tel emploi ne perturbe pas l'exécution de leurs missions de procureur. Ils ont aussi l'autorisation de participer à des activités commerciales dans la mesure où il leur est interdit d'être membre d'un conseil de direction, conseil de surveillance ou commission d'audit d'une société commerciale privée ; de détenir plus de 10% des actions de cette entité ou de diriger une société commerciale. Les procureurs ont l'obligation d'informer leur supérieur hiérarchique de toute intention d'exercer un deuxième emploi, une occupation supplémentaire ou une autre activité rémunérée.

##### *Récusation et retrait*

196. En ce qui concerne les motifs de retrait d'une affaire, l'article 47 § 1 du CPP indique que les dispositions du CPP susmentionnées relatives aux juges, s'appliquent aux procureurs<sup>142</sup>. Les procureurs peuvent être récusés s'ils en font personnellement la demande, d'office ou sur motion d'une partie à la procédure. La décision concernant la

<sup>141</sup> Article 49 de la LMP. Voir précédemment au chapitre « Prévention de la corruption des juges ». – Voir aussi l'article 21 du RPEP.

<sup>142</sup> Articles 40 §§ 1/3, 41 § 1, 42 §§ 2/4 du CPP ; articles 48 §§ 1/3, 49, 52 §§ 1/2 du Code de procédure civile. Voir aussi les articles 18 à 22 de l'Acte relatif aux procédures devant les tribunaux administratifs.

récusation du ministère public (ou du procureur qui met en œuvre ou supervise les enquêtes préliminaires) est prise par son supérieur hiérarchique immédiat (ou par les procureurs supervisant les procédures)<sup>143</sup>.

#### *Cadeaux*

197. Il n'y a pas de règles précises concernant l'acceptation de cadeaux, en particulier par les procureurs. Néanmoins, les autorités font savoir que ces derniers ne sont pas autorisés à accepter de cadeaux de la part des parties, car ce comportement constitue une infraction pénale en vertu des dispositions de l'article 228 du CP relatives à la corruption<sup>144</sup>. De plus, elles évoquent l'article 19 du RPEP, qui interdit aux procureurs d'accepter ou de montrer leur intérêt quant à l'acceptation d'un quelconque avantage, si le fait de recevoir cet avantage ou d'en accepter la promesse pouvait être interprété comme une tentative en vue de les influencer en relation avec les fonctions qu'ils/elles exercent.

198. Les professionnels rencontrés sur place s'accordent à dire qu'ils jugent inadmissible d'accepter des cadeaux, car cela déshonorerait la fonction. Si un procureur recevait une proposition, il/elle devrait le notifier par écrit. Seuls les cadeaux symboliques offerts à l'occasion de visites, en particulier, de délégations étrangères, peuvent être acceptés, à condition de les inscrire sur le Registre des avantages tenu par le Procureur général (sur la base d'une lettre circulaire de ce dernier). Toutefois, en l'absence de règles juridiques précises, l'EEG voudrait insister sur la nécessité de réglementer cette question de manière plus approfondie dans le cadre de la révision future du RPEP tel que recommandée précédemment, afin de fournir des règles de déontologie claires et précises concernant les procureurs, à l'attention non seulement de ceux-ci mais aussi, et surtout, du public.

#### *Restrictions applicables après la cessation des fonctions*

199. Aucune disposition juridique n'interdirait aux procureurs d'occuper certains postes/fonctions, ou de se livrer à d'autres activités rémunérées ou pas, après avoir cessé leurs fonctions. L'EEG réitère ses préoccupations déjà exprimées au sujet de l'absence de réglementation en ce qui concerne les juges, à savoir que ces derniers – ainsi que les procureurs – peuvent être confrontés à des conflits d'intérêts aux fins de futurs emplois dans d'autres secteurs ou accepter de tels emplois en ayant tiré abusivement parti de leurs fonctions. Alors qu'il semble clair que les anciens procureurs aient la possibilité de continuer à pratiquer après leur départ, l'EEG encourage les autorités à considérer la nécessité de prévoir des règles/directives appropriées applicables dans les situations où les procureurs ont migré dans le secteur privé, afin d'éviter les conflits d'intérêts.

#### *Contacts avec les tiers, informations confidentielles*

200. En vertu de l'article 48 de la LMP, les procureurs sont tenus de ne pas révéler les particularités de l'affaire dont ils/elles ont eu à connaître dans le cadre de l'enquête préliminaire, hors des audiences publiques. Cette obligation ne disparaît pas quand la relation administrative prend fin. Ils/elles peuvent être libéré(e)s de cet engagement par le Procureur général, s'ils/elles déposent comme témoin dans le cadre de l'enquête préliminaire ou comparaissent devant la Cour – sauf quand la divulgation d'un secret représente un menace pour la sécurité de l'État ou d'autres intérêts privés importants qui ne s'opposent pas aux objectifs de la justice.

---

<sup>143</sup> Article 48 § 1 du CPP.

<sup>144</sup> Voir précédemment au chapitre « Prévention de la corruption des juges ».

201. De plus, les autorités ajoutent que les procureurs engagent leur responsabilité disciplinaire et pénale en rendant publiques des informations confidentielles. Elles évoquent, en particulier, le chapitre XXXIII du CP qui définit la violation d'informations protégées<sup>145</sup>.

#### Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

202. Conformément à l'article 49a de la LMP, les procureurs (y compris retraités) sont tenus de présenter régulièrement des déclarations de patrimoine sur les mêmes formulaires types que ceux utilisés pour les juges et parlementaires (et certaines autres catégories de personnes exerçant des fonctions publiques). Pour ce qui est du contenu, de la périodicité, de la conservation et de la confidentialité des déclarations, les règles décrites au chapitre « Prévention de la corruption des juges » s'appliquent aussi.

203. Les déclarations de patrimoine sont présentées aux procureurs d'appel, procureurs itinérants, chefs de la Commission de district ou du Cabinet de lustration du district, compétents. Les procureurs militaires généraux, le directeur de la Commission principale, du Cabinet de lustration, les procureurs du cabinet du Procureur général, du cabinet du haut procureur militaire, de la Commission principale, du Cabinet de lustration, les procureurs d'appel, les procureurs militaires itinérants et les chefs des Commissions de district et chefs des Cabinets de lustration de district soumettent leurs déclarations de patrimoine au Procureur général. L'entité collectrice remet une copie de chaque déclaration au centre des impôts compétent du lieu de résidence des procureurs.

204. L'EEG prend acte de ce que les procureurs sont assujettis aux mêmes règles, très strictes, que les juges en ce qui concerne les déclarations de patrimoine, mais rappelle ses préoccupations<sup>146</sup> au sujet de l'absence de renseignement sur le patrimoine des membres proches de la famille (à l'exception des informations sur la propriété détenue conjointement par le/la procureur et son époux/se). Par conséquent, **le GRECO recommande d'envisager d'élargir le champ des déclarations de patrimoine des procureurs afin d'y inclure des renseignements sur les avoirs des conjoints, des membres à charge de la famille et, le cas échéant, d'autres membres proches de la famille.** Par ailleurs, l'EEG note que les données figurant dans les déclarations de patrimoine des procureurs sont confidentielles, comme c'est le cas des juges et renvoie à ses observations les concernant dans ce domaine. Les autorités pourraient vouloir envisager la possibilité de rendre publiques certaines données extraites des déclarations de patrimoine des procureurs, afin d'accroître la transparence et renforcer la confiance du public dans le système judiciaire (étant entendu que les informations sur les membres de la famille des procureurs ne seraient pas nécessairement rendues publiques).

#### Contrôle

##### *Principes éthiques*

205. Depuis les amendements de 2009 à la LMP, le CNM est compétent pour le suivi de l'application, par les procureurs, des principes éthiques régissant leur profession<sup>147</sup>. Toutefois, la loi ne précise pas les mesures susceptibles d'être prises par le CNM afin de remplir cette mission.

##### *Emploi supplémentaire et autres activités*

206. Comme indiqué précédemment, les procureurs sont tenus d'informer leur supérieur hiérarchique de leur intention d'exercer un deuxième emploi, une occupation

---

<sup>145</sup> Voir précédemment au chapitre « Prévention de la corruption des juges ».

<sup>146</sup> Voir précédemment au chapitre « Prévention de la corruption des juges » et « Prévention de la corruption des parlementaires ».

<sup>147</sup> Article 24, point 16 de la LMP.

supplémentation ou une autre activité rémunérée. Le supérieur doit objecter à ce projet s'il/elle parvient à la conclusion que cet autre emploi entraverait l'exercice des fonctions de procureur. Il doit de même s'opposer à la pratique ou poursuite d'une autre activité qui empêcherait de remplir correctement les tâches de procureur, déshonorerait la fonction ou porterait atteinte à la confiance dans son impartialité.

### *Déclarations de patrimoine*

207. Les déclarations de patrimoine sont d'abord présentées au supérieur hiérarchique compétent du procureur – dans certains cas, au Procureur général. Le supérieur examine personnellement les données qui y figurent avant le 30 juin de chaque année. S'il y a un doute quant à leur véracité, il/elle peut comparer le contenu de la déclaration courante avec celui des précédentes déclarations de patrimoine remises par l'intéressé. Le nombre de déclarations à vérifier par un procureur (d'appel) dépend de la taille du district et peut, parfois, dépasser 600 déclarations.

208. Ensuite, le supérieur hiérarchique du procureur adresse une copie de la déclaration de patrimoine au centre des impôts compétent qui examine d'office les renseignements fournis et est habilité à les confronter aux précédentes déclarations ainsi qu'aux déclarations de revenus annuelles. Si le résultat de l'examen fait naître des soupçons légitimes quant à la légalité de la provenance des biens déclarés, le centre des impôts transmet le dossier pour suites à donner. Enfin, comme pour les juges, les déclarations de patrimoine des procureurs sont aussi susceptibles de contrôle par le BCC, mais uniquement sur proposition du centre des impôts ou du ministère public.

209. Au cours des entretiens, l'EEG a été informée des deux grands sujets d'inquiétude concernant les dispositifs de suivi existants. Premièrement, s'agissant du contrôle exercé par le CNM sur l'application des principes éthiques par les procureurs, plusieurs interlocuteurs ont fait remarquer les incertitudes juridiques entourant les compétences réelles du CNM dans ce domaine. La LMP en vigueur et les règles qui régissent le CNM ne précisent pas quelles mesures le CNM est habilité à prendre dans le cadre du processus de suivi. Un projet de loi a été préparé afin de lever toute ambiguïté à ce sujet en indiquant clairement que le CNM est habilité à apprécier les atteintes portées par un procureur à la dignité de la fonction ou les violations flagrantes de la loi, qui auraient entraîné une procédure disciplinaire. Toutefois le processus législatif a été interrompu en raison des élections parlementaires. Pour l'heure, il semblerait que le rôle important conféré par la loi au CNM soit particulièrement limité dans la pratique. Par exemple, l'EEG a entendu dire qu'un procureur a saisi le CNM pour atteinte à son indépendance, mais que le Conseil s'est vu refuser l'accès au dossier de l'affaire dont il aurait eu besoin pour éclaircir la situation. De surcroît, il est à noter que les décisions du CNM ne sont pas juridiquement contraignantes, en particulier quand elles concernent le Procureur général. L'EEG a la nette impression que le CNM ne dispose pas du fondement légal nécessaire ni des pouvoirs et moyens de remplir ses fonctions de manière efficace. Le RPEP qui vient d'être adopté ne remédie pas davantage à cette lacune. Son article 6 indique seulement qu'il appartient au procureur même, en cas de violation des règles éthiques, de faire disparaître les conséquences de sa faute. Par contre, le RPEP n'aborde pas la question du rôle du CNM.

210. Deuxièmement, en ce qui concerne les vérifications des déclarations de patrimoine des procureurs, il semblerait que la situation soit identique à celle des juges. L'EEG a l'impression que, dans l'ensemble, les déclarations de patrimoine des procureurs sont contrôlées, en général, de manière superficielle par les supérieurs hiérarchiques et les centres des impôts ; le BCC n'intervient qu'à la demande, et les autorités compétentes ne se concertent ni ne coordonnent leur action suffisamment en amont. L'EEG est convaincue que renforcer l'examen et approfondir la surveillance - par exemple sur une base aléatoire –contribuerait à la réduction des risque de corruption, et elle renvoie à ses observations concernant les juges. Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande**

**i) que les compétences du Conseil national du ministère public en ce qui concerne le suivi de l'application, par les procureurs, des principes éthiques soient définies clairement dans la loi et que le Conseil soit doté des moyens d'action et des pouvoirs lui permettant de remplir cette mission avec efficacité ; et ii) que des mesures juridiques, institutionnelles et/ou pratiques appropriées soient mises en place ou renforcées pour approfondir l'examen des déclarations de patrimoine des procureurs et accroître le caractère préventif de ces déclarations. Cela supposerait, notamment, de renforcer la coordination entre tous les organes de contrôle pertinents.**

#### Mesures d'application de la loi et immunité

211. Conformément à l'article 54a de la LMP, si un procureur commet un délit, il/elle est soumis(e) à la responsabilité disciplinaire. Les règles générales relatives aux délits (en vertu de la loi sur les délits mineurs) ne s'appliquent pas. Les règles régissant les principes de la responsabilité disciplinaire sont énoncées dans les articles 66 à 89 de la LMP. Les procureurs engagent leur responsabilité disciplinaire en cas de violations manifestes et flagrantes des dispositions de la loi (dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions officielles), d'autres infractions associées à leur emploi (violation des règles générales qui ne sont pas toujours stipulées expressément dans des dispositions légales données) et outrages à la fonction de procureur (à la fois pendant et en dehors du temps de service). En vertu de l'article 28 du RPEP, les règles de déontologie de la profession, telles qu'indiquées dans le RPEP, peuvent être invoquées dans le cadre de procédures disciplinaires pour outrage à la fonction de procureur, quel que soit le moment où l'acte a été commis.

212. Selon les autorités, le fait qu'un procureur occupe un deuxième emploi autre que celui autorisé ou sans que son supérieur hiérarchique le sache, qu'il omette de présenter sa déclaration de patrimoine ou qu'il donne des renseignements erronés serait considéré comme un outrage (ou, éventuellement, des violations de la loi). De même, il y a outrage lorsqu'un procureur entretient des relations sociales avec les parties aux procédures qu'il met en œuvre ou, en général, avec des personnes ayant des antécédents judiciaires ou liées aux milieux du crime, et lorsqu'il refuse de se désister de l'instance quand cela est justifié.

213. Les sanctions disciplinaires prévues sont l'avertissement, la réprimande, le renvoi de la fonction exercée, la mutation à un autre poste et l'exclusion du ministère public<sup>148</sup>. L'administration de ces sanctions – sauf l'avertissement – a pour effet de priver le procureur de toute possibilité de promotion pendant une période de trois ans et de lui interdire de participer à un organe collégial du cabinet du procureur itinérant ou du procureur d'appel ainsi qu'à l'assemblée des procureurs, au CNM et à la Cour disciplinaire. Les autorités expliquent que la sévérité de la peine est décidée en fonction de la gravité de l'infraction et des conditions dans lesquelles elle a été commise, et qu'il est donc impossible de raisonner par généralisation sur ce dont sont passibles les procureurs dans les circonstances particulières examinées. Le délai de prescription des actions disciplinaires est en principe de trois ans, sauf s'il s'agit d'une infraction pénale<sup>149</sup>.

214. Les affaires sont jugées par des tribunaux disciplinaires, dont les membres sont élus pour un mandat de quatre ans, par les procureurs de tous niveaux. Les juridictions disciplinaires sont réparties en deux instances qui interviennent au sein du cabinet du Procureur général (pour les procureurs ordinaires) et du cabinet du Haut procureur militaire (pour les procureurs militaires). La formation de jugement est collégiale ; elle comprend trois membres (en première instance) et cinq membres (en seconde instance). Les procédures disciplinaires se déroulent à huis clos<sup>150</sup>. Les procureurs et substitués

---

<sup>148</sup> Article 67 de la LMP.

<sup>149</sup> Article 68 de la LMP.

<sup>150</sup> Article 76.1 de la LMP.

exerçant les fonctions de procureurs peuvent assister à l'audience. Une décision disciplinaire, devenue définitive et exécutoire, peut toutefois être rendue publique en vertu d'une résolution du tribunal disciplinaire.

215. Les enquêtes préliminaires sont menées par les commissaires aux questions disciplinaires (aux cabinets du Procureur général et des procureurs d'appel) nommés par le Procureur général. Si les commissaires parviennent à la conclusion qu'il y a lieu de soupçonner qu'une faute de discipline a été commise, ils saisissent le tribunal disciplinaire d'une motion en vue d'engager une action. Les commissaires font office de procureurs devant le tribunal disciplinaire qui dirige l'instruction, ainsi que devant les juridictions disciplinaires de seconde instance qui vérifient la conformité de la procédure et les arguments évoqués à l'appui des décisions adoptées. Les commissaires sont tenus de suivre les recommandations de leurs supérieurs hiérarchiques en matière disciplinaire (le Procureur général, les procureurs d'appel)<sup>151</sup>. Les autorités font savoir que les commissaires seraient, en vertu des amendements à la LMP proposés par le Procureur général, élus par des organes collégiaux (assemblées de procureurs) et obtiendraient leur indépendance. Leurs supérieurs ne pourraient alors que demander l'ouverture d'une procédure explicative, sans en influencer le déroulement ni l'issue. L'EEG pense que ces initiatives doivent être clairement soutenues.

216. Conformément aux données statistiques couvrant la période de 2008 à 2011 fournies par les autorités, huit procédures disciplinaires officielles ont été mises en œuvre par les procureurs d'appel. Dans deux affaires, les procureurs concernés ont été sanctionnés par un avertissement et une réprimande. Par ailleurs, les quatre autres procédures préliminaires engagées se sont soldées par le refus d'ouverture d'une enquête ou le classement sans suite, les conditions nécessaires à la commission de l'acte prohibé n'étant pas réunies. D'après les autorités, les cas de conflit d'intérêts représenteraient une proportion infime des procédures mises en œuvre par les juridictions disciplinaires. Au moment de la visite, une seule affaire de ce type était en instance devant la Cour, concernant les relations d'un procureur avec une personne comparaisant en tant qu'inculpé dans l'enquête dirigée par ses soins (l'un des trois chefs d'accusation de faute disciplinaire concernait la violation des dispositions procédurales obligeant le procureur à se désister de l'instance). Selon les autorités, le fait de ne pas présenter de déclaration de patrimoine dans les délais prescrits ou ne pas fournir de renseignements exacts, seraient les motifs les plus courants justifiant l'ouverture de procédures disciplinaires par les procureurs d'appel, au cours de la période allant de 2008 à 2011.

217. Comme pour les juges, les autorités font savoir que plusieurs cas de conflits d'intérêts sont liés à des infractions pénales, comme la corruption passive (article 228 du CP) ou la divulgation d'informations confidentielles (articles 265 et 266 du CP)<sup>152</sup> – attendu que la communication de faux renseignements ou le fait d'occulter la vérité dans les déclarations de patrimoine n'engage pas la responsabilité pénale.

218. L'immunité des procureurs est régie par l'article 54.1 de la LMP. Ils ne peuvent pas être tenus pénalement responsables, placés en détention provisoire ou arrêtés sans l'accord du tribunal disciplinaire, sauf en cas de flagrant délit. En revanche, ils sont passibles de sanctions disciplinaires pour délit, sans cette restriction. Les autorités signalent que l'immunité peut être levée à la requête du chef du service menant l'enquête et, aussi, d'une personne physique. Le tribunal disciplinaire donne son consentement s'il a des raisons légitimes de soupçonner que le procureur a commis une infraction. Il ne dirige pas l'instruction et ne se prononce que sur la base de l'énoncé de la motion et des éléments de preuve apportés par le demandeur. La résolution

---

<sup>151</sup> Les règles mentionnées précédemment valent aussi pour les commissaires aux questions disciplinaires du cabinet du Haut procureur militaire, qui sont nommés par ce dernier et tenus de suivre ses instructions.

<sup>152</sup> Pour de plus amples détails, voir aussi au précédent chapitre « Prévention de la corruption des parlementaires ».

concernant la levée de l'immunité est susceptible de recours par l'intéressé, et la résolution refusant d'accéder à la motion – par le requérant et le commissaire aux questions disciplinaires. Le pourvoi est examiné par la juridiction disciplinaire de seconde instance.

219. Les statistiques indiquent que les juridictions disciplinaires ont examiné, en 2011, 26 motions demandant la levée de l'immunité de procureurs. Dans huit de ces affaires l'immunité a été levée en raison de soupçons justifiés de commission d'une infraction pénale. Dans trois autres – toutes en instance au moment de la visite – des inculpations étaient demandées instamment sur le chef de corruption passive en vertu de l'article 228 du CP. Par contre, il n'y a pas eu de cas de divulgation d'informations confidentielles, visée aux articles 265 et 266 du CP.

220. L'EEG note que le régime en vigueur de sanctions applicables aux délits commis par les procureurs est le même que pour les juges et renvoie, par conséquent, à ses observations sur le sujet. En particulier, l'EEG réitère ses réserves quant au fait que la responsabilité pénale ne soit pas étendue à la communication de faux renseignements dans les déclarations de patrimoine des procureurs (et des juges)<sup>153</sup> et renouvelle ses préoccupations au sujet des règles de prescription dans leur forme actuelle – notamment le délai relativement court applicable aux actions disciplinaires, qui est de trois ans à partir de la survenue de la faute (si les procédures sont engagées dans le délai prescrit, la prescription relative au déroulement de l'action et à l'exécution de la peine est de cinq ans à compter de la commission de l'acte). L'EEG a été informée des problèmes que cela soulève dans la pratique, étant donné que les affaires ne sont parfois pas mises au jour dans le délai cité précédemment et n'entraînent pas l'ouverture d'actions disciplinaires (un professionnel a fait état de 10 affaires de la sorte, environ, dans son ressort, au cours des cinq années écoulées). Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande i) que la responsabilité pénale soit établie pour les faits intentionnels de communication de faux renseignements par les procureurs dans les déclarations de patrimoine ; et ii) que des mesures soient prises afin de veiller à ce que les affaires disciplinaires pour conduite inappropriée de la part des procureurs soient décidées avant l'expiration du délai de prescription, telles que l'allongement du délai de prescription ou l'interruption ou la suspension du délai de prescription dans des circonstances spécifiées.**

#### Conseils, formation et sensibilisation

221. L'École nationale de la magistrature (ENM) est chargée de veiller à la formation et au perfectionnement professionnel des juges, procureurs, assesseurs de justice et substituts des procureurs (assesseurs). Selon les autorités, la formation consacrée aux questions liées à l'éthique, la déontologie, prévention de la corruption et les conflits d'intérêts et aux sujets connexes, est intégrée au cours sur les usages de la profession. Le programme de l'ENM prévoit une formation obligatoire des candidats dans les domaines suivants : aspects éthiques de la fonction de procureur sur deux séances de formation, ce que l'on entend par éthique dans la fonction de procureur et les conditions nécessaires à la mise en œuvre de la responsabilité officielle et disciplinaire des procureurs (6 fois 45 minutes). Par contre, à ce jour, aucun cours n'a été dispensé sur ces questions dans le cadre du programme de perfectionnement professionnel pour les procureurs en exercice. Le ministère public ne dispose pas de manuels, guides ou autres matériels pédagogiques dans ce domaine.

222. Les autorités font savoir que les procureurs peuvent se faire conseiller par leurs supérieurs hiérarchiques sur les principes régissant les conflits d'intérêts, interdictions ou limitations relatives à l'exercice de certains types d'activité et déclarations de patrimoine.

---

<sup>153</sup> Contrairement à la situation des déclarations d'autres personnes exerçant dans la fonction publique (y compris les parlementaires).

Elles affirment que le CNM, à qui il incombe de défendre l'indépendance des procureurs, est susceptible aussi de formuler un avis ou d'adopter une résolution concernant la résolution des conflits d'intérêts, l'interdiction de pratiquer certaines activités ou les déclarations de patrimoine, tant que ces questions ont un rapport avec l'indépendance des procureurs. Toutefois, dans la réalité le CNM ne s'est pas occupé de ces questions jusqu'à ce jour.

223. L'EEG note les mêmes lacunes dans les domaines de la formation et de l'orientation des procureurs sur les questions d'éthique et de déontologie qu'elle a relevées en relation avec les juges, et renvoie à ses observations sur le sujet. En particulier, il n'y a actuellement pas de programme de formation spécialisé consacré plus particulièrement aux conflits d'intérêts et questions d'éthique au sens large, pour les procureurs. Il est nécessaire de remédier à cette insuffisance, notamment eu égard aux principes éthiques récemment adoptés et éventuelles autres dispositions légales préconisées dans le présent rapport. Par ailleurs, l'EEG pense qu'il faut de toute évidence mettre en place des services d'orientation adaptés, afin de sensibiliser les procureurs, leur dispenser des avis confidentiels et favoriser l'acquisition d'une connaissance globale et pratique uniforme en matière de prévention et de résolution des conflits d'intérêts. Ces conseils pourraient par exemple, être livrés par des procureurs d'appel (ou des juges) spécialisés du ministère public – coordonnés par des procureurs au niveau du Procureur général afin de ménager des solutions et des interventions cohérentes au niveau national. L'EEG aimerait souligner – comme elle l'a fait en relation avec les juges – que ces conseillers doivent maîtriser les connaissances techniques touchant à ce domaine, être indépendants des organes disciplinaires et être mis hors cadre, leur donnant ainsi les moyens d'agir à titre de confidentiels. Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande i) qu'une formation continue soit dispensée à tous les procureurs sur les conflits d'intérêts, les règles relatives aux cadeaux, les interdictions ou restrictions de certaines activités, les déclarations de patrimoine et intérêts privés, par des cours spécialisés faisant appel à des exemples concrets ; et ii) que des conseils spécifiques et adaptés soient dispensés au sein du ministère public, afin de sensibiliser les procureurs aux questions d'éthique et de déontologie et leur donner des avis confidentiels à ce propos – en particulier au regard des domaines mentionnés au point i) – en rapport avec des faits précis, tenant compte de la nécessité de solutions communes à l'échelle nationale.**

## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

224. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Pologne :

### *Concernant les parlementaires*

- i. **que les interactions des parlementaires avec les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer le processus législatif soient rendues plus transparentes, y compris en ce qui concerne les réunions des sous-commissions parlementaires** (paragraphe 32) ;
- ii. **i) que les Principes éthiques des députés soient complétés afin de fournir des instructions claires aux députés du *Sejm* en ce qui concerne les conflits d'intérêts (par exemple, définitions et types) et les domaines connexes (y compris, en particulier, l'acceptation de cadeaux et d'autres avantages, les incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers, l'utilisation abusive des informations et ressources publiques, l'obligation de présenter des déclarations de patrimoine et le comportement à adopter envers des tiers comme les lobbyistes – accompagnées d'exemples détaillés) ; et ii) que de telles règles éthiques et déontologiques soient aussi adoptées à l'intention des sénateurs et diffusées parmi eux** (paragraphe 40) ;
- iii. **tant en ce qui concerne les députés du *Sejm* que les sénateurs, qu'un mécanisme clair et précis soit élaboré pour déclarer de potentiels conflits d'intérêts des parlementaires – en prenant aussi en considération les intérêts de leurs proches – au regard de (projets de) dispositions législatives concrètes** (paragraphe 41) ;
- iv. **envisager d'élargir le domaine couvert par les déclarations de patrimoine des parlementaires pour y inclure des renseignements sur les avoies des conjoints, des membres à charge de la famille et, le cas échéant, d'autres membres proches de la famille (étant sous-entendu que ces informations ne seraient pas nécessairement rendues publiques)** (paragraphe 67) ;
- v. **que le mécanisme de suivi en ce qui concerne l'application, par les parlementaires, des règles éthiques et déontologiques – notamment les règles relatives aux conflits d'intérêts et domaines connexes – soit réexaminé afin d'améliorer son efficacité, en particulier en simplifiant le système qui fait intervenir différents organes et en les dotant des ressources financières et humaines nécessaires** (paragraphe 80) ;
- vi. **tant pour les députés du *Sejm* que pour les sénateurs, i) la mise en place d'un/e conseiller/ère dédié/e intervenant à titre confidentiel, avec pour mission de procurer aux parlementaires des avis sur les questions d'éthique et les éventuels conflits d'intérêts en rapport avec des situations particulières ; et ii) qu'une formation spécialisée sur les questions d'éthique et de conflits d'intérêts soit dispensée régulièrement à tous les parlementaires** (paragraphe 84) ;

### *Concernant les juges*

- vii. **que le « Recueil de principes éthiques régissant la profession des juges » soit complété afin de fournir des instructions utiles plus précisément en ce qui concerne les conflits d'intérêts (par exemple, définitions et/ou types) et les domaines connexes (notamment l'acceptation des cadeaux**

**et autres avantages, les incompatibilités et activités complémentaires)**  
(paragraphe 129) ;

- viii. **envisager d'élargir le champ couvert par les déclarations de patrimoine des juges afin d'y inclure des renseignements sur les avoirs des conjoints, des membres à charge de la famille et, le cas échéant, d'autres membres proches de la famille** (paragraphe 142) ;
- ix. **que des mesures juridiques, institutionnelles et/ou pratiques appropriées soient mises en place ou renforcées pour approfondir l'examen des déclarations de patrimoine des juges et renforcer leur caractère préventif. Cela supposerait, notamment, d'accroître la coordination entre tous les organes de contrôle compétents** (paragraphe 154) ;
- x. **i) que la responsabilité pénale soit établie pour les faits intentionnels de communication de faux renseignements dans les déclarations de patrimoine ; et ii) que des mesures soient prises afin de veiller à ce que les affaires disciplinaires pour conduite inappropriée de la part des juges soient décidées avant l'expiration du délai de prescription, tel que l'allongement du délai de prescription ou l'interruption ou la suspension du délai de prescription dans des circonstances spécifiées** (paragraphe 163) ;
- xi. **i) qu'une formation continue soit dispensée aux juges sur les conflits d'intérêts, les règles relatives aux cadeaux, les interdictions ou restrictions de certaines activités, les déclarations de patrimoine et intérêts privés, par des cours spécialisés faisant appel à des exemples concrets ; et ii) que des conseils spécifiques et adaptés soient dispensés au sein de la magistrature, afin de sensibiliser les juges aux questions d'éthique et de déontologie et leur donner des avis confidentiels à ce propos – en particulier au regard des domaines mentionnés au point i) – en rapport avec des faits précis, tenant compte de la nécessité de solutions communes à l'échelle nationale** (paragraphe 166) ;

*Concernant les procureurs*

- xii. **i) que le « Recueil de principes éthiques régissant la profession de procureur » soit diffusé à tous les procureurs et rendu facilement accessible au public ; et ii) que ces principes soient complétés de manière à fournir des instructions utiles plus précisément en ce qui concerne les conflits d'intérêts (par exemple, définitions et/ou types) et domaines connexes (en particulier, l'acceptation de cadeaux et autres avantages, les incompatibilités et activités accessoires)** (paragraphe 194) ;
- xiii. **envisager d'élargir le champ des déclarations de patrimoine des procureurs afin d'y inclure des renseignements sur les avoirs des conjoints, des membres à charge de la famille et, le cas échéant, d'autres membres proches de la famille** (paragraphe 204) ;
- xiv. **i) que les compétences du Conseil national du ministère public en ce qui concerne le suivi de l'application, par les procureurs, des principes éthiques soient définies clairement dans la loi et que le Conseil soit doté des moyens d'action et des pouvoirs lui permettant de remplir cette mission avec efficacité ; et ii) que des mesures juridiques, institutionnelles et/ou pratiques appropriées soient mises en place ou renforcées pour approfondir l'examen des déclarations de patrimoine des procureurs et accroître le caractère préventif de ces déclarations. Cela**

**supposerait, notamment, de renforcer la coordination entre tous les organes de contrôle pertinents** (paragraphe 210) ;

- xv. **i) que la responsabilité pénale soit établie pour les faits intentionnels de communication de faux renseignements par les procureurs dans les déclarations de patrimoine ; et ii) que des mesures soient prises afin de veiller à ce que les affaires disciplinaires pour conduite inappropriée de la part des procureurs soient décidées avant l'expiration du délai de prescription, tel que l'allongement du délai de prescription ou l'interruption ou la suspension du délai de prescription dans des circonstances spécifiées** (paragraphe 220) ;
- xvi. **i) qu'une formation continue soit dispensée à tous les procureurs sur les conflits d'intérêts, les règles relatives aux cadeaux, les interdictions ou restrictions de certaines activités, les déclarations de patrimoine et intérêts privés, par des cours spécialisés faisant appel à des exemples concrets ; et ii) que des conseils spécifiques et adaptés soient dispensés au sein du ministère public, afin de sensibiliser les procureurs aux questions d'éthique et de déontologie et leur donner des avis confidentiels à ce propos – en particulier au regard des domaines mentionnés au point i) – en rapport avec des faits précis, tenant compte de la nécessité de solutions communes à l'échelle nationale** (paragraphe 223).

225. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités polonaises à remettre un rapport sur les mesures adoptées en vue de mettre en œuvre les recommandations ci-dessus d'ici le 30 avril 2014. Ces mesures seront évaluées par le GRECO par le biais de sa procédure de conformité spécifique.

226. 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.

---

## Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur [www.coe.int/greco/fr](http://www.coe.int/greco/fr).

---