

Adoption : 25 mars 2021  
Publication : 27 septembre 2021

Public  
GrecoRC5(2021)4

# CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein  
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)  
et des services répressifs

## RAPPORT DE CONFORMITÉ

# Pologne

Adopté par le GRECO  
lors de sa 87<sup>e</sup> réunion plénière (Strasbourg, 22-25 mars 2021)



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## I. INTRODUCTION

1. Le Cinquième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs.
2. Le présent Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités polonaises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle sur leur pays, tel qu'il a été adopté par le GRECO lors de sa 81<sup>e</sup> réunion plénière (7 décembre 2018) et rendu public le 28 janvier 2019 avec l'autorisation de la Pologne ([GrecoEval5Rep\(2018\)1](#)).
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO<sup>1</sup>, les autorités polonaises ont soumis un Rapport de Situation sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 26 novembre 2020 et complété par des informations communiquées ultérieurement, a servi de base au présent Rapport de Conformité.
4. Le GRECO avait chargé le Royaume-Uni (en ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif au sein du gouvernement central) et l'Estonie (en ce qui concerne les services répressifs) de nommer des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignés M. David MEYER, au titre du Royaume-Uni, et M<sup>me</sup> Kätlin-Chris KRUUSMAA, au titre de l'Estonie. Ces rapporteurs ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO dans la rédaction du présent Rapport de Conformité.
5. Ce Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chacune des recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de la conformité de l'État membre en cause auxdites recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un Rapport de Situation supplémentaire que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent Rapport de Conformité.

## II. ANALYSE

6. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 21 recommandations à la Pologne. La conformité à ces recommandations est examinée ci-dessous.

*Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)*

7. Selon les autorités polonaises, la grande majorité des recommandations relatives aux PHFE sont mises en œuvre dans le cadre du Programme anticorruption 2018-2020 du gouvernement (lequel tient également compte des recommandations de l'Union européenne et du suivi de l'examen de la mise en œuvre de la Convention des Nations

---

<sup>1</sup> La procédure de conformité du Cinquième Cycle d'Évaluation se déroule conformément aux articles 31 et 32 révisés *bis* du Règlement intérieur du GRECO.

Unies contre la corruption). Le principal objectif de ce programme est d'abaisser le nombre de délits de corruption en Pologne et de sensibiliser le public à la nécessité de lutter contre les comportements entachés de corruption. Pour ce faire, trois axes spécifiques ont été définis, à savoir : 1) le renforcement des activités de prévention et d'éducation, 2) l'amélioration des mécanismes de surveillance des menaces de corruption et de suivi des dispositions législatives visant à prévenir la corruption et 3) l'intensification de la coopération et de la coordination des activités entre les services répressifs.

### **Recommandation i.**

8. *Le GRECO avait recommandé qu'un plan général d'intégrité soit élaboré pour tous les groupes de personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif dûment identifiés — qui constituerait la structure de base y compris pour les dispositifs ministériels sur l'intégrité existants — aux fins de prévention et de gestion des risques de corruption y compris par des mesures de conseils, de suivi et de contrôle de la conformité.*
9. Selon les autorités polonaises, cette recommandation est traitée dans le cadre du Programme anticorruption 2018-2020 du gouvernement (ci-après « le Programme anticorruption »)<sup>2</sup>. En vertu de la mesure 4.2 dudit programme, des lignes directrices ont été élaborées en vue d'adopter et d'appliquer des programmes de conformité efficaces dans le secteur public (lesquelles ont été publiées le 26 septembre 2020 à l'occasion de la Journée nationale des agents de conformité). Ces lignes directrices ont été complétées par les lignes directrices pour des solutions organisationnelles et juridiques uniformes en matière de lutte contre la corruption dans l'administration, lesquelles ont été publiées le 9 décembre 2020 (pour marquer la Journée de la lutte contre la corruption)<sup>3</sup>. L'objectif de ces deux séries de lignes directrices est de renforcer la standardisation et l'homogénéité des systèmes de conformité respectifs des divers ministères et organes de l'administration des collectivités locales afin qu'ils appliquent des solutions identiques sur les plans juridique et organisationnel. La deuxième série abrite une section spéciale comportant une annexe énonçant des recommandations anticorruption propres aux PHFE<sup>4</sup>.
10. Les autorités indiquent en outre que des lignes directrices visant à renforcer la conformité en matière de prévention et de répression de la corruption existent déjà. Elles ont été diffusées par le Bureau central anticorruption (BCA) dans le cadre d'une

---

<sup>2</sup> Pour une version anglaise du Programme anticorruption, se rendre sur le site Web du Bureau central anticorruption (BCA) à l'adresse suivante :

[https://www.cba.gov.pl/ftp/dokumenty\\_pdf/rppk%20po%20angielsku.pdf](https://www.cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/rppk%20po%20angielsku.pdf).

<sup>3</sup> Les lignes directrices visent à créer « une base pour l'établissement de politiques anticorruption efficaces, conformes au caractère et aux compétences spécifiques des institutions [publiques] ». Elles comprennent six éléments : 1) « exemple venant du haut » (participation de la direction), 2) réalisation d'une évaluation des risques de corruption, 3) création d'un poste d'agent chargé des questions de lutte contre la corruption au sein de chaque institution, 4) formation régulière obligatoire de la direction et des agents, 5) élaboration et mise en œuvre d'une politique en matière de cadeaux, y compris un registre des cadeaux, 6) auto-évaluation et suivi efficaces et systématiques des menaces de corruption, y compris la mise en place de canaux de signalement et la protection des dénonciateurs.

<sup>4</sup> Les recommandations se concentrent sur trois points principaux : 1) « Vous montrez l'exemple » ; 2) « Vous gérez les fonds publics et décidez de la politique du pays » et 3) « Votre participation est importante ».

série de trois publications éducatives destinées aux membres de la fonction publique, au monde des affaires et aux hommes politiques. Ces publications contiennent des informations sur les normes légales en vigueur et donnent des exemples précis de comportements souhaités et indésirables ; elles sont complétées par des notes exposant les dilemmes les plus fréquents et constituent la base du développement de la plateforme d'apprentissage en ligne du BCA sur la lutte contre la corruption.

11. Le GRECO prend note des informations communiquées. Les lignes directrices mentionnées plus haut pourraient s'avérer utiles pour élaborer des politiques anticorruption à l'intention des institutions et marquer un certain progrès dans la prise en considération de l'une des préoccupations énoncées dans son Rapport d'Évaluation (à savoir l'absence d'une approche cohérente et unifiée entre ministères). Pourtant, elle tombe aux exigences de la recommandation en ce qui concerne l'élaboration d'un plan d'intégrité visant tous les groupes de PHFE dûment identifiés en leur qualité de, partant, la marge d'appréciation importante dont jouit chacun d'entre eux pour définir la portée et les conséquences des exigences en vigueur en matière d'intégrité). Toutefois, la recommandation susmentionnée met l'accent sur la nécessité d'adopter un plan d'intégrité pour tous les groupes de PHFE dûment identifiés (après avoir procédé à une évaluation appropriée des risques associés à la diversité des tâches effectuées par ces personnes), en tant que structure globale coiffant les mécanismes de promotion de l'intégrité dans certains ministères. Le GRECO ne peut donc pas conclure à la mise en œuvre, même partielle, de cette recommandation.
12. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

13. *Le GRECO avait recommandé qu'un code de conduite ambitieux soit élaboré pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, qui couvrirait entre autres les cadeaux et autres avantages et les conflits d'intérêts, et qu'il soit assorti de conseils appropriés, y compris sous forme de commentaires explicatifs et d'exemples concrets.*
14. Selon les autorités polonaises, cette recommandation est mise en œuvre dans le cadre du Programme anticorruption. Comme mentionné à propos de la recommandation précédente, en vertu des mesures 4.3 et 4.4 dudit programme, le BCA a publié des lignes directrices en vue de l'uniformisation des solutions organisationnelles et juridiques de prévention de la corruption dans l'administration publique. Cette publication contient également des lignes directrices sur les règles de conduite à suivre dans les situations comportant un risque de corruption en raison de contacts entre des agents publics et des clients. La première série de lignes directrices comporte des consignes précises sur les cadeaux et autres avantages, ainsi qu'un modèle de registre répertoriant ces éléments. La deuxième série de lignes directrices décrit la conduite attendue des agents publics dans leurs contacts avec des clients (en ce qui concerne notamment la manière de prévenir et de gérer les conflits entre leur intérêt privé et les devoirs de leur charge) ; elle donne également cinq exemples de risques de corruption pesant sur les contacts avec des citoyens. Cette même série de lignes directrices abrite en outre une section consacrée uniquement aux PHFE et recommandant à ces personnes de donner

l'exemple, de gérer scrupuleusement les deniers publics et décider des politiques de l'État et de démontrer leur attachement aux politiques anticorruption de l'État. La même section introduit également un Code de conduite des PHFE exigeant des intéressés qu'ils fassent passer l'intérêt général par-dessus tout, s'abstiennent de considérer leur charge publique comme une occasion d'obtenir des avantages, préviennent et gèrent les conflits d'intérêts, adoptent des décisions impartiales, soumettent des déclarations de patrimoine et soutiennent la lutte contre la corruption. Cette deuxième série de lignes directrices encourage en outre les PHFE à solliciter des conseils (auprès de conseillers en éthique ou du service d'audit de leur organisme) à signaler toute irrégularité au BCA.

15. Les autorités soulignent en outre que les lignes directrices susmentionnées ont été publiées dans le cadre du Programme anti-corruption. En tant que telles, les lignes directrices, y compris les recommandations relatives aux PHFE sont approuvées et soutenues par le gouvernement dans son ensemble.
16. Le GRECO prend note des informations faisant état de l'élaboration de différentes séries de lignes directrices qui, en différents endroits (soit dans les lignes visant l'unification des solutions organisationnelles et juridiques, soit dans celles énonçant des règles de conduite), abordent la plupart des questions d'intégrité mises en évidence dans le Rapport d'Évaluation (c'est-à-dire les conflits d'intérêts, l'utilisation abusive des ressources publiques, les relations avec les lobbyistes et autres tiers). En ce qui concerne la partie spécifique sur les PHFE, il aurait préféré que cette publication du BCA reçoive l'aval formel du bureau du Premier ministre ou du gouvernement et ne soit pas construite comme des « recommandations anti-corruption pour les PHFE ». Le GRECO prend néanmoins note des assurances des autorités selon lesquelles ces recommandations sont soutenues par le gouvernement. En outre, le GRECO souligne que la recommandation appelle à « un code de conduite ambitieux (...) pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif » et il rappelle toutefois que, dans son Rapport d'Évaluation, il mentionnait la nécessité de regrouper les règles d'éthique « dans un document unique — centré sur les PHFE et reprenant l'ensemble des règles et principes d'intégrité ». Dans la mesure où les autorités ont réparti ce document entre différentes séries de lignes directrices — dont la plupart se concentrent apparemment sur les agents des institutions publiques — sans énoncer de commentaires explicatifs ou d'exemples concrets, elles ne sauraient être considérées comme ayant pleinement atteint l'objectif de la recommandation. Par conséquent, bien que les lignes directrices sur les règles de conduite soient un pas bienvenu dans la bonne direction, le GRECO ne peut pas dire que cette recommandation a maintenant été pleinement respectée.
17. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation iii.**

18. *Le GRECO avait recommandé : (i) d'élaborer des mécanismes de promotion et de sensibilisation sur l'intégrité pour les personnes exerçant des hautes fonctions exécutives (y compris sur les futures règles de conduite), incluant notamment une formation à intervalles réguliers ; (ii) d'établir une fonction de référent spécialisé apte à dispenser à*

*ces personnes des conseils confidentiels sur l'intégrité, les conflits d'intérêts, la prévention de la corruption.*

19. Les autorités polonaises signalent, en ce qui concerne le premier volet de la recommandation, que l'éducation des agents publics et des personnes exerçant des fonctions publiques constitue l'une des priorités du Programme anticorruption. Cette priorité s'est traduite par l'adoption de trois mesures spécifiques. Conformément à la mesure 5.1 du Programme<sup>5</sup>, des lignes directrices ont été publiées par le chef de la Chancellerie du Premier ministre le 27 mai 2019, sous la forme d'une instruction générale sur la structure et le concept du dispositif de formation dans les ministères et les bureaux de l'administration centrale et dans les institutions qui leur sont rattachées et dont ils exercent le contrôle. L'élaboration d'un tel dispositif de formation devrait être précédée d'une analyse des risques et sa gestion faire l'objet d'un contrôle. En outre, conformément aux mesures 5.2 et 5.3 du Programme<sup>6</sup>, des programmes permanents en matière de lutte contre la corruption et de sensibilisation à l'éthique ont été élaborés. Les activités entreprises dans ce domaine s'adressent principalement aux agents nouvellement recrutés et à ceux occupant des postes particulièrement exposés aux risques de conflits d'intérêts, de corruption et d'autres irrégularités.
20. La mise en œuvre des mesures susmentionnées se fonde sur la recommandation de la Direction de la fonction publique visant à promouvoir une culture de l'intégrité parmi ses agents. Une annexe à la recommandation contient des programmes de sensibilisation à l'éthique destinés à trois groupes cibles, dont les personnes occupant des postes élevés dans la fonction publique (c'est-à-dire les directeurs généraux). Ces programmes, à leur tour, ont servi de base à l'élaboration en 2019 de cours d'apprentissage en ligne sur l'éthique. Selon les autorités, en 2020, 15 255 membres du personnel (dont 941 personnes occupant des postes de haut niveau dans la fonction publique) ont suivi des cours d'apprentissage en ligne sur l'éthique. La plate-forme d'apprentissage en ligne du BCA (entièrement refondue en 2017) constitue en outre un élément important du système de sensibilisation à la corruption (également au niveau local) avec, entre septembre 2020 et la mi-février 2021, près de 60 000 utilisateurs ayant suivi une formation en ligne à la lutte contre la corruption ; de plus, 25 formateurs du BCA aident les ministères, les organismes publics et les collectivités locales à dispenser des formations sur la lutte contre la corruption. En outre, la publication des lignes directrices mentionnées plus haut dans l'analyse de la mise en œuvre des recommandations i et ii sera assortie d'une série de cours de remise à niveau, y compris pour les personnes relevant du groupe des PHFE. Les deux séries de lignes directrices soulignent l'importance de la formation, les lignes directrices sur les solutions organisationnelles et juridiques uniformes indiquant les thèmes à aborder dans

---

<sup>5</sup> La mesure 5.1 prévoit l'élaboration d'un projet de lignes directrices pour la formation permanente à la lutte contre la corruption dispensée par les bureaux centraux et pour les programmes éducatifs sectoriels destinés aux institutions subordonnées et supervisées.

<sup>6</sup> Ces mesures prévoient respectivement l'introduction de programmes éducatifs destinés aux formations initiale et continue en matière d'éthique, de lutte contre la corruption et de conflits d'intérêts, ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre de programmes éducatifs sectoriels par les différents ministères et bureaux centraux, y compris les institutions subordonnées et supervisées.

l'instruction des nouveaux membres du personnel et mentionnant également les formations disponibles sur la plate-forme d'apprentissage en ligne du BCA.

21. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, les autorités polonaises font savoir que, dans le but de promouvoir une culture propice à la conformité dans l'administration, une équipe de conseillers en déontologie a été établie en juillet 2017. En février 2020, le directeur de la fonction publique a publié une recommandation visant à normaliser les tâches et fonctions des conseillers en éthique, ainsi que les ressources mises à leur disposition, sur la base de l'expérience acquise avec le réseau depuis sa création. Cette équipe — qui comprend du personnel de la Chancellerie du Premier ministre, des ministères et d'autres bureaux centraux et provinciaux — aide les directeurs généraux ou le chef d'un bureau donné à sensibiliser le personnel à la nécessité d'adopter un comportement intègre. Dans le cadre de leur travail, ces référents peuvent conseiller à titre confidentiel le personnel sur les questions d'éthique au sein de la fonction publique. En plus de ces référents, les PHFE peuvent également solliciter les coordinateurs ministériels pour la mise en œuvre du Programme anticorruption et les services d'audit interne des différents ministères en vue d'obtenir un soutien, ou bien s'adresser au BCA pour signaler des irrégularités ou des dilemmes éthiques (comme cela est également souligné dans les règles de conduite des PHFE mentionnées dans l'analyse de la recommandation i).
22. Le GRECO rappelle, en ce qui concerne le premier volet de la recommandation, sa remarque — formulée dans le Rapport d'Évaluation — selon laquelle « il n'existe pas d'activités systématiques de formation ou autre forme de sensibilisation en matière d'intégrité à l'intention des PHFE ». Les initiatives mentionnées ci-dessus aux paragraphes 19 et 20 — et plus spécialement celles ayant permis de faire participer un grand nombre d'agents aux formations en ligne — sont louables, mais semblent se concentrer sur la fonction publique en général (ce qui laisse augurer d'une adaptation insuffisante des sujets traités aux problèmes d'intégrité assaillant les PHFE et d'une participation vraisemblablement peu enthousiaste des Vice-Premiers ministres, ministres, secrétaires d'État ou sous-secrétaires d'État). Dans ce contexte, le GRECO ne peut pas dire que des mécanismes de promotion et de sensibilisation aux questions d'intégrité auprès des PHFE ont été mis en place. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, il rappelle qu'il avait déjà noté dans le Rapport d'Évaluation la désignation de conseillers éthiques dans certains ministères. Tout en étant prêt à reconnaître que la nomination de conseillers en éthique ressort désormais d'une politique plus globale qu'au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation et que diverses possibilités s'offrent aujourd'hui aux PHFE désireuses de solliciter des conseils sur les questions d'intégrité, le GRECO n'est pas en mesure d'affirmer qu'une fonction de conseil confidentiel dédiée aux PHFE est aujourd'hui en place.
23. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

24. *Le GRECO avait recommandé de s'assurer qu'un mécanisme de surveillance indépendant soit en place aux fins de garantir la mise en œuvre effective de la législation sur la liberté d'information.*
25. Selon les autorités polonaises, la question de l'accès libre aux informations publiques est suffisamment réglementée par la Loi de 2001 du même nom, laquelle confère également aux personnes sollicitant des informations un droit de recours devant un tribunal administratif de deuxième instance en cas de refus de leur demande initiale. De plus, le médiateur supervise l'exercice du droit d'accès aux informations publiques (et peut même intervenir en cas d'irrégularités), tandis que la Chambre suprême de contrôle (NIK) peut vérifier la manière dont les décisions de mise à la disposition du public d'informations sont rendues. Les autorités indiquent en outre qu'elles n'ont reçu aucune indication selon laquelle le bureau du médiateur serait surchargé et affirment qu'aucun contrôle supplémentaire concernant l'accès aux informations publiques n'apparaît nécessaire.
26. Le GRECO rappelle que, dans son Rapport d'Évaluation, il avait déjà mentionné les possibilités d'introduire un recours judiciaire et/ou d'adresser une réclamation au médiateur en cas de refus de communication d'informations. Compte tenu du fait que l'intéressé croule déjà sous le nombre de réclamations visant d'autres droits fondamentaux et que la durée moyenne d'une procédure judiciaire en appel est longue, le GRECO avait estimé que l'établissement d'un mécanisme dédié constituerait une meilleure option. Il ressort clairement de ce qui précède que les autorités polonaises ne partagent pas ce point de vue et que, partant, aucune mesure n'a été adoptée en vue de la mise en œuvre de cette recommandation, ne serait-ce que pour renforcer l'efficacité du système en place.
27. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

**Recommandation v.**

28. *Le GRECO avait recommandé de veiller à ce que l'examen des projets de loi du gouvernement implique effectivement des délais de consultation et des études d'impact adéquats en pratique, et à ce que les contacts et les contributions en amont des consultations formelles soient également documentés.*
29. Les autorités polonaises signalent aujourd'hui que cette recommandation sera mise en œuvre dans le cadre de la mesure 2.1 du Programme anticorruption qui envisage la mise en place d'un mécanisme d'évaluation des projets de loi du gouvernement sous l'angle des risques de corruption. Elles font valoir que, même si cette mesure ne se réfère pas directement aux procédures législatives en vigueur, sa mise en œuvre renforcera l'efficacité de celles-ci, notamment parce qu'elle comprendra une analyse de l'efficacité du mécanisme existant d'évaluation de l'impact de la réglementation (tant en amont qu'en aval). Ladite analyse ayant été réalisée récemment, ses conclusions servent actuellement de base à l'élaboration de recommandations en vue de la mise en place d'un mécanisme d'évaluation des risques potentiels de corruption affectant le processus de préparation des projets de loi.

30. Le GRECO se réjouit de la pratique consistant à évaluer les risques de corruption associés à chaque projet de loi et du fait que ladite analyse inclura une appréciation de l'efficacité du mécanisme d'évaluation de l'impact. Même si cette dernière analyse pourrait finalement répondre à une partie de la recommandation, rien ne permet d'indiquer encore que, dans la pratique, les projets de loi du gouvernement impliqueront désormais des études d'impact adéquates. De même, on ne saurait conclure non plus que des mesures ont été prises pour garantir l'adoption de calendriers de consultation appropriés et la documentation des contacts et des contributions ayant précédé le lancement officiel des consultations.
31. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation vi.**

32. *Le GRECO avait recommandé : (i) que des règles détaillées soient introduites sur la façon dont les personnes exerçant des hautes fonctions de l'exécutif doivent interagir avec les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer le processus des décisions publiques ; et que (ii) des informations suffisantes sur l'objet de ces contacts soient rendues publiques, telles que l'identité des personnes rencontrées (ou pour le compte desquelles ces contacts ont lieu) ainsi que les sujets abordés lors de ces discussions.*
33. Selon les autorités polonaises, cette recommandation sera mise en œuvre dans le cadre de l'application de la mesure 1.3 du Programme anticorruption relative à la « mise en œuvre de nouvelles solutions dans le domaine de la sanction du respect par les autorités publiques des dispositions relatives au lobbying ». Cette mesure prévoit, tout d'abord, une analyse de l'efficacité de la Loi de 2005 sur les activités de lobbying déployées dans le cadre du processus législatif, laquelle pourrait déboucher sur l'élaboration de propositions de modifications de la législation.
34. Les autorités mentionnent également les lignes directrices sur les règles de conduite en présence d'un risque de corruption dans les relations entre un agent public et un client/usager/administré, telles que publiées en décembre 2020 dans le cadre de la mesure 4.4 du Programme anticorruption (voir plus haut l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation ii). Ces lignes directrices comprennent un modèle de politique en matière de cadeaux et de registre des avantages et, notamment dans la partie réservée aux PHFE, soulignent que ces personnes devraient « veiller à la transparence de [leurs] actions, en particulier dans les relations avec les lobbyistes ».
35. Le GRECO se félicite qu'une analyse de l'efficacité de la Loi de 2005 sur les activités de lobbying déployées dans le cadre du processus législatif ait été réalisée, même s'il n'a pas été informé des résultats. Il invite instamment les autorités à faire suivre ladite analyse de mesures supplémentaires pour répondre aux préoccupations qui sous-tendent cette recommandation. En présence de cette seule analyse et d'une référence plutôt générale aux contacts avec les lobbyistes (ou du modèle de politique en matière de cadeaux), le GRECO ne peut pas conclure que cette recommandation a été respectée, même partiellement.

36. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

**Recommandations vii et viii.**

37. Le GRECO avait recommandé :

- *que des règles et orientations communes aux activités gouvernementales soient introduites concernant les activités accessoires (recommandation vii) ;*
- *d'élargir le champ d'application de la législation sur les restrictions postérieures à l'emploi, afin de traiter efficacement la question des activités incompatibles et d'empêcher les emplois inappropriés dans le secteur privé de personnes exerçant des hautes fonctions exécutives après la cessation de leurs fonctions (recommandation viii) ;*

38. Les autorités polonaises signalent, à propos de la recommandation vii, que diverses restrictions en matière d'activité commerciale et d'exercice de certaines fonctions par les PHFE sont énoncées dans la Loi de 1997 relative aux restrictions pesant sur les activités commerciales des personnes exerçant des fonctions publiques. Le contrôle de la conformité des dispositions de cette loi incombe au BCA. En ce qui concerne la recommandation viii, les autorités mentionnent la transposition prochaine en droit polonais des dispositions de la Directive UE 2019/1 visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur. La législation ainsi modifiée élargira certaines restrictions postérieures à l'emploi pesant sur les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives.

39. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il avait déjà mentionné la Loi de 1997 relative aux restrictions pesant sur les activités commerciales des personnes exerçant des fonctions publiques dans le Rapport d'Évaluation<sup>7</sup> au moment de formuler ces deux recommandations en relevant notamment au passage qu'une recommandation analogue — énonçant des restrictions entrant en application après la cessation des fonctions — avait été formulée dans son Deuxième Rapport d'Évaluation, mais était restée en suspens. Il semble qu'aucune autre mesure n'ait été prise pour introduire des règles et des orientations communes à l'ensemble des administrations sur les activités accessoires, comme le demande la recommandation vii. En l'absence d'informations concrètes sur la nature des restrictions postérieures à l'emploi censées être introduites par la Loi sur la concurrence et la protection des consommateurs, il n'est pas possible non plus d'affirmer que des mesures ont été prises pour élargir le champ

---

<sup>7</sup> Dans ce contexte, le GRECO avait notamment fait valoir (à propos de la mise en œuvre de la recommandation vii) le besoin évident : de règles et d'orientations supplémentaires sur la manière de traiter les activités parallèles dans certaines situations, même en l'absence d'une rémunération ; de l'interdiction des activités secondaires même en présence d'une simple perception de partialité, de préjugés ou d'intérêt personnel ; de l'opportunité de ne pas faire dépendre l'autorisation d'activités secondaires normalement incompatibles uniquement de la marge d'appréciation de la PHFE ou de l'organisme chargé[e] de la surveillance (en ce qui concerne la recommandation viii) ; et de la nécessité d'allonger la liste des cas d'interdiction pour un agent de travailler ou d'exécuter certaines fonctions pour une entreprise au sujet de laquelle ils ont rendu une décision dans une affaire individuelle.

d'application de la législation sur les restrictions postérieures à l'emploi, comme le demande la recommandation viii.

40. Le GRECO conclut que les recommandations vii et viii n'ont pas été mises en œuvre.

#### **Recommandation ix.**

41. *Le GRECO avait recommandé : (i) que le système de déclaration de patrimoine actuellement en place pour les différentes catégories de personnes exerçant de hautes fonctions exécutives soit harmonisé, notamment avec un registre central et des lignes directrices explicatives, ce qui faciliterait l'accès aux informations y compris pour le public ; et (ii) qu'il soit envisagé d'élargir la portée des déclarations de patrimoine afin d'inclure également des informations sur les conjoints et les membres de la famille à charge (étant entendu que ces informations ne devraient pas nécessairement être rendues publiques).*
42. Les autorités polonaises signalent, à propos du premier volet de la recommandation que la mesure 1.2 du Programme anticorruption envisage la création d'un système uniforme de soumission, d'analyse et de vérification des déclarations de patrimoine. Toutefois, le système conçu et testé jusqu'à présent ne pourra être mis en œuvre qu'une fois la réglementation pertinente modifiée.
43. Pour ce qui est du deuxième volet de la recommandation, les autorités renvoient aux modifications apportées en septembre 2019 à la Loi sur l'exercice du mandat de député ou de sénateur. Lesdites modifications s'appliquent aux PHFE exerçant parallèlement un mandat parlementaire et élargissent la portée de leur déclaration de patrimoine afin d'y inclure certaines données relatives à leur conjoint et aux membres dépendants de leur famille. Ces projets de modification ont toutefois été soumis par le Président de la République au Tribunal constitutionnel en vue d'examiner leur compatibilité avec la Constitution. Jusqu'à présent toutefois cette juridiction ne s'est pas prononcée.
44. Le GRECO prend note des informations communiquées. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, il se réjouit de l'intention des autorités de réformer le système de déclaration de patrimoine. Cependant, il n'est pas encore clair si cette réforme répondra à toutes les préoccupations du GRECO, car son contenu n'est pas connu. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le GRECO note que les modifications de la législation s'appliquent uniquement aux PHFE exerçant parallèlement un mandat de parlementaire. Il ne semble pas avoir été envisagé d'étendre le champ d'application des déclarations de patrimoine des PHFE n'exerçant pas un mandat de parlementaire. Ce volet de la recommandation n'a donc été que partiellement respecté.
45. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation x.**

46. *Le GRECO avait recommandé que soit mis en place un mécanisme indépendant de vérification des déclarations de patrimoine des personnes exerçant de hautes fonctions*

*exécutives, doté de moyens juridiques, techniques et autres adéquats pour s'acquitter de ses tâches de manière efficace et responsable.*

47. Selon les autorités polonaises, l'introduction d'un mécanisme supplémentaire de vérification des déclarations de patrimoine serait superflue dans la mesure où la législation actuelle garantit un niveau approprié de surveillance indépendante par la BCA et la Chambre suprême de contrôle. Sur la base de la Loi de 2006 sur le BCA, les agents de ce Bureau vérifient le respect par les titulaires d'une charge publique des dispositions de la Loi sur la restriction des activités commerciales des personnes exerçant des fonctions publiques, en particulier l'obligation de soumettre des déclarations de patrimoine. En outre, la Chambre suprême de contrôle mène également des procédures de contrôle dans le cadre de ses compétences (par exemple, concernant l'exactitude de la procédure de soumission, d'analyse et de vérification des déclarations de patrimoine, mais pas leur contenu).
48. Le GRECO rappelle qu'il avait plusieurs réserves sur le système de vérification des déclarations de patrimoine, ce qui l'a amené à conclure qu'« aux fins d'assurer l'existence d'un mécanisme d'examen efficace, crédible et responsable, une réforme radicale serait souhaitable ». Si certaines des améliorations techniques (comme indiqué dans la recommandation ix ci-dessus) pourraient en fin de compte résoudre certains problèmes spécifiques liés à l'efficacité des vérifications, il ressort clairement de ce qui précède qu'un mécanisme indépendant de vérification des déclarations de patrimoine n'a pas été mis en place.
49. Le GRECO conclut que la recommandation x n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation xi.**

50. *Le GRECO avait recommandé qu'un mécanisme solide de supervision et de sanction soit mis en place pour assurer l'effectivité des futures règles de conduite et autres normes de prévention de la corruption.*
51. Les autorités polonaises indiquent que, dans le cadre de la mesure 4.2 du programme de lutte contre la corruption, - comme mentionné dans la recommandation i ci-dessus - des lignes directrices pour la création et la mise en œuvre de programmes de conformité efficaces dans le secteur public ont été élaborées (et publiées en septembre 2020). L'objectif de ces lignes directrices est d'établir un programme de conformité exécutoire, basé en dernier ressort sur des règles et des modèles de conduite standardisés destinés aux cadres, aux fonctionnaires et aux autres employés du secteur public. Comme indiqué dans la recommandation ii ci-dessus et conformément aux mesures 4.4 du programme de lutte contre la corruption, ces lignes directrices sont complétées par des lignes directrices sur les règles de conduite en cas de risques de corruption dans les relations entre les fonctionnaires et les clients, qui contiennent une section distincte sur les PTEF. Ces règles de conduite ont été publiées en décembre 2020.
52. Les autorités déclarent en outre que le système actuel de surveillance et de responsabilisation des PHFE est considéré comme adéquat et suffisant pour protéger le secteur public contre les activités indésirables et ne requiert pas de changements

législatifs ou institutionnels. Tous les ministères participant au Programme anticorruption œuvrent au renforcement de la prévention de la corruption et du respect des règles d'intégrité.

53. Le GRECO prend note des informations fournies. S'il se félicite de l'élaboration de lignes directrices sur les programmes de conformité, il note que celles-ci dressent — comme mentionné dans l'introduction — « un cadre global qui peut être utilisé pour établir des programmes de conformité efficaces dans les entités du secteur public » et mentionnent, de manière assez générale et dans une autre section du document, l'application des normes. Dans ce contexte, le GRECO relève également que la section consacrée aux PHFE, telle qu'elle est annexée aux règles de conduite (voir plus haut), ne mentionne pas une possible supervision ou application. Dans ce contexte, on ne peut pas conclure à la mise en place d'un solide mécanisme de supervision et de sanction visant à garantir le respect des règles de conduite et des normes d'intégrité par les PHFE, comme le voudrait la recommandation.
54. Le GRECO conclut que la recommandation xi n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation xii.**

55. *Le GRECO avait recommandé que, s'agissant des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, une réforme en profondeur du régime des immunités soit menée en vue de faciliter la poursuite des infractions liées à la corruption en excluant celles-ci du champ d'application des immunités et en garantissant que la procédure de levée de cette immunité soit transparente et fondée sur des critères objectifs et équitables utilisés en pratique.*
56. Selon les autorités polonaises, seules les PHFE étant également membres du Parlement jouissent d'une immunité. L'article 105 de la Constitution prévoit qu'à partir de l'annonce des résultats des élections et jusqu'à l'expiration de son mandat, un parlementaire ne peut pas voir sa responsabilité pénale engagée sans l'accord du *Sejm* ou du Sénat. Un député ne peut pas non plus être détenu ou arrêté sans le consentement du *Sejm*, sauf s'il est pris en flagrant délit et si sa détention s'impose pour assurer le bon déroulement de la procédure. D'autres règles et procédures détaillées concernant les poursuites engagées contre des parlementaires avec l'accord du *Sejm* ou du Sénat sont définies dans la Loi de 1996 sur l'exercice du mandat de député ou de sénateur. Comme dans plusieurs autres pays européens, l'immunité des parlementaires est un mécanisme constitutionnel garantissant l'indépendance du Parlement en protégeant l'engagement de la responsabilité pénale des parlementaires pendant l'exercice de leur mandat. De l'avis des autorités, il n'y a pas lieu de considérer que la portée de l'immunité parlementaire va au-delà de ce qui est nécessaire dans une société démocratique et serait contraire à la Résolution (97) 24 du Comité des Ministres portant les 20 principes directeurs pour la lutte contre la corruption.
57. Les autorités insistent sur le fait que la Pologne ne dispose pas d'un système d'immunité protégeant les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et que, à moins d'exercer un mandat parlementaire, les intéressées ne jouissent d'aucune protection contre l'engagement de leur responsabilité pénale. Par conséquent, aussi bien le

Premier ministre que les Vice-Premier ministres, les ministres et les secrétaires d'État ne jouissent d'aucune immunité matérielle ou formelle et, à moins d'exercer parallèlement un mandat de député ou de sénateur, seront soumis au régime commun du droit pénal en cas de commission d'une infraction de corruption. Enfin, les autorités font valoir que le Premier ministre et les ministres peuvent voir leur responsabilité constitutionnelle engagée devant le Tribunal d'État, en cas de violation de la Constitution ou de la législation ainsi que de commission d'une infraction en lien avec leur poste.

58. Le GRECO rappelle avoir formulé plusieurs réserves sur le système des immunités en Pologne (lequel, même s'il se limite à l'immunité parlementaire, a une incidence importante sur les affaires engagées contre des PHFE exerçant également un mandat parlementaire). Ceci, à la fois sous l'angle de son champ d'application (dans la mesure où il inclut des actes sans rapport avec les fonctions officielles) et de la procédure de levée (en raison, notamment, du pouvoir de la commission parlementaire décidant de la levée de l'immunité du député ou du sénateur en cause d'exiger l'accès à l'intégralité du dossier pénal, de l'absence de critères équitables et objectifs pour la prise de telles décisions et du manque de transparence de la procédure). L'immunité parlementaire s'étant avérée constituer un obstacle dans les affaires engagées contre certaines PHFE (dont au moins un ministre selon le Rapport d'Évaluation) et ce point ayant été également soulevé dans le Rapport du Premier Cycle d'évaluation, le GRECO ne peut qu'exhorter une fois de plus les autorités à traiter cette question, comme l'exige la recommandation.
59. Le GRECO conclut que la recommandation xii n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation\_xiii.**

60. *Le GRECO avait recommandé de faire en sorte que les procédures devant le Tribunal d'État n'entraient pas les poursuites devant les juridictions de droit commun.*
61. Selon les autorités polonaises, le Tribunal d'État peut tenir certains agents publics constitutionnellement responsables (au titre du délit de manquement à une disposition de la Constitution) de manière à sanctionner les comportements socialement nuisibles et illégaux, y compris ceux qui n'entraînent pas toujours une responsabilité pénale. En ce qui concerne les infractions pénales, les membres du Conseil des ministres (c'est-à-dire le Premier ministre, les Vice-Premiers ministres et les ministres) peuvent également être tenus pénalement responsables des infractions commises dans le cadre de leur fonction. Toutefois, en pareil cas, l'organe autorisé (à savoir, dans le cas du Premier ministre et des autres membres du Conseil des ministres, le Sejm à condition que 115 parlementaires votent en faveur du lancement d'une procédure) — dans sa résolution visant à tenir ces personnes constitutionnellement responsables — doit indiquer qu'il est opportun de les tenir conjointement responsables d'un délit de manquement à une disposition de la Constitution et d'une ou plusieurs infractions pénales. En pareil cas, le Tribunal d'État peut se saisir de l'affaire, même si elle est déjà pendante devant une juridiction ordinaire.

62. Selon les autorités, les procédures engagées devant le Tribunal d'État ne constituent pas un obstacle à la poursuite des infractions liées à la corruption commises par les PHFE, car cette procédure s'applique en règle générale uniquement aux délits de manquement à une disposition de la Constitution, tandis que les crimes de corruption sont soumis aux règles générales de la responsabilité pénale.
63. Le GRECO prend note des informations fournies qui ne contiennent toutefois aucun élément nouveau par rapport à la situation décrite dans le Rapport d'Évaluation. Le GRECO maintient ses doutes quant à la variété des juridictions et procédures disponibles concernant les PHFE, laquelle pourrait gêner les poursuites engagées contre de telles personnes au titre d'infraction de corruption. La Pologne doit, au minimum, veiller à établir une démarcation claire entre ces procédures.
64. Le GRECO conclut que la recommandation xiii n'a pas été mise en œuvre.

*En ce qui concerne les services répressifs*

65. Les autorités polonaises indiquent que, s'agissant de la police, le commandant en chef de cette organisation, par sa décision n° 165 du 21 mai 2019, a nommé une équipe chargée d'analyser les recommandations du GRECO. Sous la supervision du commandant du Bureau des affaires internes de la police (BIAP), l'équipe a analysé la réglementation en vigueur relative aux questions couvertes par le Rapport et identifié des mesures susceptibles d'améliorer la situation. Cet exercice a débouché sur l'élaboration d'un « calendrier d'actions » ainsi que sur un suivi des mesures prises pour la mise en œuvre des recommandations.

**Recommandation xiv.**

66. *Le GRECO avait recommandé que la police et le corps des garde-frontières entreprennent des évaluations exhaustives des risques dans les domaines et activités sujets à la corruption, au-delà de ce qui ressort des seules affaires pénales effectivement traitées, et que les données résultantes servent à l'élaboration proactive de politiques d'intégrité et de lutte contre la corruption.*
67. Les autorités polonaises signalent que, s'agissant du corps des garde-frontières et conformément au Programme anticorruption, la liste exhaustive des fonctions — occupées par des agents et autres employés de ce corps — précisant pour chacune d'entre elles le risque de corruption associé a été actualisée en 2020 sur la base des données communiquées par les chefs des différentes unités organisationnelles conformément à des critères uniformes (relatifs notamment à la portée de l'autorisation, au contact avec des personnes extérieures au corps des garde-frontières ou à l'influence de l'environnement interne). Ladite liste répertorie également les conséquences de la commission d'éventuels actes de corruption (selon par exemple l'ampleur de la perte financière potentielle, l'atteinte à la réputation, etc.). La liste récapitulative des postes ainsi établie est distribuée à tous les chefs d'unités organisationnelles, publiée sur l'intranet et discutée lors de formations spécialisées à l'intention des personnes accédant au premier grade d'officier ainsi que du personnel d'encadrement et de commandement. La liste aide les responsables à superviser

l'exercice de leurs fonctions officielles par les agents du corps des garde-frontières et facilite l'organisation du service de manière à réduire autant que faire se peut les risques de corruption.

68. En ce qui concerne la police, des mesures ont été prises, tout d'abord, pour améliorer l'identification des risques de corruption dans le cadre du contrôle de gestion en recourant à un outil appelé « fiche d'identification des risques » conçu pour aider les responsables des unités organisationnelles de la police à identifier les risques inhérents à leurs tâches stratégiques et opérationnelles au cours d'une année donnée (sur la base d'une méthodologie commune spécifiée dans l'Ordonnance n° 19 de la police de décembre 2016 relative à la planification stratégique et au système de contrôle de la gestion dans cette organisation). Par ailleurs, des mesures ont été prises pour améliorer les capacités de la police à analyser les données quantitatives et qualitatives visant les irrégularités, les événements et autres actes constituant une menace de corruption au sein de la police. Ces mesures comprennent :

- l'amélioration des systèmes informatiques afin de permettre l'utilisation des données relatives aux plaintes, y compris les plaintes anonymes, et les préparatifs en vue de renforcer le recours aux informations relatives aux infractions disciplinaires, une initiative dont la mise en œuvre opérationnelle requiert encore quelques travaux supplémentaires ; la poursuite des efforts sur d'autres systèmes informatiques de la police a toutefois dû être reportée en raison de complications techniques et des coûts élevés impliqués ;
- la modification des règles relatives à la planification des activités de contrôle afin de garantir une analyse des menaces de fraude, d'abus et de corruption (la sélection des thèmes des plans annuels de contrôle de la police tenant explicitement compte de la possibilité d'un risque de fraude, d'abus et de corruption dans un domaine donné) ;
- l'analyse des causes et effets des diverses irrégularités révélées (laquelle, depuis le début 2020, inclut l'analyse du contenu des lettres anonymes) afin d'identifier les mesures correctives possibles ;
- l'examen et l'évaluation des mécanismes mis en place pour prévenir les comportements manifestement entachés de corruption grâce à des outils de surveillance (par exemple, la surveillance à l'aide de caméras de l'utilisation des terminaux de paiement utilisé par la police de la route).

Ces mesures ont été complétées par un exercice de diagnostic du fonctionnement du système de lutte contre la corruption au sein de la police mené par l'équipe d'audit interne (ZAW) de la Direction générale de la police nationale. Le BIAP s'est ensuite basé sur le rapport résultant pour élaborer un projet de programme de renforcement de l'intégrité et de lutte contre la corruption dans la police pour les années 2021-2023, lequel a été approuvé par le commandant-en-chef en décembre 2020.

69. En prévision de la mise en œuvre du programme et du plan d'action susmentionnés, diverses mesures de prévention de la corruption ont été renforcées dans la police —

notamment dans le domaine de la formation<sup>8</sup>, de la sensibilisation<sup>9</sup>, des procédures réglementaires<sup>10</sup> et des processus liés aux ressources humaines<sup>11</sup> —, lesquelles font de la prévention de ce fléau un élément systémique de la gestion et du contrôle au sein de cette organisation. Ces mesures font partie des priorités et du plan d'activités du commandant en chef de la police, ainsi que du plan d'activités de la Direction générale de la police nationale, et — comme indiqué ci-dessus — ont suscité l'élaboration d'un projet de programme pour le renforcement de l'intégrité et la lutte contre la corruption dans la police pour les années 2021-2023.

70. Le GRECO prend note des informations communiquées. En ce qui concerne la police, il se félicite des améliorations apportées aux méthodes d'identification des risques de corruption et autres abus au sein de cette organisation (lesquelles vont manifestement au-delà de ce que l'on peut déduire des affaires criminelles traitées, comme cela a été mentionné dans le Rapport d'évaluation) et du fait que les données relatives aux risques et menaces possibles servent à élaborer diverses mesures de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité, ainsi qu'à mettre au point un programme de renforcement de l'intégrité. En ce qui concerne les garde-frontières, le GRECO note que le Rapport d'Évaluation mentionnait déjà la mise à jour annuelle de la carte des menaces de corruption (effectuée en vertu du Programme anticorruption précédent tel qu'il avait été adopté par le gouvernement). En l'absence d'informations sur les changements apportés pour assurer une approche davantage axée sur les risques ou sur l'utilisation desdites informations en vue de concevoir de manière proactive des politiques d'intégrité et de lutte contre la corruption (au-delà de leur utilisation pour dispenser des formations et faciliter la supervision par la hiérarchie), le GRECO ne peut pas considérer cette recommandation comme pleinement respectée.
71. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été partiellement mise en œuvre.

---

<sup>8</sup> Des modifications ont été apportées à divers programmes de formation professionnelle de la police afin d'y inclure des éléments de prévention de la corruption : un programme d'apprentissage en ligne sur la prévention de la corruption a été mis au point à l'École de police, la prévention de la corruption fait désormais partie des programmes de formation locaux et la part du budget de la police affectée à la dispense de sessions de formation consacrées à l'intégrité a augmenté.

<sup>9</sup> Comme souligné plus bas dans l'analyse de la mise en œuvre de la recommandation xv, il est prévu de nommer des conseillers en éthique dans la police. En outre, des efforts accrus de sensibilisation ont été déployés sous la forme d'une diffusion plus large des informations consacrées à l'intégrité sur l'intranet de la police ; lesdites informations sont désormais plus faciles à trouver pour le personnel de police (notamment grâce à l'ajout — sur le site du BIAP — d'un onglet dédié à la prévention de la corruption, lequel contient la version électronique des manuels anticorruption pertinents, des programmes d'apprentissage en ligne et des informations générales sur les questions d'intégrité). Ces données sont également disponibles sur le site Web général de la police nationale ([www.policja.pl](http://www.policja.pl)) et les portails respectifs des différentes unités organisationnelles.

<sup>10</sup> En juin 2020, l'Ordonnance sur les tâches de la police dans le domaine de la législation a été modifiée et prévoit désormais une procédure selon laquelle toute unité de police doit consulter le BIAP et le Bureau pénal de la police si elle estime que l'acte normatif risque d'entraîner un acte entaché de corruption ou un conflit d'intérêts.

<sup>11</sup> Le thème « risque de corruption » a été inclus comme facteur dans les fiches de description de poste (comme c'était déjà le cas pour les fonctionnaires). Ces fiches peuvent être utilisées pour la gestion des risques par les supérieurs hiérarchiques. Par ailleurs, des questions visant à évaluer l'attitude à l'égard de la corruption des candidats à un poste dans la police sont désormais systématiquement incluses dans les entretiens d'embauche.

## Recommandation xv.

72. *Le GRECO avait recommandé que les règles de conduite de la police et du corps des garde-frontières soient mises à jour pour mieux appréhender les questions des cadeaux et autres avantages, des conflits d'intérêts ponctuels et des relations avec des tiers et soient assorties de commentaires et d'exemples appropriés, ainsi que d'un dispositif de conseil confidentiel.*
73. Les autorités polonaises signalent que le corps des garde-frontières prévoit d'actualiser ses Règles de déontologie adoptées en 2003 et d'élaborer ce qu'il est convenu d'appeler un guide des bonnes pratiques. Ce projet a cependant été reporté (en raison de la pandémie) au deuxième trimestre 2021. En outre, en juin 2019, le commandant en chef a nommé un plénipotentiaire pour la protection des droits de l'homme, l'égalité de traitement et l'éthique professionnelle. En plus de promouvoir les principes d'éthique professionnelle, l'intéressé prodiguera également des conseils aux agents et employés du corps en matière de déontologie (complétant le travail des conseillers à temps partiel créé en 2008 — à savoir le conseiller du commandant en chef des garde-frontières et le conseiller des chefs des unités organisationnelles des garde-frontières — et les conseillers en éthique nommés dans certaines des unités organisationnelles du corps). Dans le cadre de la mise à jour des règles d'éthique professionnelle susmentionnées, la fonction des conseillers en éthique des agents fera également l'objet d'une analyse en vue de regrouper les intéressés en un véritable réseau et de normaliser leurs tâches.
74. En ce qui concerne la police, le Programme 2021-2023 susmentionné de renforcement de l'intégrité et de prévention de la corruption dans la police, tel qu'il a été approuvé en décembre 2020, envisage la préparation d'un projet de manuel répertoriant les normes et lignes directrices visant à éviter les conflits d'intérêts et les comportements entachés de corruption. Une première version de ce manuel est en cours, mais appris un certain retard en raison de la pandémie. Ledit projet couvre des sujets tels que : les types de comportements qui pourraient être considérés comme abusifs, entachés de corruption ou opaques et à ce titre combattus ; la manière de traiter un conflit d'intérêts potentiel ; et les types des sanctions encourues en cas de faute professionnelle. Les normes de conduite de la police sont complétées par des exemples et des commentaires. Il est prévu d'organiser une campagne d'information sur le manuel et des cours de formation à l'intention des fonctionnaires de police une fois celui-ci adopté. Les travaux de rédaction du manuel ont été assortis de propositions de modifications de la Loi sur la police, lesquelles ont été soumises au ministère de l'Intérieur en juin 2020 et prônent un renforcement des règles relatives aux conflits d'intérêts sous l'angle de l'emploi de membres de la famille et des restrictions professionnelles pesant sur le personnel de proches dans la police et des restrictions pesantes après la cessation des fonctions<sup>12</sup>. Le ministère de l'Intérieur et de l'Administration procède actuellement à une analyse des

---

<sup>12</sup> À supposer que les propositions soient adoptées en l'état, il serait interdit au conjoint et à certains membres de la famille d'un policier de travailler dans le cadre d'une relation hiérarchique directe avec l'intéressé. D'autre part, tout ancien policier aurait l'interdiction de travailler pour une entité avec laquelle la police a conclu un marché, dès lors qu'il aurait lui-même participé à la procédure de passation dudit marché ou à l'exécution du contrat résultant.

modifications possibles de la Loi sur la police portant notamment sur les propositions susmentionnées.

75. En ce qui concerne la possibilité pour les policiers de solliciter des conseils à titre confidentiel, le Programme 2021-2023 de renforcement de l'intégrité et de prévention de la corruption au sein de la police prévoit la désignation, au sein de chaque unité organisationnelle, de conseillers en éthique. Ce service sera opérationnel une fois les mécanismes mis en place approuvés par la direction de la police. Les responsables des unités organisationnelles de la police seront tenus d'appliquer la mesure, de définir les règles relatives à la nomination et au fonctionnement desdits conseillers dans leurs structures respectives et de rendre compte de la mise en œuvre avant janvier 2022.
76. Le GRECO se félicite que les travaux de mise à jour des règles de conduite de la police soient en cours et que le corps des garde-frontières s'apprête à faire la même chose. Il se félicite également de la nomination d'un plénipotentiaire pour la protection des droits de l'homme, l'égalité de traitement et l'éthique professionnelle en qualité de conseiller — pouvant être consulté à titre confidentiel à côté des conseillers en éthique déjà mis en place au sein de cette organisation — et des progrès réalisés dans la mise en place de conseillers en éthique au sein de la police. En attendant l'achèvement de ces travaux (et une évaluation positive du contenu des règles de conduite pour les deux organisations), le GRECO peut uniquement conclure que cette recommandation a été partiellement appliquée.
77. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation xvi.**

78. *Le GRECO avait recommandé d'établir un système de carrière pour régir les nominations, promotions et révocations concernant l'ensemble des cadres supérieurs de la police et des garde-frontières, sur la base de critères objectifs, de vérifications des candidats et de processus formels compétitifs et transparents étant entendu que la fonction de commandant en chef pourrait être limitée à une durée déterminée.*
79. Les autorités polonaises signalent à propos de la police que, le 24 janvier 2020, le commandant en chef de la police a envoyé une lettre au ministre de l'Intérieur et de l'Administration pour le prier d'adopter une position sur les questions couvertes par la recommandation xvi. Dans sa réponse datée du 10 février 2020, un secrétaire d'État relevant auprès du ministère de l'Intérieur a fait savoir que les articles 5 et 5b de la Loi sur la police, de même que l'Ordonnance de 2007 répertorient les qualifications requises pour occuper certaines hautes fonctions, définissent correctement les conditions et le mode de nomination au poste de commandant en chef de la police et de commandant du BIAP. L'expérience acquise révèle que cette procédure garantit l'exécution correcte des tâches dévolues à la police par la législation et correspond à l'essence du contrôle civil et de la subordination du commandant en chef de la police au ministre de l'Intérieur. Rien ne justifie donc une modification du système en place.

80. De plus, à l'issue de consultations internes dans la police, un consensus s'est dégagé en faveur du maintien des procédures en vigueur régissant la révocation des officiers supérieurs de la police, dans la mesure où le système en place garantit l'exécution appropriée des tâches dévolues par la législation à cette organisation. Dans ce contexte, il est également souligné que, conformément à l'article 6i de la Loi sur la police, avant d'être nommés à un poste particulier, les agents sont soumis à un contrôle par le Bureau de contrôle interne (BCI) concernant les informations susceptibles de nuire à la bonne exécution de leurs tâches.
81. En ce qui concerne les garde-frontières, les autorités soulignent que la nomination, la promotion et la révocation des officiers supérieurs s'effectuent sur la base de la Loi de 1990 sur les garde-frontières (telle que modifiée) et de ses règlements d'application. Le déroulement d'une carrière au sein du corps dépend essentiellement des qualifications professionnelles, de l'ancienneté et de la formation de l'agent en cause, conformément aux dispositions du Règlement de 2009 du ministre de l'Intérieur et de l'Administration. Les autorités soulignent en outre que, sur la base de l'expérience accumulée, il est permis de conclure que les nominations, les promotions et les révocations au sein du corps des garde-frontières sont correctement réglementées et transparentes de sorte qu'il n'est pas nécessaire de modifier les règlements existants ou de prendre d'autres mesures.
82. Le GRECO regrette qu'aucune mesure n'ait été prise pour améliorer le système de nomination, de promotion et de révocation des cadres supérieurs de la police et des garde-frontières et que, malgré des preuves du contraire, le système actuel soit considéré comme satisfaisant. Dans ce contexte, le GRECO rappelle que le problème ne tient pas tant au fait que le commandant en chef soit subordonné au ministre de l'Intérieur et nommé ou révoqué par lui, mais plutôt au caractère discrétionnaire des décisions relatives aux nominations (et aux promotions et révocations) des cadres supérieurs, étant donné l'absence de critères objectifs, d'un contrôle approprié et de procédures formelles, compétitives et transparentes. Le GRECO exhorte les autorités à remédier à ce problème.
83. Le GRECO conclut que la recommandation xvi n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation xvii.**

84. *Le GRECO avait recommandé d'améliorer les conditions d'emploi dans la police et le corps des garde-frontières (i) par des mesures supplémentaires pour améliorer l'équilibre des genres à tous les niveaux et secteurs et (ii) une révision de l'échelle des rémunérations afin d'assurer des salaires plus attractifs pour les grades inférieurs, tout en maintenant une marge stimulante de progression au cours de la carrière.*
85. Les autorités polonaises signalent, en ce qui concerne le premier volet de la recommandation, que plusieurs activités (journées portes ouvertes, salons de l'emploi, recrutement par les réseaux sociaux, etc.) ont été organisées pour faire la promotion du corps des garde-frontières et encourager les vocations féminines. Une augmentation notable du nombre de femmes admises dans le corps a été enregistrée. En 2018, la proportion des agents de sexe féminin était déjà de 40,77 % et elle est passée à 42,54 %

en 2019 et 43,19% en 2020<sup>13</sup>. Si, dans le même temps, le nombre de femmes occupant des postes de direction a légèrement augmenté (de 18,23 % en 2018 à 19,73 % en 2020), on s'attend à ce que d'autres effets positifs sur l'équilibre des sexes au niveau des postes supérieurs soient constatés au fil du temps (lorsque la durée de service et les qualifications professionnelles requises auront été atteintes). Déjà entre 2018 et 2019, la proportion de femmes parmi le personnel ayant suivi la formation requise pour la nomination au premier grade d'officier dans les garde-frontières est passée de 29 à 38,62 %.

86. Dans la police, diverses mesures ont été adoptées pour encourager les femmes à servir dans ce corps : activités promotionnelles<sup>14</sup>, organisation de journées ouvertes et de stages à l'intention des jeunes, projet d'inclusion des policières dans l'enquête de 2021 relative à la satisfaction au travail et séminaire visant à éliminer les discriminations sexistes dans le service. Jusqu'à présent, ces initiatives n'ont pas conduit à une augmentation du nombre de femmes désirant entrer dans la police : en 2019, 819 femmes sur un total de 4 877 candidats (soit 16,8 %) ont été admises dans les rangs de cette organisation et, en 2020, le nombre de représentantes du sexe féminin s'est élevé à 906 sur 6 837 candidats soit (13,3 %). Fin décembre 2020, les policières représentaient un peu plus de 17 % des effectifs.
87. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, en vertu d'un accord passé entre le ministre de l'Intérieur et de l'Administration en date du 8 novembre 2018 (et mentionné dans le Rapport d'Évaluation), la rémunération mensuelle des policiers et des garde-frontières a augmenté en moyenne de 655 zlotys polonais (PLN) (soit environ 145 EUR) en 2019 et de 500 PLN supplémentaires (soit environ 110 EUR) en 2020. Les modalités d'application de l'accord varient selon les catégories de personnel de la police et des garde-frontières, ce qui affecte le montant de base du salaire aux différents échelons et les coefficients d'ancienneté appliqués. L'augmentation des salaires a rendu la police et le corps des garde-frontières plus attrayants sur le marché du travail.
88. En outre, tant en ce qui concerne la police que les garde-frontières, le président a signé le 25 août 2020 la Loi sur les solutions spécifiques en faveur des personnels en uniforme relevant des services supervisés par le ministre de l'Intérieur, laquelle accorde aux agents une prime d'encouragement mensuelle de 1 500 PLN (environ 330 EUR) ou de 2 500 PLN (environ 550 EUR) par mois selon qu'ils comptent plus de 25 ans ou plus de

---

<sup>13</sup> Il convient de rappeler que, comme indiqué dans le Rapport d'évaluation, au 31 octobre 2018 les parts respectives des hommes et des femmes dans le corps des garde-frontières s'établissaient à 73,7 et 26,3 %.

<sup>14</sup> Ces activités de promotion visent à présenter la profession de policier comme une occupation attrayante et accessible aux femmes et aux hommes, afin de briser les stéréotypes existants selon lesquels le rôle des femmes au sein de cette organisation se limiterait à des activités de soutien et n'inclurait pas les fonctions exercées en uniforme. Ainsi, les policières sont désormais représentées dans tous les postes au sein de la police et pleinement habilitées et incitées à remplir toutes les tâches leur étant confiées. Parmi les autres activités promotionnelles, il convient de citer un calendrier et des agendas distribués gratuitement aux candidats potentiels, un film promotionnel présentant les femmes policières sélectionnées, un documentaire sur la vice-championne du monde d'haltérophilie et médaillée paralympique qui travaille pour la police, la publication de matériel promotionnel, l'organisation d'un gala pour commémorer le 95<sup>e</sup> anniversaire de l'entrée des femmes dans la police, une bande dessinée en six tomes et une pièce radiophonique mettant en lumière le rôle des femmes dans la police.

28 ans et 6 mois d'ancienneté. L'objectif de ces prestations est de renforcer la motivation des agents ayant déjà une longue carrière derrière eux.

89. Le GRECO prend note des informations fournies. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, il se félicite de l'accroissement du nombre de femmes entrant dans les rangs des garde-frontières, ce qui permet d'améliorer l'équilibre entre les sexes aux postes de niveau d'entrée et a déjà provoqué une légère augmentation de la proportion des postes de direction occupés par des femmes (laquelle devrait encore croître au fil du temps). Il regrette qu'une amélioration analogue de l'équilibre entre les sexes ne puisse pas être démontrée au sein de la police, mais il reconnaît que la recommandation demande « des mesures supplémentaires », ce qui a été fait, même si les résultats sont jusqu'à présent plutôt décourageants. Le GRECO conclut que ce volet de la recommandation a été traité de manière satisfaisante. Le GRECO invite néanmoins la police à intensifier ses efforts à cet égard pour améliorer l'équilibre entre les sexes dans la police, afin d'obtenir des résultats similaires à ceux obtenus par les garde-frontières. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO se félicite de la mise en œuvre de l'accord mentionné dans l'évaluation, lequel a conduit à une augmentation des salaires, ainsi qu'à une prime supplémentaire d'ancienneté, dans les deux organisations. Le GRECO conclut que cette partie de la recommandation a été respectée.
90. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été traité de manière satisfaisante.

#### **Recommandation xviii.**

91. *Le GRECO avait recommandé de concevoir un système harmonisé d'autorisation des activités accessoires (rémunérées ou non) au sein de la police et des garde-frontières, système qui prévoirait également un suivi efficace après l'octroi de l'autorisation.*
92. Selon les autorités polonaises, un projet de loi modifiant la Loi sur la police a été soumis au ministre de l'Intérieur en juin 2020 en vue de mieux réglementer la question des activités accessoires. La nouvelle loi modifierait l'article 62 de la Loi sur la police (en vertu duquel les policiers ne peuvent pas prendre un emploi rémunéré en-dehors du service ni exercer une activité ou un travail contraire aux dispositions contraignantes de ladite Loi ou sapant la confiance dans la police). Toute occupation accessoire nécessitera désormais le consentement écrit du supérieur hiérarchique visé à l'article 32, paragraphe 1, de la Loi sur la police<sup>15</sup>. Par ailleurs, toujours selon le même projet de loi, des ordonnances fixeront les modalités détaillées du nouveau régime, s'agissant notamment de la portée des informations à inclure dans la demande d'un policier, la procédure d'approbation ou de rejet d'une demande d'exercice d'un emploi rémunéré en-dehors du service, le retrait de l'autorisation ou la réduction de la période pour laquelle l'autorisation a été accordée, ainsi que les méthodes de vérification. Comme indiqué précédemment, le ministère de l'Intérieur et de l'Administration procède

---

<sup>15</sup> Les supérieurs hiérarchiques visés dans cet article sont le commandant en chef de la police, le commandant du Bureau central d'enquête de la police, le commandant du BIAP, les chefs de police des régions et des districts (villes) et les commandants des écoles de police.

actuellement à une analyse des modifications possibles de la Loi sur la police, laquelle inclut l'examen de la proposition susmentionnée.

93. En ce qui concerne les garde-frontières, des travaux sont actuellement menés pour modifier les dispositions de la Loi sur les garde-frontières régissant les activités accessoires. Il est prévu qu'au lieu des supérieurs directs, seuls des agents spécifiquement chargés des questions de personnel (comme ceux visés à l'article 36, paragraphe 1, de la Loi sur les garde-frontières) pourront accorder l'autorisation d'occuper un emploi rémunéré en dehors du service. Le projet de Loi modificatrice définit également la procédure d'octroi de l'autorisation, les circonstances qui doivent être prises en compte dans la décision d'autoriser (ou d'interdire) l'emploi accessoire, la période pour laquelle l'autorisation est accordée (laquelle ne peut excéder 12 mois), le suivi à donner et les registres à tenir. Ce projet de Loi modificatrice est complété par un projet de règlement ministériel définissant notamment les procédures à suivre et le champ d'application des informations à inclure dans toute demande d'exercice d'un emploi rémunéré en dehors du service.
94. Le GRECO prend note de la proposition de modification législative de la loi sur la police et de la loi sur les gardes-frontières, qui prévoit une procédure moins décentralisée, plus détaillée et plus solide. Il note qu'actuellement cette proposition ne s'étend pas aux activités non rémunérées et le GRECO encourage donc les autorités à combler cette lacune en vue de prévenir les conflits d'intérêts potentiels. Bien que le GRECO apprécie les initiatives de la police et des garde-frontières, étant donné que les propositions législatives en sont encore à un stade très précoce (et ne sont pas entrées dans la procédure parlementaire), le GRECO ne peut conclure que cette recommandation a été respectée, même en partie.
95. Le GRECO conclut que la recommandation xviii n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation xix.**

96. *Le GRECO avait recommandé qu'un système robuste et effectif soit introduit pour la vérification des déclarations de patrimoine.*
97. Selon les autorités polonaises, en accord avec la position du ministre de l'Intérieur et de l'Administration du 10 février 2020, les mesures dans ce domaine doivent être cohérentes dans tous les services et mises en œuvre dans le cadre du Programme anticorruption. Comme le souligne également la recommandation ix — telle qu'elle est analysée plus haut — à propos des PHFE, la mesure 1.2 de ce programme prévoit la création d'un système uniforme pour la soumission et l'analyse des déclarations de patrimoine par les personnes exerçant des fonctions publiques. Cette mesure est complétée par la mesure 1.1 qui vise à assurer la cohérence des réglementations précisant les limites à l'exercice d'activités commerciales par les personnes exerçant des fonctions publiques, notamment en matière de déclaration de patrimoine et de tenue d'un registre répertoriant les intérêts. En attendant les modifications législatives nécessaires à la mise en œuvre de ces deux mesures (par le biais du projet de Loi sur la transparence de la vie publique), la police propose de modifier le libellé des dispositions

de l'Ordonnance du ministère de l'Intérieur et de l'Administration relatives à la procédure de traitement des déclarations de patrimoine des policiers et la procédure de publication des déclarations de patrimoine des personnes exerçant des pouvoirs de police ; il a pourtant été finalement décidé que toute solution dans ce domaine devrait être uniforme d'un service à l'autre et mise en œuvre dans le cadre du Programme anticorruption. Il est par ailleurs prévu d'étendre les fonctionnalités du système informatique de la police aux déclarations de patrimoine, une mesure qui devra cependant attendre l'adoption des modifications de la législation susmentionnées pour devenir effective.

98. Le GRECO prend note des informations communiquées. En l'absence de l'adoption de mesures concrètes pour introduire un système robuste et efficace de vérification des déclarations de patrimoine et d'intérêts conformes à la recommandation, il ne peut pas dire que cette recommandation a été respectée, même partiellement.
99. Le GRECO conclut que la recommandation xix n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation xx.**

100. *Le GRECO avait recommandé de : (i) préciser les responsabilités respectives des organes chargés de l'intégrité et de la surveillance de la police et du corps des garde-frontières, et (ii) mettre en œuvre des approches disciplinaires cohérentes sur la base de lignes directrices communes.*
101. Les autorités polonaises indiquent qu'en janvier 2018, les amendements à la loi de 1996 sur les formes spéciales de supervision par le ministre chargé des affaires intérieures sont entrés en vigueur. Avant l'entrée en vigueur de ces amendements, le ministre chargé des affaires intérieures avait en pratique des possibilités limitées de vérifier directement les informations sur les irrégularités potentielles dans les services supervisés, malgré son rôle formel de supervision. En vertu de ces amendements, un nouvel organe, le BCI, a été créé pour assister le ministre dans sa supervision de la police et des gardes-frontières. Dans le cadre de cette supervision, le BCI évalue notamment l'exécution des tâches par le BAIP et le Bureau des affaires internes des gardes-frontières (BAIGF), peut ordonner à ces bureaux d'effectuer certaines activités opérationnelles et peut demander des informations sur les résultats des activités opérationnelles menées par le BAIP et le BAIGF concernant les entités supervisées. Le BAIP et le BAIGF sont subordonnés respectivement au commandant en chef de la police et au commandant en chef des gardes-frontières, mais leurs commandants sont nommés par le ministre des affaires intérieures. Les modifications légales sont en outre complétées par deux règlements relatifs au travail du BAIP et du BAIGF.<sup>16</sup>
102. En outre, la Loi sur les solutions spécifiques en faveur des personnels en uniforme relevant des services supervisés par le ministre de l'Intérieur est entrée en vigueur en

---

<sup>16</sup> Ordonnance n° 49 du ministre des affaires intérieures et de l'administration du 27 juillet 2018 portant établissement du règlement d'organisation du Bureau des affaires internes de la police et arrêté n° 50 du ministre des affaires intérieures et de l'administration du 27 juillet 2018 portant règlement du Bureau des affaires internes des gardes-frontières.

octobre 2020. Cette loi constitue le fondement juridique des dispositions relatives aux procédures disciplinaires jusque-là contenues dans un règlement du ministre de l'Intérieur. Elle introduit également des modifications dans la Loi sur les garde-frontières et la Loi sur la police en vue d'optimiser les procédures disciplinaires, de garantir la capacité des supérieurs hiérarchiques à préserver un niveau adéquat de performance dans les services et d'harmoniser les procédures disciplinaires applicables au personnel en uniforme de l'ensemble des services.

103. En vertu de cette loi, des amendements à la loi sur les gardes-frontières sont entrés en vigueur le 1er janvier 2021, qui précisent notamment ce qui constitue une infraction disciplinaire et que les gardes-frontières sont soumis à une responsabilité disciplinaire indépendamment de toute responsabilité pénale éventuelle<sup>17</sup>. En outre, les modifications introduisent l'institution de médiateurs disciplinaires, qui sont chargés de mener des procédures disciplinaires, sur la base d'une décision d'engager une telle procédure prise par un supérieur disciplinaire, et qui présentent un rapport sur les résultats de la procédure au supérieur disciplinaire (qui rend une décision)<sup>18</sup>. Les médiateurs disciplinaires sont nommés par les supérieurs disciplinaires pour une période de quatre ans parmi les membres du personnel permanent<sup>19</sup>. Il y a actuellement 306 médiateurs disciplinaires au sein des gardes-frontières. Comme ils sont toujours issus d'une unité organisationnelle différente de celle des personnes faisant l'objet de la procédure, cela permet de mener des procédures plus impartiales.
104. En outre, un guide de bonnes pratiques dans la conduite des procédures disciplinaires au sein du corps des garde-frontières a été élaboré et publié en juin 2019 sur le portail intranet de cette organisation, avant l'entrée en vigueur de la Loi révisée sur les garde-frontières. Même si les modifications introduites par cette dernière loi réglementent les

---

<sup>17</sup> Ainsi, les modifications à la Loi sur les garde-frontières prévoient que chaque violation des règles formelles de discipline ou manquement aux règles de déontologie constitue une infraction disciplinaire. Il est notamment précisé que la notion de violation des règles formelles de discipline englobe le non-respect des règlements ou des obligations découlant des dispositions de la loi, y compris les ordres et instructions donnés par les supérieurs hiérarchiques sur la base desdits règlements ; les dispositions pertinentes sont complétées par une liste non exhaustive de manquements à la discipline du service. Le délai pendant lequel il est possible d'infliger une sanction disciplinaire est en outre porté à deux ans. Par ailleurs, les modifications visent aussi à renforcer les droits des agents, notamment en réduisant à cinq mois la période de conservation des procès-verbaux des entretiens disciplinaires ; il est également précisé que deux ou plusieurs incidents disciplinaires survenus dans un court laps de temps peuvent s'analyser en une seule et même infraction disciplinaire et que chaque agent mis en cause a le droit de photocopier son dossier disciplinaire.

<sup>18</sup> Conformément à l'article 135d de la loi sur les gardes-frontières, les supérieurs en matière disciplinaire sont le ministre de l'Intérieur (pour le commandant en chef, le commandant des affaires intérieures et ses adjoints), le commandant en chef (pour tous les agents des gardes-frontières), ainsi que les commandants des affaires intérieures, des unités de garde-frontières, du centre de formation, du centre de détention (qui ont un pouvoir disciplinaire à l'égard des officiers de toutes les unités subordonnées) et les commandants de l'unité de déploiement en cas de missions à l'étranger (qui ont un pouvoir disciplinaire à l'égard des officiers de l'unité de déploiement). À l'exception des procédures disciplinaires engagées par le ministre de l'intérieur et de l'administration, le commandant en chef des gardes-frontières peut, jusqu'au jour où il prend la décision de clôture de la procédure disciplinaire, prendre en charge cette procédure ou la transférer à un autre supérieur hiérarchique.

<sup>19</sup> La loi prévoit également d'autres critères pour déterminer qui peut être nommé au poste de médiateur disciplinaire, dans quelles circonstances un médiateur disciplinaire ne peut pas être impliqué dans la procédure et comment le garde-frontière faisant l'objet de la procédure peut demander à ce que le médiateur disciplinaire et/ou le porte-parole disciplinaire se récuse.

procédures disciplinaires de manière plus détaillée, il est prévu d'actualiser le guide à la lumière de la législation modifiée et de l'expérience accumulée en pratique. Une formation en ligne sur les nouvelles procédures disciplinaires a été mise en place et devrait être suivie par 124 garde-frontières d'ici la fin janvier 2021.

105. En ce qui concerne la police, la Loi sur les solutions spécifiques en faveur des personnels en uniforme relevant des services supervisés par le ministre de l'Intérieur, telle qu'elle est mentionnée plus haut, n'a pas débouché sur des modifications supplémentaires de la Loi sur la police. Selon les autorités, une analyse juridique a en effet permis de conclure au caractère incontestable de la compétence des autorités chargées des questions d'intégrité au sein de la structure de la police et par conséquent à l'inutilité de toute modification des dispositions légales en vigueur concernant la question. Un autre règlement du ministre de l'Intérieur et de l'Administration relatif à certaines questions liées aux procédures disciplinaires visant des policiers est néanmoins en cours de préparation.
106. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, le GRECO se félicite des informations sur le rôle du BCI (un bureau qui venait d'être créé au moment de l'adoption du rapport d'évaluation), qui clarifie également la question de la subordination du BAIP et du BAIGF. Il rappelle toutefois que l'une des principales préoccupations exprimées à cet égard dans le Rapport d'évaluation faisait référence à une fréquente redondance entre les fonctions exercées par les services responsables des affaires intérieures. Il se pourrait que cette question soit clarifiée dans les deux règlements susmentionnés, mais en l'absence d'informations supplémentaires, le GRECO ne peut pas encore affirmer que la première partie de la recommandation a été entièrement traitée.
107. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le GRECO apprécie qu'avec la Loi sur les solutions spécifiques en faveur des personnels en uniforme relevant des services supervisés par le ministre de l'Intérieur et les modifications correspondantes apportées à la Loi sur les garde-frontières, une clarification des responsabilités a eu lieu en ce qui concerne les procédures disciplinaires au sein des gardes-frontières et qu'une approche disciplinaire plus cohérente est mise en œuvre. Il ne semble toutefois pas que des mesures similaires aient été prises pour la police et le GRECO ne peut donc pas conclure que cette partie de la recommandation a été respectée.
108. Le GRECO conclut que la recommandation xx a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xxi.**

109. *Le GRECO avait recommandé la mise en place d'un processus clair en ce qui concerne la divulgation des infractions pénales, des comportements répréhensibles et des infractions disciplinaires au sein de la police et du corps des garde-frontières, assorti des mesures de protection appropriées contre les représailles.*
110. Selon les autorités polonaises, la police a établi un groupe de travail — auquel le plénipotentiaire pour la protection des droits de l'homme, l'égalité de traitement et

l'éthique professionnelle a lui aussi été invité à se joindre — chargé d'élaborer des mesures contre ce qu'il est convenu d'appeler « une conception erronée de la solidarité professionnelle » et d'améliorer les canaux de signalement sécurisé des irrégularités. Les activités de ce groupe de travail ont été ralenties en raison de la pandémie de covid-19. Toutefois, pour le moment, un document de travail interne sur les dénonciateurs dans la police a été élaboré afin d'analyser les conditions d'une dénonciation en toute sécurité et de formuler des recommandations sur les mesures à prendre.

111. De plus, en ce qui concerne plus particulièrement les mesures de protection contre les représailles, la mesure 4.1 du Programme anticorruption prévoit l'élaboration et l'application de dispositions légales de protection des dénonciateurs, compte tenu également de la transposition de la directive 2019/1937 de l'UE du 23 octobre 2019 relative à la protection des personnes qui signalent des infractions au droit de l'Union. En attendant que la procédure législative soit lancée, la police a introduit une protection supplémentaire des dénonciateurs sous la forme de procédures internes de lutte contre le harcèlement moral et la discrimination (lesquelles assimilent notamment les mesures de représailles contre un lanceur d'alerte sur le lieu de travail à une forme de discrimination) ; le but est d'assurer une protection contre les tentatives de représailles à l'encontre des lanceurs d'alerte et de fournir à ces derniers une assistance juridique et/ou psychologique. La police a en outre complété cette mesure en déployant des efforts de sensibilisation à l'importance des divulgations, à la protection des dénonciateurs et à la promotion d'une culture organisationnelle fondée sur l'intégrité (y compris la nécessité de briser une éventuelle loi du silence)<sup>20</sup>.
112. Le GRECO note les efforts déployés par la police pour protéger les lanceurs d'alerte par le biais de procédures de lutte contre le harcèlement et la discrimination, de sensibilisation à l'importance de la dénonciation et de la promotion d'une culture de l'intégrité, en attendant la révision de la législation annoncée dans le Programme anticorruption. Tout en appréciant ces mesures, le GRECO ne peut pas dire qu'un processus clair de divulgation des infractions pénales, des fautes et des violations disciplinaires au sein de la police et des garde-frontières est désormais établi (au prix, comme indiqué dans le Rapport d'Évaluation, de l'introduction de réglementations spécifiques et suffisamment explicites obligeant les agents à signaler les comportements répréhensibles, ainsi que de canaux de dénonciation clairs et de mesures de protection contre les représailles). Dans ce contexte, le GRECO ne peut pas affirmer que cette recommandation a été mise en œuvre, même partiellement.

---

<sup>20</sup> Les mesures à cet égard comprennent : l'élaboration d'un matériel supplémentaire — soulignant l'importance des dénonciations et de la protection des lanceurs d'alerte — en vue de son utilisation dans divers programmes de formation professionnelle et autres ; le lancement d'une campagne d'information dans la police visant à changer les mentalités (y compris en brisant une éventuelle « loi du silence » et en soulignant les effets positifs de la dénonciation dans l'intérêt de l'État et des citoyens), notamment par le biais de l'addition du thème « Briser le silence » dans l'édition de mai 2020 du magazine Police 997 ; diverses activités des supérieurs à tous les niveaux visant à instaurer une culture organisationnelle fondée sur l'intégrité (notamment la promotion d'attitudes anticorruption, le postage d'informations parues dans la presse spécialisée sur l'Intranet de la police, la présentation de sujets lors de réunions, de séminaires et de sessions de formation). Des plans sont également élaborés afin de mener des enquêtes auprès des agents et fonctionnaires de police, ainsi que de leurs supérieurs hiérarchiques, dans le but de déterminer les actions requises pour améliorer le processus établi de divulgation des infractions et des délits, ainsi que des manquements à la discipline dans la police.

113. Le GRECO conclut que la recommandation xxi n'a pas été mise en œuvre.

### III. CONCLUSIONS

114. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Pologne n'a mis en œuvre de façon satisfaisante qu'une seule des vingt et une recommandations contenues dans le Rapport du Cinquième Cycle d'évaluation.** Cinq recommandations ont été partiellement mises en œuvre et 15 recommandations n'ont pas été mises en œuvre. Plus spécialement, les recommandations ii, ix, xiv, xv et xx ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, iii à viii, x à xiii, xvi, xviii, xix et xxi n'ont pas été mises en œuvre.

115. En ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif, il est regrettable que deux recommandations seulement aient été partiellement mises en œuvre. Il est clair que seules des mesures limitées ont été prises pour répondre aux recommandations du GRECO. La mise en œuvre s'est concentrée sur les mesures proposées dans le Programme anticorruption 2018-2020, une initiative déjà en place au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation. L'appel du GRECO en faveur d'une approche plus ambitieuse concernant les politiques d'intégrité pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif est malheureusement resté lettre morte. Les mesures introduites pour mettre en œuvre diverses initiatives prévues dans le Programme anticorruption ne répondent que de manière limitée aux préoccupations qui sous-tendent les recommandations du GRECO, faute d'être suffisamment ciblées sur les personnes exerçant des fonctions de haut niveau. Le GRECO invite instamment les autorités à prendre des mesures plus volontaristes pour répondre à ses recommandations et aux préoccupations sous-jacentes exposées dans le Rapport d'Évaluation.

116. La police et le corps des garde-frontières ont adopté des mesures plus positives. La police, surtout, n'a pas ménagé ses efforts pour améliorer ses méthodes d'identification des risques de corruption et pour modifier ses politiques et ses méthodes de travail en conséquence. Ces deux organisations procèdent actuellement à une mise à jour de leurs règles de conduite et à l'établissement de mécanismes permettant de prodiguer des conseils à titre confidentiel. Tant au sein de la police que du corps des garde-frontières, les conditions d'emploi ont été améliorées (notamment en ce qui concerne l'échelle des rémunérations) et un meilleur équilibre entre les sexes a été atteint dans les gardes-frontières (la police ayant également pris des mesures positives qui, espérons-le, aboutiront à des résultats similaires). Au sein des gardes-frontières, la mise en œuvre des modifications apportées à la loi sur les gardes-frontières a permis de prévoir une approche plus cohérente des procédures disciplinaires, notamment par la nomination de médiateurs disciplinaires. Les questions sur lesquelles les progrès sont lents ou inexistantes concernent principalement les domaines où une législation supplémentaire s'impose — qu'il s'agisse des activités accessoires, du système de déclaration de patrimoine ou de la protection des dénonciateurs — ou celles sur lesquelles subsiste une divergence d'opinions fondamentale quant à la nécessité de répondre aux préoccupations ; c'est le cas notamment du processus de nomination des cadres supérieurs de la police et des garde-frontières — que le GRECO avait identifié

comme une priorité absolue dans son Rapport d'Évaluation. Des informations complémentaires sont également nécessaires pour savoir si une clarification des responsabilités entre les différents organes impliqués dans le contrôle interne des deux organisations a eu lieu (en particulier à la suite de la création du Bureau de contrôle interne du ministère de l'Intérieur). Il serait également possible de faire davantage pour mettre en place un processus clair de divulgation des infractions disciplinaires et des fautes professionnelles au sein de la police et du corps des garde-frontières [en attendant des solutions éventuelles de la part d'un groupe de travail chargé de s'attaquer au problème de « la conception erronée de la solidarité professionnelle » (loi du silence)].

117. Au vu de ce qui précède, le GRECO note que des progrès supplémentaires sont nécessaires pour démontrer un niveau acceptable de conformité aux recommandations dans les 18 prochains mois. En vertu de l'article 31 révisé *bis*, paragraphe 8.2, de son Règlement intérieur, le GRECO invite le Chef de la délégation polonaise à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre de toutes les recommandations en suspens, à savoir les recommandations i à xvi et xviii à xxi d'ici le 30 septembre 2022.
118. Enfin, le GRECO invite les autorités polonaises à autoriser dès que possible la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.