

Adoption: 7 décembre 2018  
Publication: 28 janvier 2019

Public  
GrecoEval5Rep(2018)1

# 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 D'ÉVALUATION

# POLOGNE

Adopté par le GRECO  
lors de sa 81<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 3-7 décembre 2018)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## TABLE DES MATIÈRES

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I. RÉSUMÉ .....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE .....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>III. CONTEXTE .....</b>   | <b>7</b>  |
| <b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF) .....</b> | <b>8</b>  |
| <b>SYSTEME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXECUTIF .....</b>   | <b>8</b>  |
| <i>Système de gouvernement .....</i>   | <i>8</i>  |
| <i>Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.....</i>                      | <i>9</i>  |
| <b>POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL .....</b>                      | <b>11</b> |
| <i>Politique anticorruption et d'intégrité .....</i>   | <i>11</i> |
| <i>Cadre juridique, principes éthiques et règles de déontologie .....</i>  | <i>12</i> |
| <i>Cadre institutionnel .....</i>  | <i>13</i> |
| <i>Sensibilisation .....</i>   | <i>14</i> |
| <b>TRANSPARENCE ET CONTROLE DES ACTIVITES DU GOUVERNEMENT RELEVANT DE L'EXECUTIF.....</b>                        | <b>15</b> |
| <i>Accès à l'information .....</i>   | <i>15</i> |
| <i>Transparence du processus législatif.....</i>   | <i>16</i> |
| <i>Tiers et lobbyistes .....</i>   | <i>17</i> |
| <i>Mécanismes de contrôle.....</i>   | <i>18</i> |
| <b>CONFLITS D'INTERETS .....</b>   | <b>19</b> |
| <b>INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....</b>   | <b>20</b> |
| <i>Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers .....</i>                                      | <i>20</i> |
| <i>Contrats avec des autorités étatiques .....</i>   | <i>21</i> |
| <i>Cadeaux.....</i>  | <i>21</i> |
| <i>Utilisation abusive de ressources publiques .....</i>   | <i>22</i> |
| <i>Utilisation abusive d'informations confidentielles.....</i>   | <i>23</i> |
| <i>Restrictions après la cessation des fonctions.....</i>  | <i>23</i> |
| <b>DECLARATION D'ACTIFS, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....</b>   | <b>24</b> |
| <i>Obligations déclaratives .....</i>  | <i>24</i> |
| <i>Mécanismes de contrôle.....</i>   | <i>26</i> |
| <b>MECANISMES DE RESPONSABILISATION ET D'EXECUTION.....</b>  | <b>28</b> |
| <i>Mécanismes d'application non pénaux .....</i>   | <i>28</i> |
| <i>Procédures pénales et immunités.....</i>  | <i>29</i> |
| <b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES SERVICES RÉPRESSIFS .....</b>                                      | <b>33</b> |
| <b>ORGANISATION ET RESPONSABILISATION DES SERVICES REPRESSIFS.....</b>   | <b>33</b> |
| <i>Aperçu des divers services répressifs .....</i>   | <i>33</i> |
| <i>Accès à l'information .....</i>   | <i>34</i> |
| <i>Confiance du public dans les autorités répressives.....</i>   | <i>34</i> |
| <i>Syndicats et organisations professionnelles .....</i>   | <i>35</i> |
| <b>POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE.....</b>  | <b>36</b> |
| <i>Politiques, programmation et mécanismes institutionnalisés de mise en œuvre.....</i>                          | <i>36</i> |
| <i>Code d'éthique.....</i>   | <i>38</i> |
| <i>Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et témoins.....</i>               | <i>39</i> |
| <i>Conseils, formation et sensibilisation .....</i>  | <i>39</i> |
| <b>RECRUTEMENT ET CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE.....</b>   | <b>39</b> |
| <i>Recrutement, avancement et révocation .....</i>   | <i>39</i> |
| <i>Évaluation des performances .....</i>   | <i>42</i> |
| <i>Rotation et politique de mobilité.....</i>  | <i>42</i> |
| <i>Salaires et avantages.....</i>  | <i>42</i> |
| <b>CONFLITS D'INTERETS .....</b>   | <b>44</b> |
| <b>INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES.....</b>   | <b>45</b> |
| <i>Incompatibilités et activités extérieures et intérêts financiers .....</i>                                    | <i>45</i> |
| <i>Cadeaux.....</i>  | <i>47</i> |

|   |           |
|---|-----------|
| <i>Utilisation abusive de ressources publiques</i> .....                    | 48        |
| <i>Informations confidentielles et contacts avec les tiers</i> .....        | 48        |
| <i>Restrictions après la cessation des fonctions</i> .....                  | 48        |
| <b>DECLARATION D'ACTIFS, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS</b> .....      | 49        |
| <b>MECANISMES DE SURVEILLANCE</b> .....                                     | 50        |
| <b>OBLIGATIONS DE SIGNALEMENT ET PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE</b> ..... | 53        |
| <b>PROCEDURES DE RECOURS OUVERTES AU GRAND PUBLIC</b> .....                 | 54        |
| <b>APPLICATION ET SANCTIONS</b> .....                                       | 55        |
| <i>Procédures disciplinaires</i> .....                                      | 55        |
| <i>Procédures pénales à l'encontre de policiers</i> .....                   | 57        |
| <b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI</b> .....                                   | <b>58</b> |

## I. RÉSUMÉ

1. Les sondages d'opinion sur la perception et l'expérience de la corruption par le grand public et le monde des affaires polonais révèlent des tendances contrastées au cours des dernières années. En 2017, 58% des Polonais estimaient que la corruption était généralisée et touchait également les politiciens et la police. 83% des entreprises jugent problématique les liens excessivement étroits entre la politique et les entreprises. Les médias polonais rapportent régulièrement des allégations de corruption, de trafic d'influence, d'abus d'autorité et d'autres problèmes d'intégrité, parfois de grande envergure, qui concernaient à la fois la police et de hauts responsables gouvernementaux.

2. Les réformes des dernières années concernant le pouvoir judiciaire et le statut des fonctionnaires ont conféré d'importants pouvoirs au pouvoir exécutif, parfois au nom du rétablissement de l'intégrité et de la primauté du droit dans le fonctionnement des principales institutions de l'État. Cependant, le GRECO rappelle que le meilleur moyen de lutter contre les abus de pouvoirs demeure la mise en place d'un système de politiques de prévention efficaces et de « *checks and balance* », plutôt que l'accroissement des prérogatives de quelques organes de contrôle ou décideurs centraux. Le GRECO réitère aussi que la prévention consiste d'abord à traiter de situations avant qu'elles ne deviennent des infractions pénales.

3. Le gouvernement, en coopération avec le Bureau central de lutte anti-corruption (BCA), a récemment adopté une version actualisée du programme de lutte contre la corruption pour la période 2018-2020. Malgré que la première version remonte à 2002 et qu'une coordination générale soit assurée par le BCA, et dépit du leadership du Cabinet du Premier ministre dans la définition des politiques de gestion centrale pour le gouvernement dans son ensemble, il est clairement nécessaire de développer une approche plus ambitieuse concernant les politiques d'intégrité pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE). Une politique globale est nécessaire, ainsi que des règles de conduite exhaustives couvrant notamment les cadeaux et autres avantages, les conflits d'intérêts et les activités accessoires, les relations avec les lobbyistes et les autres tiers. Cela appelle aussi des mesures d'appui à la mise en œuvre, notamment un solide mécanisme disciplinaire. Les dispositions prises par la Pologne pour les déclarations de patrimoine et d'intérêts des PHFE sont aussi à renforcer et harmoniser, avec un registre central rendant les informations facilement accessibles au public. Le rapport conclut également que les immunités et la compétence du Tribunal d'État sont à revoir s'agissant des PHFE. Les autres préconisations concernent notamment la transparence du processus législatif gouvernemental et les règles sur l'accès à l'information, qui devraient être développées et complétées d'un mécanisme de recours efficace.

4. Une des priorités serait pour la Pologne d'établir un système de nomination, de promotion et de révocation de tous les cadres supérieurs de la police et des gardes-frontières, qui soit basé sur des critères objectifs et des procédures transparentes. Des insuffisances dans les rémunérations ont aussi contribué aux difficultés croissantes pour la police et les gardes-frontières d'attirer / de retenir un personnel qualifié et motivé. Des salaires inadéquats peuvent également générer des vulnérabilités face à la corruption et inciter les agents à rechercher des sources de revenus supplémentaires via des emplois annexes avec des risques en termes d'incompatibilités, de relations problématiques avec des tiers, etc. Dans le même temps, une évaluation des risques en bonne et due forme doit être menée pour aider à la définition des futures politiques d'intégrité, y compris la mise à jour des règles de conduite (dont certaines ont été adoptées il y a de nombreuses années). En ce qui concerne la supervision et le respect des règles, la création récente de l'Office de

contrôle interne (OCI) du ministère chargé des Affaires intérieures vise à accroître la qualité de la surveillance centrale. Toutefois, plusieurs organismes chargés de fonctions de contrôle – le BCA, l’OCI et les organes de contrôle et d’inspection propres à chaque force de l’ordre - exigent désormais une clarification rapide de leurs responsabilités respectives et du leadership général. Dans le même temps, le cadre d'intégrité repose encore excessivement sur les chefs d'unités et responsables hiérarchiques, par exemple pour autoriser des activités accessoires ou pour agir en tant qu'organe disciplinaire : cela peut conduire à des pratiques hétérogènes et à des risques supplémentaires de népotisme au sein des forces de l’ordre. Parmi les autres améliorations recommandées dans le rapport, il est nécessaire de prévoir des règles claires et efficaces sur les signalements d’infractions et de fautes disciplinaires, et pour protéger ceux qui effectuent de tels signalements.

## II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

5. La Pologne a adhéré au GRECO en 1999 et a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des premier (juin 2001), deuxième (novembre 2003), troisième (juin 2008) et quatrième (avril 2012) cycles d'évaluation. Les rapports d'évaluation et les rapports de conformité correspondants peuvent être consultés sur la page d'accueil du GRECO (<http://www.coe.int/greco>). Ce cinquième cycle d'évaluation a été lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>1</sup>.

6. L'objectif du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités polonaises pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Le rapport contient une analyse critique de la situation, laquelle reflète les efforts déployés par les acteurs concernés ainsi que les résultats obtenus. Il identifie des lacunes possibles et formule des recommandations en matière d'amélioration. Conformément à sa pratique, le GRECO adresse, par l'intermédiaire du chef de la délégation de la Pologne en son sein, ces recommandations aux autorités polonaises à charge pour elles de désigner les organismes ou organes censés prendre les mesures requises. La Pologne devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent rapport.

7. Aux fins de la préparation du présent rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») a effectué une visite sur place en Pologne du 26 février au 2 mars 2018 et s'est basée sur les réponses de ce pays au questionnaire d'évaluation, ainsi que sur d'autres informations reçues notamment d'organismes officiels et de la société civile. L'EEG était composée de M. Antoine DALLI, chef des services généraux de la *Foundation for Tomorrow's Schools* (Malte) ; M<sup>me</sup> Nina FORTUIN, conseillère politique, ministère de la Sécurité et de la Justice, Services de l'application des lois, Unité des fraudes (Pays-Bas) ; M<sup>me</sup> Mariam MAISURADZE, conseillère juridique du Service de l'analyse, Unité de recherche et d'analyse, Secrétariat du Conseil anticorruption, ministère de la Justice (Géorgie) et de M. Raul VAHTRA, chef du Bureau du contrôle interne, Conseil de la police et des gardes-frontières estoniens, Bureau du contrôle interne (Estonie). L'EEG a reçu l'assistance de M. Roman CHLAPAK et de M. Christophe SPECKBACHER du Secrétariat du GRECO.

8. L'EEG s'est entretenue avec des représentants de la chancellerie du Président, de la chancellerie du Premier ministre, de la chancellerie du Sejm, du ministère de la Justice, du ministère de l'Intérieur et de l'Administration et d'autres ministères, de la police, des gardes-frontières, du Bureau central anticorruption, du parquet national, de l'Office/Chambre suprême de contrôle (NIK), du Bureau du Commissaire aux droits de l'homme, des universitaires, des journalistes, des syndicalistes et des ONG.

---

<sup>1</sup> Pour plus de détails sur la méthodologie, voir le questionnaire d'évaluation tel qu'il est disponible sur le [site Web](#) du GRECO.

### III. CONTEXTE

9. La Pologne est membre du GRECO depuis 1999 et a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur différents thèmes liés à la prévention et à la répression de la corruption. Globalement, la Pologne affiche un bon bilan dans la mise en œuvre des recommandations du GRECO, ont déjà été mises en œuvre<sup>2</sup>.

10. Les sondages d'opinion donnent une image nuancée des tendances qui prévalent. Selon l'indice de perception de la corruption de Transparency International<sup>3</sup>, le score et le classement mondial de la Pologne ont constamment progressé jusqu'en 2015, après quoi ils ont régressé en 2016 (29<sup>e</sup> place) et 2017 (36<sup>e</sup> place). Selon des sondages d'opinion réalisés pour l'Eurobaromètre sur la corruption de 2017 (auprès du grand public et des milieux d'affaires, respectivement)<sup>4</sup>, 58% des Polonais considèrent que la corruption est répandue (un chiffre qui a diminué par rapport aux années précédentes, bien qu'une majorité des personnes interrogées ne voient aucune évolution réelle des tendances). 33% des personnes interrogées estiment que les pots-de-vin et les abus de pouvoir à des fins personnelles sont encore très répandus parmi les hommes politiques (53% en moyenne dans l'UE) et 29% des personnes interrogées pensent que c'est aussi le cas dans les services répressifs (31% en moyenne dans l'UE). 83% des entreprises considèrent les liens trop étroits entre la politique et l'économie comme une source de corruption (contre 79% en moyenne dans l'UE). 44% des entreprises sont d'accord pour dire que la corruption est répandue dans les marchés publics gérés par les autorités nationales (50% en moyenne dans l'UE), un chiffre qui a considérablement diminué par rapport à 2013 (lorsque les deux tiers des personnes interrogées partageaient cet avis).

11. Ces dernières années, les médias ont fait état d'allégations de corruption, de trafic d'influence, d'abus de pouvoir – parfois à grande échelle<sup>5</sup> – concernant à la fois la police et les hauts fonctionnaires (notamment le manque de transparence de leurs intérêts et actifs). Certaines d'entre elles sont mentionnées dans le présent rapport.

12. Les organisations de la société civile ont également fait part de leurs préoccupations<sup>6</sup> face à des événements récents tels que la remise en cause de leur travail, les limitations de la liberté d'expression, les pressions exercées sur les médias privés, etc. Selon elles, beaucoup de journalistes ont été licenciés ou contraints à la démission.

---

<sup>2</sup> Ces chiffres donnent un aperçu de la situation concernant la mise en œuvre des recommandations du GRECO au moment de la clôture officielle des procédures de conformité. Il se pourrait donc que la Pologne ait mis en œuvre les recommandations restantes après la clôture officielle de la procédure d'examen du respect des dispositions. Pour une mise à jour, veuillez consulter le site Internet du GRECO à l'adresse : <https://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations/poland>

<sup>3</sup> [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)

<sup>4</sup> Voir :

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index/general/doChangeLocale/locale/fr/curEvent/Survey.index/>

<sup>5</sup> <http://www.thenews.pl/1/9/Artykul/153728,Wideranging-corruption-scandal-hits-Polish-ministries>

<sup>6</sup> Voir par exemple <https://freedomhouse.org/report/special-reports/assault-press-freedom-poland> <http://citizenobservatory.pl/ustawa/open-letter-to-the-college-of-commissioners-regarding-the-situation-in-poland/> ou <https://www.indexonensorship.org/2016/05/polands-political-cleansing-of-journalists>

#### **IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)**

##### **Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif**

###### *Système de gouvernement*

13. La Pologne est un État unitaire régi par un système qualifié parfois de semi-présidentiel, mais le plus souvent de démocratie parlementaire. Conformément à la Constitution du 2 avril 1997, le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République de Pologne, qui est le chef de l'État, et par le Conseil des ministres dirigé par le Premier ministre.

14. Comme convenu par le GRECO, les chefs d'État sont couverts par le Cinquième cycle d'évaluation en leur qualité de membres de « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » dès lors qu'ils participent activement sur une base régulière au renforcement et/ou à l'exécution de fonctions gouvernementales ou bien conseillent le gouvernement sur de telles fonctions. Ces dernières peuvent englober l'élaboration et la mise en œuvre de politiques, l'application des lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de textes législatifs, l'adoption et la mise en œuvre de règlements administratifs et de décrets, ainsi que des décisions relatives aux dépenses du gouvernement ou à la nomination de personnes à de hautes fonctions au sein de l'exécutif.

15. Le Président est élu directement par le peuple pour cinq ans et ne peut être réélu qu'une seule fois. Le Président convoque tout nouveau Parlement et a le pouvoir de le dissoudre dans certaines circonstances. Il peut signer les projets de loi ou choisir de les soumettre pour avis au Tribunal constitutionnel. Il nomme le Premier ministre – qui est en principe la personne que lui soumet la majorité parlementaire, de même que les autres membres du Conseil des ministres. Le Président peut convoquer et présider le Conseil de Cabinet sur des questions particulièrement importantes. Le Président peut également ordonner des référendums et présenter des lois, des décrets et des décisions. Le Président est le commandant en chef des forces armées, il nomme les juges<sup>7</sup>, préside les cérémonies d'attribution de chaire professorale, agit en tant que représentant suprême de l'État dans les relations internationales et exerce le droit de grâce, confère ou retire des ordres et des décorations. Habituellement, le Président contresigne la plupart des actes juridiques avec le Premier ministre, mais il signe seul certains actes tels que la convocation des élections, la formation du gouvernement, la tenue d'un référendum etc.

16. Dans la pratique constitutionnelle contemporaine de la Pologne, le Président n'est pas nécessairement le chef du parti sous les couleurs duquel il se porte candidat (le cas le plus récent était Lech Walesa, Président de 1990 à 1995). Pas plus que le chef du parti au pouvoir n'est nécessairement chef du Gouvernement ou Président de la Pologne. Le Parlement et le gouvernement jouent donc un rôle de premier plan dans la définition des politiques nationales. Dans le droit et la pratique quotidienne, c'est le Premier ministre qui préside les travaux du Conseil. La dissolution de la chambre basse (Sejm) est soumise à des limites : cette possibilité n'est ouverte que dans des cas définis et l'avis des présidents des

---

<sup>7</sup> Y compris les premiers présidents de la Cour suprême, du Tribunal constitutionnel et de la Cour administrative suprême.



deux assemblées est requis. Depuis la transition démocratique, le Président a convoqué trois des cinq référendums nationaux et cette initiative de sa part requière toujours l'aval du parlement. Il semblerait également que, selon une pratique constante, le Président ne cherche pas à assumer les tâches exécutives du gouvernement, mais préfère réagir aux initiatives de ce dernier en fonction de ses valeurs et de ses convictions personnelles. Il est ainsi amené à opposer son veto à des lois<sup>8</sup>, comme cela a été récemment le cas concernant deux projets de loi mais dans l'ensemble, ce pouvoir n'est pas beaucoup utilisé et le Président est perçu dans la pratique récente comme une institution validant essentiellement les initiatives de la majorité au pouvoir<sup>9</sup>. L'EEG a en outre été informée que le Président utilise ses prérogatives législatives surtout en réponse à des propositions d'initiative législative des institutions qui protègent les droits des citoyens telles que le Médiateur<sup>10</sup>. Enfin, en vertu de la constitution, les actes du Président, pour être valides, requièrent l'approbation / signature du Premier Ministre (sauf dans les cas cités précédemment) et ce dernier endosse ainsi par sa signature la responsabilité envers la chambre basse (Sejm). De la manière dont ils sont utilisés, les pouvoirs de veto du Président n'altèrent pas la ligne de conduite du gouvernement et le Président n'est pas impliqué dans le processus décisionnel gouvernemental.

17. Même si le Président dispose de certains pouvoirs et fonctions de gouvernement, l'EEG conclut que ceux-ci ne sont pas utilisés dans la pratique de manière à influencer régulièrement la politique gouvernementale, que ce soit par la « menace » de leur utilisation ou par leur exercice effectif. On ne saurait, par conséquent, conclure que le chef de l'État polonais participe activement, sur une base régulière, à l'élaboration et/ou à l'exécution de fonctions gouvernementales ou conseille le gouvernement dans ce domaine. Si les pouvoirs présidentiels avaient été utilisés d'une manière différente, l'EEG serait parvenue à une autre conclusion. Il s'ensuit que le Président de la République de Pologne ne relève pas de la catégorie des « personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif » (ci-après « PHFE ») au sens prêté à ce terme au paragraphe 14. Il serait néanmoins opportun pour la Pologne d'introduire des normes d'intégrité et des exigences de transparence également pour le Président et les responsables de son administration, dans la mesure où celles-ci font défaut dans certains domaines.

#### *Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif*

18. Le Conseil des ministres fonctionne de manière collégiale<sup>11</sup>. Il se compose du Premier ministre, des Vice-Premiers ministres et des ministres. Le gouvernement actuel compte 16 hommes et 6 femmes. L'EEG désire rappeler la Recommandation Rec (2003)3 du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique en vertu de laquelle la représentation de chacun des deux sexes au

---

<sup>8</sup> Entre 4 et 27 vetos par mandat. Voir par exemple <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/weta-prezydentow-kto-ile-zglosil,759688.html>

<sup>9</sup> <https://www.politico.eu/article/andrzej-duda-pis-poland-a-new-check-on-polish-governments-power-the-president/>

<sup>10</sup> En 2017, 15 à 20 initiatives législatives ont été lancées sur des sujets aussi divers que les questions sociales, la Journée nationale des Juifs, l'aide juridictionnelle, les débiteurs en difficulté, etc.

<sup>11</sup> La Loi sur le Conseil des ministres du 8 août 1996 et la Résolution n° 190 du Conseil des ministres du 29 octobre 2013 : les Règles de procédure du Conseil des ministres définissent l'organisation interne et les principes de fonctionnement de cet organe.

sein d'une instance de décision dans la vie politique ou publique ne devrait pas être inférieure à 40%.

19. Le Premier ministre représente, gère, coordonne et contrôle le Conseil des ministres. Il assure la mise en œuvre des politiques et promulgue des règlements. Le Premier ministre définit le champ d'activité des divers ministres qui restent en fonction uniquement pendant le temps où ils conservent sa confiance. Le Premier ministre nomme et révoque le chef de sa chancellerie, ainsi que les secrétaires d'État, les sous-secrétaires d'État et les plénipotentiaires du gouvernement de sa chancellerie. Le Premier Ministre nomme également les secrétaires d'État et les sous-secrétaires ainsi que les plénipotentiaires du gouvernement de divers ministères sur demande des ministres compétents (la révocation de ces personnes peut se faire sans l'initiative des ministres). Le Premier ministre est le supérieur hiérarchique des employés de l'administration.

20. On distingue deux types de ministres : ceux qui assument la responsabilité d'un domaine spécifique et les ministres sans portefeuille. Chaque ministre peut émettre des directives contraignantes et donner des ordres aux responsables d'un(e) organisme/structure/entité de l'administration. Les directives et ordres donnés oralement doivent être confirmés par écrit. Les secrétaires et sous-secrétaires d'État, le cabinet politique du ministre et le directeur général du cabinet assistent le ministre dans ses tâches. Le ministre détermine l'étendue de leurs activités (à l'exception des directeurs généraux dont les tâches sont définies par la loi). Un ministre peut être remplacé par un secrétaire d'État ou, au besoin, par un sous-secrétaire d'État. Il existe aussi des « conseillers sociaux » ad hoc nommés pour apporter leur expertise dans certains domaines spécifiques.

21. La législation modifiée sur la fonction publique<sup>12</sup> a aboli le principe des procédures de recrutement ouvertes pour les postes de haut niveau de la fonction publique (directeurs) qui sont désormais nommés et révoqués par le Ministre ou le directeur des services centraux. Les conditions de recrutement n'ont toutefois pas changé (connaissances de base appropriées, casier judiciaire approprié).

22. Le tableau qui suit donne un aperçu de la rémunération mensuelle de certaines PHFE :

| Poste   | Rémunération de base | Indemnité de fonction |
|---|----------------------|-----------------------|
| Premier ministre                                      | 2 647 EUR            | 854 EUR               |
| Vice-Premier ministre                                 | 2434 EUR             | 683 EUR               |
| Ministre, chef de la chancellerie du Premier ministre | 2391 EUR             | 641 EUR               |
| Secrétaire d'État                                     | 2092 EUR             | 512 EUR               |
| Sous-secrétaire d'État                                | 1879 EUR             | 512 EUR               |

23. Le Premier ministre, le Vice-Premier ministre, les ministres, le chef de la chancellerie du Premier ministre, les secrétaires d'État et les sous-secrétaires d'État (vice-ministres) ont le droit de conserver les rémunérations supplémentaires générées par leurs activités dans le domaine de l'enseignement supérieur ou de la recherche. En cas de révocation, le Premier ministre, le Vice-Premier ministre, les ministres, le chef de la chancellerie du Premier

---

<sup>12</sup> La Loi du 30 décembre 2015 modifiant la Loi sur la fonction publique et certaines autres lois est entrée en vigueur le 23 janvier 2016.

ministre, ainsi que les secrétaires et sous-secrétaires d'État (vice-ministres), conservent le droit à leur rémunération pendant trois mois au maximum après leur départ. Les membres du Cabinet ont le droit de recevoir des primes au titre de résultats professionnels exceptionnels. Un complément d'ancienneté – d'un montant maximum de 20% – est calculé sur la base du salaire de base.

24. Le Premier ministre bénéficie d'un logement de fonction fourni par l'État. Les ministres, le chef de la chancellerie du Premier ministre, les secrétaires et les sous-secrétaires d'État ont aussi droit à un logement gratuit dans certaines circonstances.

25. L'EEG a été informée que les membres du gouvernement et autres PHFE ont tendance à considérer leur rémunération comme insuffisante au regard du volume de travail associé à leurs fonctions. Il en résulte des pratiques qualifiées d'abusives en matière d'auto-attribution de primes et autres avantages (voir, plus bas, la section intitulée « Utilisation abusive de ressources publiques »).

### **Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel**

#### *Politique anticorruption et d'intégrité*

26. Comme indiqué dans les précédents rapports d'évaluation du GRECO sur la Pologne, un certain nombre de mesures anticorruption applicables au secteur public ont été adoptées au fil des années. En 2002, le gouvernement a adopté son premier programme anticorruption tandis que le gouvernement actuel, en coopération avec le Bureau central anticorruption (BCA), a élaboré une nouvelle version de ce document, laquelle couvre la période 2018-2020. La version précédente couvrait la période 2015-2018 et aurait été abandonnée à différents égards après 2016. Le BCA, à savoir l'organisme officiel polonais spécialisé dans les questions de corruption, est chargé de la coordination globale de la mise en œuvre du programme

27. À l'époque de la visite sur place, le gouvernement préparait une loi sur la transparence dans la vie publique, dont on ignore encore le calendrier d'adoption. La dernière version vue par les représentants de la société civile rencontrés par l'EEG prévoyait des changements et des améliorations dans des domaines tels que : a) les déclarations de patrimoine ; b) les règles sur le lobbying ; c) la transparence du processus législatif ; d) l'accès à l'information ; e) la protection des auteurs de signalement (lanceurs d'alerte). Des craintes ont été exprimées quant au risque que ces modifications n'aboutissent à un recul dans certains domaines.

28. Selon les informations confirmées recueillies par l'EEG sur place, même si certains ministères ont mis en place une politique anticorruption visant leur personnel, le gouvernement et le Bureau du Premier ministre n'ont pas encore adopté une politique globale d'intégrité visant les PHFE. L'EEG estime qu'une telle politique ou stratégie serait opportune. Les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif sont actuellement soumises à différentes règles sans même que les catégories d'agents concernés soient précisées. Le Gouvernement lui-même compte à peine plus de 20 membres, même si à l'époque de la visite sur place on dénombrait presque 130 personnes occupant des fonctions

de ministre, vice-ministre, secrétaire d'État ou sous-secrétaire d'État<sup>13</sup>. Le nombre total de PHFE – si l'on prend en compte d'autres personnes exerçant des hautes fonctions de l'exécutif dans les divers ministères est logiquement supérieur à ce chiffre, surtout du fait des directeurs généraux dans la mesure où les conseillers politiques n'ont prétendument qu'un rôle limité en Pologne.

29. Le précédent Programme anticorruption du gouvernement, relatif à la période antérieure à 2019, est le seul qui soit posté actuellement sur le site Web du BCA<sup>14</sup> ; il revêt un caractère plutôt général et ne définit pas d'objectifs et d'activités spécifiques à mettre en œuvre en ce qui concerne les catégories d'agents traités dans le présent rapport comme des PHFE. L'EEG a appris que le nouveau programme était en fait identique à 80% à celui de la version précédente. Les informations fournies par plusieurs interlocuteurs travaillant dans des ministères suggèrent que chaque ministère dispose d'un large pouvoir discrétionnaire dans de nombreux domaines, notamment en ce qui concerne l'énoncé des conséquences pratiques des règles préventives de transparence et d'intégrité en vigueur (y compris des lignes directrices précisant la portée des obligations de déclaration de patrimoine). Cette approche n'est manifestement pas satisfaisante.

30. Plusieurs interlocuteurs ont confirmé que le Cabinet du Premier ministre exerce un rôle prépondérant dans l'élaboration des politiques de gestion centrale au niveau gouvernemental et qu'il conviendrait de renforcer les efforts visant à élaborer une approche et un programme d'action plus cohérents et plus uniformes. À la lumière de ses propres conclusions, l'EEG ne peut que souscrire à cette affirmation. Un tel plan devrait être suivi et mis à jour en permanence, par exemple par le Cabinet du Premier ministre, avec l'aide du Bureau central anticorruption chargé de l'élaboration du Programme anticorruption révisé pour 2018-2020. Une telle initiative supposerait évidemment une évaluation correcte des risques associés à la grande variété des tâches accomplies par les PHFE, laquelle fait actuellement défaut. Plusieurs réunions ont permis de confirmer que les données actuellement collectées et analysées dans le but d'élaborer des politiques d'intégrité se fondent sur des cas réels en l'absence de toute approche fondée sur les risques. Un tel programme d'action devrait obligatoirement inclure des mesures de sensibilisation. L'EEG a appris lors de sa visite sur place l'existence de projets visant à élaborer une approche plus cohérente, lesquels devraient être encouragés. **Le GRECO recommande 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.**

#### *Cadre juridique, principes éthiques et règles de déontologie*

31. La Constitution – notamment sur la base de ses principes de légalité et d'égalité devant la loi – est le principal texte de loi réglementant la conduite des PHFE. Ces dernières sont donc censées prendre des décisions et s'acquitter des devoirs de leur charge

---

<sup>13</sup> Voir par exemple <https://www.politico.eu/article/polish-pm-mateusz-morawiecki-cuts-17-ministry-jobs-amid-bonus-pay-outcry/>

<sup>14</sup> Consulté pour la dernière fois le 1<sup>er</sup> novembre 2018.

conformément à la loi et sans tenir compte de leurs préférences personnelles ou intérêts financiers.

32. Le principal texte de loi visant à renforcer l'intégrité des PHFE est la *Loi relative aux restrictions pesant sur les activités commerciales des personnes exerçant des fonctions publiques* du 21 août 1997. Elle énonce l'interdiction explicite de certains types d'activités annexes et exclut les participations supérieures à 10% au capital des entreprises, ainsi que l'appartenance à divers conseils d'administration. Elle impose également la divulgation des activités financières et économiques des intéressés. Parmi les autres lois pertinentes, il convient de citer : la *Loi sur la fonction publique* du 21 novembre 2008, la *Loi sur les salariés de l'administration publique* du 16 septembre 1982 et la *Loi sur les marchés publics* du 29 janvier 2004<sup>15</sup>. L'Ordonnance n° 70 du Premier ministre sur le cadre éthique de la fonction publique du 6 octobre 2011 fixe les normes déontologiques de l'administration publique, mais ne couvre pas les PHFE. Comme indiqué précédemment, les différents ministères ont abordé la question de l'intégrité de leur personnel de différentes manières et à des degrés variables.

33. L'EEG note que, même si certains principes relatifs à l'éthique des PHFE sont repris par diverses lois et réglementations – ou, sporadiquement, dans les règles adoptées par certains ministères (et applicables aux PHFE travaillant au sein de celui-ci) –, le cadre législatif doit être consolidé. Il conviendrait de regrouper les règles d'éthique dans un document unique – centré sur les PHFE et reprenant l'ensemble des règles et principes d'intégrité y compris, en fonction des circonstances, les conflits d'intérêts, les cadeaux et autres avantages etc. – contenant des exemples et des consignes sur la meilleure manière de résoudre les dilemmes éthiques. Une telle initiative contribuerait à mieux sensibiliser les PHFE aux problèmes d'intégrité et les aiderait à réagir de manière proactive dans des situations soulevant des problèmes déontologiques, tout en apportant la preuve de leur attachement à l'intérêt général. Il est tout aussi important que le public soit informé de l'existence et du contenu de ces principes et que les citoyens soient ainsi en mesure de savoir quelle conduite attendre de ses dirigeants. **Le GRECO recommande 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.** Les présentes recommandations répondent à plusieurs préoccupations exprimées ci-après aux paragraphes 53, 60, 62.

#### *Cadre institutionnel*

34. Le « Bureau central anticorruption » (BCA), établi par une loi de 2006, est le principal organe de lutte contre la corruption en Pologne et compte 880 agents. Son mandat est énoncé dans la loi du même nom qui le définit notamment (articles 5 et suivants) comme un organisme de l'administration publique dirigé par une personne considérée comme un haut responsable de ladite administration. Ce directeur est nommé pour quatre ans par le Premier ministre et peut voir son mandat renouvelé une seule fois. C'est également le Premier ministre qui supervise son travail, cette tâche étant déléguée à un ministre

---

<sup>15</sup> La *Loi sur les marchés publics* prévoit l'exclusion des personnes dont l'impartialité dans l'attribution des marchés publics est mise en cause et exige des déclarations écrites sur la présence ou l'absence de toute circonstance pouvant entraîner un manque d'impartialité.

spécialement désigné comme Coordonnateur des services spéciaux. La prévention et la détection de la corruption (définie comme le versement ou l'acceptation de pots-de-vin et la commission d'actes préjudiciables aux intérêts économiques de l'État, article 1) font partie de ses fonctions essentielles. En vertu de sa loi constitutive, le BCA est explicitement chargé de vérifier les déclarations de patrimoine des personnes assumant des fonctions publiques, conformément à l'article 115, paragraphe 19, du Code pénal. Comme indiqué dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Pologne (Thème I - Incriminations), cette définition est particulièrement large et souple. Le BCA mène également des activités de sensibilisation et d'éducation (par le biais de sites Web éducatifs, de la publication d'ouvrages sur la lutte contre la corruption, de cours de formation, de la collaboration à des projets de recherche, de l'organisation de conférences, de la participation à des équipes gouvernementales et à des projets financés par l'UE). Le BCA procède également à des analyses et publie chaque année une « Carte de la corruption en Pologne » préparée en collaboration avec d'autres institutions.

### *Sensibilisation*

35. L'organisation et le déploiement d'activités de sensibilisation font partie des tâches essentielles du BCA. C'est ainsi que le bureau a rédigé un fascicule consacré à la corruption politique – contenant des informations sur la législation et des lignes directrices exposant la conduite attendue des personnes concernées – disponible en ligne<sup>16</sup>. De plus, il révèle des informations sur les cas de violation des règlements anticorruption sur son site Web<sup>17</sup>. L'intranet de la chancellerie du Président de la République contient des informations sur les règles et procédures anticorruption applicables.

36. Le public est informé des activités gouvernementales concernant la prévention de la corruption, y compris les réformes, à l'occasion d'événements, de conférences de presse, etc. Chaque projet de loi est publié sur le site Web du Centre législatif du gouvernement. Dans le cadre du processus législatif, des consultations publiques sont organisées avec des organisations de la société civile et autres entités.

37. L'EEG a appris qu'il n'existe pas d'activités systématiques de formation ou autre forme de sensibilisation en matière d'intégrité à l'intention des PHFE. Ces dernières sont en fait essentiellement censées se renseigner par elles-mêmes sur les règles existantes et leurs implications. D'aucuns font remarquer qu'il est même possible pour une PHFE de terminer tout son mandat sans n'avoir jamais reçu la moindre formation spécifique en matière d'intégrité. Par ailleurs force est de constater l'absence de tout système en place permettant de prodiguer des conseils aux PHFE, même si tous les services spécialisés dans le contrôle et la surveillance, ainsi que les spécialistes/référents expérimentés en matière de législation, peuvent théoriquement donner des orientations en cas de besoin. Comme indiqué plus haut, certains ministères abordent la question de l'intégrité dans leurs politiques internes, notamment par le biais de la dispense d'une formation et de la désignation de conseillers en déontologie pouvant être contactés en cas de dilemme moral. Pourtant, cette approche est loin d'être généralisée. Globalement, les ministères n'utilisent pas suffisamment leurs propres ressources d'information existantes (accès via Internet à des instructions, guides,

---

<sup>16</sup> [https://cba.gov.pl/ftp/filmy/CBA\\_Korupcja\\_polityczna.pdf](https://cba.gov.pl/ftp/filmy/CBA_Korupcja_polityczna.pdf)

<sup>17</sup> <https://cba.gov.pl/en>

listes de contrôle, etc.)<sup>18</sup>. L'introduction de responsables de l'intégrité spécialisés dans tous les ministères et pour l'ensemble des PHFE contribuerait grandement à renforcer la sensibilisation à ces questions et à l'auto-appropriation des normes pertinentes par les intéressés. **Le GRECO recommande (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.**

## **Transparence et contrôle des activités du gouvernement relevant de l'exécutif**

### *Accès à l'information*

38. En vertu de l'article 61 de la *Constitution*, tout citoyen jouit d'un droit d'accès aux informations publiques, de sorte que le gouvernement et les pouvoirs publics sont soumis à l'obligation générale de rendre ces informations – y compris les documents officiels – disponibles, notamment par le biais d'une publication au Journal officiel et sur demande. Il conviendrait notamment de garantir l'accès : aux informations publiques relatives aux politiques intérieures et extérieures (actions prévues, projets de loi, agendas, etc.) ; aux questions juridiques et organisationnelles ; aux registres, dossiers et archives ; aux vacances de postes ; aux décisions judiciaires ; ainsi qu'aux documents de nature budgétaire ou financière. En particulier, la *Loi sur l'accès à l'information publique* du 6 septembre 2001 s'applique à l'intégralité du secteur public et prévoit que la personne demandant les informations n'est pas tenue d'apporter la preuve d'un intérêt spécifique. L'accès peut être refusé au nom de la protection d'informations à diffusion restreinte ou d'autres secrets protégés par la loi. Les modalités détaillées, la procédure et les délais de mise à disposition des informations sont régis par la *Loi sur l'accès à l'information publique* et le *Code de procédure administrative*. L'information doit en principe être communiquée dans les 14 jours suivant la demande et si ce n'est pas possible, la personne en est informée. Tout refus doit être dûment motivé. Tout refus des autorités publiques de fournir des informations peut donner lieu à un recours gracieux, à un recours hiérarchique et au final à un recours devant les tribunaux. Il est également possible d'adresser une pétition au médiateur.

39. Le projet de *Loi sur la transparence dans la vie publique* analysé au paragraphe 56 vise notamment à renforcer la transparence de la gestion des biens de l'État et à modifier les règles et procédures relatives à l'accès à l'information publique, les règles de transparence du processus législatif et les règles et procédures relatives aux activités de lobbying. Elle prévoit notamment le retrait de la *Loi sur l'accès à l'information publique* du 6 septembre 2001 et de la *Loi sur le lobbying dans le processus législatif* du 7 juillet 2005. Une coalition d'ONG polonaises a critiqué le manque de transparence et l'absence de consultations publiques lors de la préparation du projet de loi, ainsi que certaines de ses possibles conséquences négatives<sup>19</sup>. Les autorités polonaises ont assuré l'EEG que même si la loi sur l'accès à l'information de 2001 devait être abrogée et remplacée par la loi sur la

<sup>18</sup> <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Conflict%20of%20interest%20in%20the%20Polish%20government%20administration.pdf>

<sup>19</sup> <http://citizensobservatory.pl/ustawa/draft-law-on-transparency-in-public-life/> et [http://citizensobservatory.pl/wp-content/uploads/2017/11/Opinia\\_24\\_10\\_2017\\_EN.pdf](http://citizensobservatory.pl/wp-content/uploads/2017/11/Opinia_24_10_2017_EN.pdf)

Transparence de la vie publique, la majeure partie de l'acquis légal et jurisprudentiel resterait normalement préservé.

40. L'EEG a été informée qu'en pratique les demandes d'information sont souvent rejetées ou ignorées. De plus, l'administration exige parfois le paiement d'un droit alors que, en principe, la procédure doit être gratuite. Surtout, d'aucuns ont dénoncé l'absence de procédure spécifique de recours face à la réactivité limitée des instances de contrôle actuellement désignées : le médiateur est submergé par d'autres dossiers liés aux droits de l'homme et les recours judiciaires sont généralement longs. La mise en place d'un mécanisme dédié, pourvu de moyens adéquats et de garanties d'indépendance, serait une meilleure option. L'EEG rappelle que la transparence de l'administration publique et de l'action gouvernementale est un élément important de toute politique de prévention de la corruption. Par conséquent, **le GRECO recommande de s'assurer qu'un mécanisme de surveillance Independent soit en place aux fins de garantir la mise en œuvre effective de la législation sur la liberté d'information.**

#### *Transparence du processus législatif*

41. Les projets de loi et autres textes du gouvernement sont élaborés et rendus publics conformément à la *Loi sur la publication des actes normatifs et autres textes de loi* du 20 juillet 2000, de la *Loi sur les activités de lobbying dans le cadre du processus législatif* du 7 juillet 2005, de la *Loi sur les pétitions* du 11 juillet 2014 et des *Règles de procédure du Conseil des ministres*. Les projets de documents gouvernementaux, les projets de loi et d'ordonnance ainsi que d'autres documents connexes sont publiés sur le site Web du Centre de législation du gouvernement et sur un site Web/registre dédié intitulé « Processus législatif du gouvernement ». Les projets de documents du gouvernement doivent être publiés/mis à jour à chaque étape du processus législatif gouvernemental (y compris en ce qui concerne les consultations interinstitutionnelles et publiques). Le Conseil des ministres informe le public des sujets discutés et décisions prises, par des communiqués de presse, sauf pour les sujets qui, à la demande du Premier ministre, ne doivent pas être divulgués<sup>20</sup>. Les réunions du Conseil des ministres se tiennent à huis clos. Aucune information ne peut être publiquement révélée les concernant, sauf autorisation du Premier ministre.

42. Au cours des entretiens sur place, l'attention de l'EEG a été attirée sur certaines tendances récentes, telles qu'un désintérêt pour les analyses d'impact et l'absence croissante de consultations publiques appropriées ou l'organisation de consultations pendant un laps de temps très court malgré la technicité du projet de loi du gouvernement en cause<sup>21</sup>. Il a également été indiqué que les règles en vigueur exigent normalement de documenter correctement les contacts tenus par un membre du pouvoir exécutif (par exemple avec des lobbyistes) au cours du processus de consultation formelle, mais qu'en pratique ces exigences peuvent facilement être contournées si l'influence est exercée à un stade antérieur, même lorsque les tiers en question vont jusqu'à soumettre leur propre projet de loi. D'autres rapports ont également mis en évidence des lacunes en ce qui concerne l'organisation de discussions appropriées, la possibilité de formuler des commentaires et des réactions aux commentaires, l'abandon de la pratique des audiences

---

<sup>20</sup> Article 22 de la Loi sur le Conseil des ministres du 6 août 1998.

<sup>21</sup> Dont le projet de *Loi sur la transparence dans la vie publique* sur lequel les organisations de la société civile ont été priées de s'exprimer en quelques jours à peine.



publiques et le recours abusif aux procédures accélérées au Parlement<sup>22</sup>. Dernièrement, plusieurs projets de loi du gouvernement – dont certains portaient sur des réformes sensibles ou complexes – ont été déguisés en propositions de loi du Parlement de manière à profiter de procédures plus expéditives requérant moins de documents connexes. La Chambre suprême de contrôle elle-même a soigneusement décrit les problèmes liés à l’absence d’évaluation des impacts des initiatives gouvernementales<sup>23</sup>. L’EEG tient à rappeler que le GRECO a insisté à plusieurs reprises sur l’importance de la transparence des processus législatifs, par exemple sur la base de consultations et d’analyses d’impact appropriées, et d’un recours limité à la procédure accélérée dommageable à la prévention et la détection des modifications illégitimes de dernière minute (y compris celles contraires à l’intention initiale des auteurs du projet). **Le GRECO recommande 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.**

### *Tiers et lobbyistes*

43. La *Loi sur le lobbying dans le processus législatif* du 7 juillet 2005 définit le lobbying, prévoit l’enregistrement des lobbyistes professionnels<sup>24</sup> et dénonce les obligations pesant sur les organismes officiels en ce qui concerne leur interaction avec des lobbyistes. Ces entités sont notamment requises de publier, sans délai, les informations relatives aux activités de lobbying professionnel les prenant pour cible, ainsi que les activités de lobbying menées par des entités non enregistrées. Le ministre responsable de l’administration publique peut infliger des amendes pour activités de lobbying non enregistrées<sup>25</sup>. La chancellerie du Premier ministre et les ministères ont également rendu des ordonnances relatives aux entités exerçant des activités de lobbying professionnel. Ces textes prévoient notamment l’établissement d’unités internes chargées d’enregistrer et coordonner les contacts avec les lobbyistes. L’ordonnance de la chancellerie du Premier ministre décrit les contacts pouvant être établis avec des lobbyistes<sup>26</sup> : les employés de cette chancellerie sont tenus de documenter leurs réunions avec des lobbyistes à l’aide d’un formulaire spécial. Le service juridique de la chancellerie enregistre ces réunions, réunit des documents, contrôle formellement les déclarations des lobbyistes et vérifie leur enregistrement.

44. L’EEG se félicite de l’existence de mesures comme celles prises par la chancellerie du Premier ministre. Celles-ci pourraient inspirer d’autres ministères, étant entendu que les PHFE elles-mêmes, et non uniquement les simples agents, sont tenus de se conformer aux dites règles concernant la manière dont ils interagissent avec les lobbyistes et que les mécanismes devraient être mis en œuvre efficacement. Il semblerait en effet que les ministères s’abstiennent de publier des informations sur les contacts qu’ils entretiennent

---

<sup>22</sup> [http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/XI\\_Komunikat\\_OFL.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/XI_Komunikat_OFL.pdf)

<sup>23</sup> <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16190,vp,18712.pdf>

<sup>24</sup> Dans un registre publié au Journal officiel.

<sup>25</sup> Une amende comprise entre environ 720 et 12 000 EUR, laquelle peut être infligée à plusieurs reprises dès lors que les activités de lobbying professionnel se poursuivent sans enregistrement.

<sup>26</sup> Concernant l’intérêt pour la rédaction d’un texte normatif, une proposition de lancement d’initiatives législatives, la présentation de commentaires ou une proposition de tenue de réunion.

avec des lobbyistes professionnels<sup>27</sup>. Il importe de même que des règles soient mises en place pour les PHFE elles-mêmes sur la manière de traiter les situations impliquant des tiers autres que les lobbyistes officiellement enregistrés ou identifiés comme tels. Comme indiqué dans le rapport d'évaluation de Quatrième cycle du GRECO sur la Pologne, le lobbying est souvent exercé en dehors de la sphère réglementée, sur la base de liens (informels) entre les agents publics de rang élevé et les milieux économiques. **Le GRECO recommande (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 sur 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.**

### *Mécanismes de contrôle*

45. La *Loi sur le contrôle dans l'administration publique* entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012<sup>28</sup> prévoit des règles et procédures unifiées en matière de contrôle des organes de cette administration sous la coordination et la supervision du Premier ministre. Les contrôles peuvent être effectués notamment par le Premier ministre, le chef de la chancellerie du Premier ministre et les ministres (pour les unités subordonnées). Il semble cependant que seuls quelques rares ministères aient effectivement recours aux procédures de contrôle de gestion pour améliorer leur transparence et leur responsabilisation en interne<sup>29</sup>. Parallèlement, d'autres textes réglementent des procédures de contrôle sectoriel (inspection), y compris la *Loi du 6 décembre 2006 relative aux principes de conduite de la politique de développement* (qui concerne le contrôle de l'utilisation des fonds de l'UE) et la *Loi sur les finances publiques* du 27 août 2009.

46. Les activités d'audit interne dans le secteur des finances publiques (y compris l'administration publique) sont régies par la *Loi sur les finances publiques* du 22 août 2009. L'existence d'un service d'audit interne est obligatoire pour les administrations publiques (y compris la chancellerie du Premier ministre).

47. La Chambre basse (Diète ou *Sejm* en polonais) contrôle les activités du Conseil des ministres dans les limites fixées par la Constitution et d'autres lois, notamment en ce qui concerne l'exécution du budget, les motions de censure, l'introduction d'affaires devant le Tribunal d'État (voir la dernière section ci-après), les interpellations et questions du Premier ministre et des autres membres du gouvernement, la faculté de constituer des commissions d'enquête, etc.

48. La Chambre suprême de contrôle (*Najwyższa Izba Kontroli* ou NIK) est l'organe suprême de contrôle de l'État. Il opère indépendamment de l'exécutif et du judiciaire et rend compte à la Diète. Ses pouvoirs sont régis par la Constitution et par la *Loi sur la*

---

<sup>27</sup> Voir <https://transparentlobbying.org/co-wiemy-o-lobbingu-w-polsce-1/>. En 2015, 19 ministères ainsi que la chancellerie du Premier ministre auraient dû publier des informations concernant leurs contacts avec des lobbyistes. Pourtant, six de ces organes se sont abstenus de cette formalité.

<sup>28</sup> Loi du 15 juillet 2011 sur le contrôle de l'administration publique <sup>28</sup> (Journal officiel n° 185, point 1092).

<sup>29</sup> <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Conflict%20of%20interest%20in%20the%20Polish%20government%20administration.pdf>

*Chambre suprême de contrôle* du 23 décembre 1994. La Chambre elle-même doit se soumettre, au moins tous les trois ans, à un audit réalisé par une entité indépendante. Elle jouirait d'un niveau élevé de confiance du public en Pologne et dispose de pouvoirs importants en matière de contrôle du secteur public et des entités bénéficiant de subventions publiques. La NIK a également la capacité de s'intéresser aux secteurs d'activité propices à la corruption dans ses rapports annuels et de déférer des dossiers aux instances de justice pénale. Son président est nommé par la Diète pour un mandat de six ans et jouit d'une immunité de poursuites pénales (laquelle peut être levée par le Parlement).

49. L'EEG a pris note de certaines préoccupations exprimées au sujet de projets de loi récents visant à supprimer les immunités dont jouissent le président de la Chambre suprême de contrôle et le médiateur polonais. Il a été souligné que de tels changements pourraient affecter la protection accordée à ces personnes contre les pressions indues et ainsi affaiblir ces institutions indépendantes de premier plan. L'EEG rappelle l'importance d'un système approprié de poids et contrepoids dans toute démocratie et espère que les réformes envisagées seront examinées à la lumière d'une évaluation adéquate de leur impact potentiel sur l'autorité et l'indépendance des organes concernés.

### **Conflits d'intérêts**

50. Il n'existe pas de définition générale du conflit d'intérêts dans les diverses sources législatives mais plusieurs textes normatifs contiennent une obligation de signaler de telles situations dans des circonstances spécifiques. Par exemple l'annexe au Décret exécutif n° 3 du chef de la chancellerie du Président concernant les procédures anticorruption en vigueur au sein de cet organe. Elle précise qu'un conflit d'intérêts survient lorsqu'un agent qui prend une décision a ou pourrait avoir un intérêt personnel (financier ou autre) en jeu. Les agents de la chancellerie, y compris les conseillers, doivent signaler par écrit tout conflit d'intérêts financiers, personnels ou autres. Bien que l'ordonnance n° 70 du 6 octobre 2011 du Premier ministre sur le cadre éthique de la fonction publique contienne des dispositions visant à limiter les risques de conflits d'intérêts (y compris les conflits d'intérêts apparents), elle ne s'applique pas aux PHFE.

51. La *Loi relative aux restrictions pesant sur les activités commerciales des personnes exerçant des fonctions publiques* interdit aux agents d'exercer des activités professionnelles ou autres visant à générer des revenus ou des recettes (voir, ci-après, la section consacrée aux activités extérieures). Cette loi énonce également certaines restrictions postérieures à l'emploi et des dispositions relatives à la divulgation d'informations financières. Les déclarations de patrimoine contiennent une mention des intérêts financiers qui pourraient conduire à un conflit d'intérêts. Les règles et procédures susmentionnées s'appliquent aux conflits d'intérêts pouvant découler d'intérêts privés ou d'activités d'autres personnes ayant des liens étroits avec une PHFE ou avec des subordonnés d'une PHFE.

52. Lorsqu'un conflit d'intérêts ponctuel surgit, les dispositions pertinentes sont les articles 24 à 27 de la Loi du 14 juin 1960 (Code de procédure administrative) relatifs à l'exclusion d'un agent/organisme de l'administration publique ou d'un organe collégial de la procédure.

53. L'EEG relève que le Code de procédure administrative est le texte normatif le plus ambitieux régissant les situations comportant un conflit d'intérêts. Cependant, la longue liste de disqualifications vise principalement les agents publics. En ce qui concerne les ministres et autres hauts fonctionnaires, les seules dispositions applicables du Code sont celles visant des situations où un droit de propriété de l'intéressé est mis en cause. Pour le reste, les règles en vigueur traitent principalement de certaines situations spécifiques liées à des activités secondaires et aux intérêts signalés dans les déclarations de patrimoine annuelles. En tout état de cause, elles ne couvrent pas le conjoint ou d'autres proches parents et ne peuvent donc pas être utilisées dans toute la mesure du possible pour prévenir les conflits entre un intérêt général et un intérêt privé (par opposition à un intérêt strictement personnel). L'absence d'une définition générale et d'une politique sur les conflits d'intérêts, y compris le fait que ce sujet est souvent interprété (à tort) comme faisant référence aux conflits entre services, a également été documentée dans des travaux de recherche complets menés par la société civile<sup>30</sup>. Cette situation démontre clairement la nécessité d'un corpus de règles générales plus strictes pour l'ensemble des PHFE, y compris en ce qui concerne la divulgation et la gestion ad hoc de ces conflits. La recommandation mentionnée plus haut sur la nécessité d'adopter des règles de conduite pour les PHFE couvrant notamment les conflits d'intérêts devrait permettre de répondre à ces préoccupations (cf. paragraphe 33).

### **Interdiction ou limitation de certaines activités**

#### *Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers*

54. En vertu de la Constitution, tout membre du Conseil des ministres a interdiction d'exercer des activités incompatibles avec ses fonctions publiques. De même, la *Loi sur les restrictions à l'exercice d'activités économiques par des personnes exerçant des fonctions publiques* du 21 août 1997 prévoit que le Premier ministre et les ministres, ainsi que les Vice-Premiers ministres et les vice-ministres, le chef de la chancellerie du Premier ministre, ainsi que les secrétaires et sous-secrétaires d'État, ne peuvent pas en principe être membres du conseil d'administration, conseil de surveillance ou comité de contrôle d'une société commerciale, fondation ayant une activité commerciale ou coopérative (à l'exception des coopératives de logement). Les intéressés ne peuvent pas non plus exercer d'autres fonctions dans des sociétés de droit commercial si de telles activités peuvent les amener à poursuivre un intérêt personnel ou à détenir plus de 10% du capital ou des parts de la structure actionnariale d'une entité commerciale.

55. En vertu de la *Loi sur la lustration*, les PHFE ou les candidats à une haute fonction de l'exécutif – y compris le Président de la République et les ministres, ainsi que les responsables des chancelleries du Président et du Premier ministre nés avant le 1<sup>er</sup> août 1972 sont tenus de soumettre une déclaration concernant leur travail ou leur collaboration éventuels avec les services secrets sous le régime communiste (1944-1990). La procédure de lustration vise à rendre les agents invulnérables aux pressions indues ou au chantage.

---

<sup>30</sup> Voir

<http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Conflict%20of%20interest%20in%20the%20Polish%20government%20administration.pdf>

56. L'EEG a été informée que le projet de *Loi sur la transparence de la vie publique* définit un nouveau cadre concernant l'exercice d'activités économiques ou de fonctions spécifiques. Il abrogerait également la *Loi sur les restrictions à l'exercice d'activités économiques par des personnes exerçant des fonctions publiques*. Le projet de loi prévoit un contrôle trimestriel par le BCA du respect des nouvelles restrictions par les PHFE. Les entretiens menés sur place ont confirmé qu'il existe un 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 ou d'activité économique visibles. L'interdiction des activités secondaires même en présence d'une simple perception de partialité, de préjugés ou d'intérêt personnel devrait être davantage étayée par des directives. Une politique et une pratique plus cohérentes devraient être appliquées à toutes les PHFE et la responsabilité de décréter des activités secondaires incompatibles ne saurait entièrement relever de la marge d'appréciation de la PHFE ou de l'organisme chargé[e] de la surveillance. Le sentiment chez les PHFE de percevoir un salaire ou des indemnités trop faibles par rapport à l'ampleur de leurs tâches et de leurs responsabilités pourrait les inciter à rechercher des revenus supplémentaires auprès de sources extérieures, voire auprès d'entités et d'entreprises avec lesquelles ils entretiennent des relations. **Le GRECO recommande que des règles et orientations communes aux activités gouvernementales soient introduites concernant les activités accessoires.**

#### *Contrats avec des autorités étatiques*

57. Aucune interdiction ou restriction spécifique ne pèse sur les PHFE concluant des contrats avec des autorités étatiques. La Loi sur les marchés publics s'applique dans ce contexte. Il convient d'éviter les situations de conflits d'intérêts ou les actes contraires à l'éthique dans le cadre des marchés publics. Il convient également d'exclure du processus les personnes dont l'impartialité dans l'attribution des marchés publics peut être mise en doute.

#### *Cadeaux*

58. Il n'est pas strictement interdit de recevoir des cadeaux pour une PHFE. Toutefois, le fait d'accepter des avantages matériels ou personnels, ou une promesse de tels avantages, en relation avec l'exercice de fonctions publiques constitue une infraction pénale (article 228 du Code pénal).

59. En vertu de l'article 12 de la *Loi sur les restrictions à l'exercice d'activités économiques par des personnes exerçant des fonctions publiques*, les avantages obtenus par les PHFE, en particulier par les membres du Conseil des ministres, les secrétaires et sous-secrétaires d'État dans les ministères et à la chancellerie du Premier ministre, ainsi que les avantages obtenus par les conjoints des personnes susmentionnées sont publiés au Registre des avantages tenu par la Commission électorale nationale. Doivent donc être déclarés les avantages tels que les dons reçus d'entités nationales ou étrangères si leur valeur dépasse 50% du salaire le plus bas applicable aux agents (soit environ 380 PLN ou 88 EUR), les autres avantages excédant la valeur ci-dessus, ainsi que les déplacements dans le pays et à l'étranger non liés à des fonctions officielles. Le Registre des avantages est public<sup>31</sup> (voir également, ci-dessous, la section relative aux obligations déclaratives).

---

<sup>31</sup> <http://rk.pkw.gov.pl/>

60. L'EEG note qu'il n'existe pas de règles et lignes directrices spécifiques et claires relatives aux cadeaux et couvrant les PHFE. Dans la pratique, les gens ont relativement peu conscience de ce qui constitue des cadeaux et avantages acceptables ou interdits. Dans les cas « les moins graves », l'acceptation d'un cadeau/avantage illicite peut entraîner une procédure disciplinaire même si les dispositions pénales relatives à la corruption s'appliquent normalement. En l'absence de définitions et de lignes directrices, la notion de « cas les moins graves » peut être interprétée de différentes façons. En même temps, l'existence d'une obligation de déclaration des avantages financiers et autres pour les PHFE soumises à la *Loi sur les restrictions à l'exercice d'activités économiques par des personnes exerçant des fonctions publiques* est particulièrement trompeuse. Elle légitime en effet l'octroi d'avantages complémentaires, financiers ou en nature, à condition qu'ils soient déclarés s'ils dépassent un certain montant. L'acceptation de montants inférieurs au seuil n'est donc pas du tout réglementée. La Pologne devrait prévoir un nombre limité de circonstances dans lesquelles les cadeaux et autres avantages peuvent être acceptés, par exemple en ce qui concerne les cadeaux protocolaires et les cadeaux symboliques (d'une faible valeur). Une politique cohérente impliquerait également la mise en place de règles sur la façon d'apprécier la valeur de certains cadeaux et de traiter ceux qui ne peuvent pas être retournés à leur expéditeur pour des raisons pratiques. L'EEG a appris qu'il est prévu de punir l'acceptation de cadeaux par des sanctions pénales uniquement<sup>32</sup>. L'EEG souhaite cependant rappeler que les cadeaux et la corruption sont deux choses différentes et que les règles relatives aux cadeaux sont censées s'appliquer à des situations dépourvues d'intention criminelle et/ou ne pouvant pas encore être qualifiées d'actes de corruption. La Pologne doit clairement se doter d'un ensemble solide de règles relatives aux cadeaux et autres avantages applicables à toutes les PHFE et assorties d'orientations appropriées. La recommandation relative aux règles de conduite formulée au paragraphe 33 traite de cette question.

#### *Utilisation abusive de ressources publiques*

61. La *Loi sur les finances publiques* du 17 août 2007, la *Loi sur les marchés publics* du 29 janvier 2004 et la *Loi sur la responsabilité pour violation de la discipline des finances publiques* du 17 décembre 2004, la *Loi de finances en cours* et l'*Ordonnance du ministre des Finances sur la classification détaillée des recettes, des dépenses, des entrées et sorties et des fonds provenant de sources étrangères* régissent la gestion des fonds publics et prévoient des mesures destinées à prévenir leur utilisation abusive. Tous les chefs d'unité organisationnelle du secteur public, y compris les ministres, sont chargés de veiller à ce que les fonds soient dépensés de manière ciblée et rentable. Les sanctions en cas d'infraction à la discipline en matière de finances publiques comprennent : un avertissement, une réprimande, une amende, l'interdiction d'exercer des fonctions impliquant l'affectation de fonds publics. En outre, le détournement de fonds (article 296 du CP), l'abus de pouvoir (article 231 du CP) et la fraude (article 286 du CP) sont passibles de sanctions pénales. Ceux qui gèrent les fonds publics, y compris les ministres, sont contrôlés par les autorités d'inspection compétentes, dont la Chambre suprême de contrôle.

62. L'EEG a été informée d'une série de phénomènes problématiques récents. Par exemple, les loyautés politiques joueraient un rôle important dans le fait de « remercier »

---

<sup>32</sup> Un projet de *Loi sur la transparence de la vie publique* semble prévoir des peines pénales uniquement en cas d'acceptation d'un cadeau.

des personnes avec des emplois dans les entreprises publiques qui sont ensuite utilisées pour sponsoriser des événements ou campagnes politiques (ceci serait assez répandu<sup>33</sup>). L'utilisation directe par le gouvernement des moyens dont il dispose a aussi donné lieu à des controverses relatives notamment à la taille de l'exécutif et aux avantages que celui-ci s'attribue lui-même. Au moment de la visite sur place, près de 130 personnes exerçaient des fonctions de ministre, de vice-ministre ainsi que de secrétaire ou sous-secrétaire d'État, ce qui alimentait les critiques. Dans certains cas, le Premier ministre et des membres du Cabinet s'étaient accordés, à eux-mêmes ou à leurs collaborateurs, des primes particulièrement élevées. Au moment de la visite sur place, certains bénéficiaires s'étaient engagés individuellement à rembourser les primes et avantages supplémentaires ainsi perçus. En mars 2018, le nouveau Premier ministre a annoncé qu'il réduirait de 20 à 25% la taille de l'exécutif et que les postes de sous-secrétaire d'État seraient désormais occupés par des fonctionnaires. Il a également souligné sa volonté de supprimer certains avantages et les risques d'utilisation abusive des cartes de crédit associés à l'exercice de fonctions officielles, en demandant que l'utilisation de ces instruments de paiement soit vérifiée<sup>34</sup>. L'EEG ne peut que soutenir de telles mesures, dont l'annonce démontre une fois plus s'il en était besoin la nécessité – déjà soulignée plus haut – d'une action concertée en matière d'identification des risques associés à l'activité des PHFE (cf. les paragraphes 30 et 33).

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

63. La *Loi sur la protection des informations classifiées* du 5 août 2010 fixe les règles régissant la protection des documents de ce type, tandis que le Code pénal incrimine la divulgation ou l'utilisation d'informations classifiées [qu'elles soient « à diffusion restreinte », « confidentielles », « secrètes » ou « top secret » (articles 265 et 266)]. Les peines envisagées peuvent aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement. À la lumière des informations recueillies au cours de la visite, ces dispositions n'appellent pas de commentaires spécifiques de la part de l'EEG.

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

64. La *Loi relative aux restrictions pesant sur les activités commerciales des personnes exerçant des fonctions publiques* (article 7) prévoit une période d'attente d'un an pour les agents désirant travailler ou exécuter certaines fonctions pour une entreprise au sujet de laquelle ils ont rendu une décision dans une affaire individuelle. Dans les cas justifiés, une commission nommée par le Premier ministre peut accorder une dérogation.

65. L'EEG rappelle que cette question a conduit le GRECO à émettre une recommandation dans le cadre du deuxième cycle d'évaluation, laquelle n'a jamais été mise en œuvre par la suite. L'EEG se réjouit de voir qu'il est prévu de porter le délai d'attente à trois ans. Toutefois, il n'existe apparemment pas d'autres projets visant à étendre les interdictions actuelles à un éventail plus large de situations par rapport à celles décrites au paragraphe précédent. L'EEG considère que les dispositions juridiques devraient être revues

---

<sup>33</sup> <https://uk.reuters.com/article/uk-poland-economy-politics/polands-ruling-party-tightens-grip-on-big-state-firms-idUKKBN1CF0AE>

<sup>34</sup> Voir par exemple <https://www.politico.eu/article/polish-pm-mateusz-morawiecki-cuts-17-ministry-jobs-amid-bonus-pay-outcry/> et <https://www.pap.pl/en/news/news,1315124,we-will-reduce-number-of-govt-officials-by-20-25-pct---pm.html>

afin d'inclure un éventail plus large de situations et de personnes et de prévoir un délai plus long. En conséquence, **le GRECO recommande 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.**

### **Déclaration d'actifs, de revenus, de passif et d'intérêts**

#### *Obligations déclaratives*

66. En ce qui concerne les PHFE autres que celles choisies dans les rangs des parlementaires, la *Loi relative aux restrictions pesant sur les activités commerciales des personnes exerçant des fonctions publiques* (article 10) d'août 1997 impose l'obligation aux « personnes occupant des fonctions dans l'administration publique au sens de la réglementation relative à la rémunération de cette catégorie de personnel » de soumettre une déclaration de patrimoine. Cette disposition est comprise comme couvrant les ministres et vice-ministres, secrétaires et sous-secrétaires d'État ainsi que les directeurs des cabinets ministériels et les chefs de chancellerie (et également le Président de la République). Cette déclaration doit être soumise par l'intéressé au moment où il prend et quitte ses fonctions, ainsi que chaque 31 mars. Les PHFE qui sont membres du Parlement sont tenues de continuer à soumettre une déclaration de patrimoine (avant le 30 avril) conformément à la *Loi relative à l'exercice de leurs fonctions par les députés et sénateurs* de mai 1996, telle qu'elle a été modifiée, et plus particulièrement à ses articles 35 et suivants.

67. Les PHFE autres que celles choisies dans les rangs des parlementaires sont également tenues, en vertu de la *Loi relative aux restrictions pesant sur les activités commerciales des personnes exerçant des fonctions publiques* (article 8), de soumettre des déclarations supplémentaires avant leur entrée en fonction, de manière à préciser les activités exercées ou sur le point d'être exercées par leur conjoint.

68. Le contenu des déclarations de patrimoine des PHFE choisies parmi les parlementaires et des autres est réglementé de manière succincte et générale par les lois mentionnées plus haut. Une ordonnance présidentielle de juin 2017 et l'annexe à la Loi du 2 août 2016 précisent de manière concrète ledit contenu en recourant à des modèles de formulaire s'agissant, respectivement, des PHFE détenant un mandat de parlementaire et des autres. Ce contenu est assez semblable, mais pas identique, pour les deux catégories. Le formulaire adopté en juin 2017 couvre les biens immobiliers détenus individuellement ou solidairement avec le conjoint, les revenus propres du déclarant provenant des biens précités, les espèces en monnaie nationale ou en devises étrangères, les titres, les acquisitions de biens vendus par l'État ou un autre organisme public, l'appartenance du déclarant à l'organe de gestion/surveillance/audit d'une entité commerciale ou à une fondation poursuivant une activité professionnelle, les revenus provenant de ces activités, les actions et parts détenues dans des entités commerciales et les revenus qui en découlent, les participations dans des entités commerciales supérieures à 10% du total des parts, les activités économiques exercées seuls ou en association avec des tiers et les revenus qui en découlent, les biens meubles d'une valeur supérieure à 10 000 PLN (2 300 EUR), les dettes



financières supérieures au même montant, ainsi que d'autres informations complémentaires sur les activités financières et sur les revenus éventuels qui en découlent.

69. Le Premier ministre et le chef de sa chancellerie soumettent leurs déclarations de patrimoine au Premier Président de la Cour suprême. Les autres personnes occupant des postes de direction au sein d'une chancellerie soumettent la leur au chef de celle-ci. Les ministres et le chef de la chancellerie du Premier ministre soumettent leurs déclarations à ce dernier. Les secrétaires et sous-secrétaires d'État (et éventuellement d'autres personnes occupant de hautes fonctions au sein d'un ministère) soumettent leurs déclarations de patrimoine au ministre compétent. En principe, les PHFE choisies parmi les parlementaires soumettent leurs déclarations au président de la Chambre concernée.

70. Conformément aux lois susmentionnées, les déclarations soumises à une Chambre du Parlement sont publiques. Celles soumises par d'autres PHFE sont classées «restreintes» en vertu de la législation sur les informations classifiées de 2010. Le déclarant peut toutefois consentir à la publication. C'est le cas de toutes les personnes travaillant au sein de la chancellerie du Premier ministre, et une pratique similaire – encouragée par cette dernière – s'appliquerait à une majorité de ministres et de vice-ministres. La loi peut également prévoir des exceptions au caractère confidentiel des déclarations susmentionnées. Ces déclarations sont alors publiées sur le site Web du Journal officiel et sur celui du ministère concerné, ainsi que sur la page web de chacune des deux chambres du parlement (s'agissant des PHFE qui sont également des parlementaires). Les règles applicables aux déclarations des députés prévoient que celles-ci sont conservées pendant six ans par les services chargés de les collecter et rendues accessibles au public, par voie électronique, par le président de la Chambre concernée.

71. L'EEG se félicite de l'existence d'obligations déclaratives ayant trait au patrimoine des PHFE. Cela dit, les dispositions en place appellent un certain nombre d'observations. Tout d'abord, il n'existe pas de cadre juridique cohérent garantissant la publicité de l'information pour toutes les PHFE. Il conviendrait de combler d'urgence cette lacune à la fois pour des raisons de sécurité juridique et pour éviter des contentieux inutiles<sup>35</sup>. Deuxièmement, aucun système de stockage unifié n'a apparemment été mis en place. Mais la Loi de 1997, modifiée pour la dernière fois en juillet 2017, prévoit la création d'un Registre central des avantages qui permettrait de consigner les données soumises par les déclarants, y compris d'autres informations relatives aux dons, marques d'hospitalité, cadeaux, etc. Ce registre serait public et géré par la Commission électorale nationale. Toutefois, les déclarations des PHFE occupant également un siège de parlementaire étant réglementées différemment, il convient de souligner qu'un registre public analogue, spécifique aux députés et sénateurs, est également prévu par la Loi de mai 1996. L'EEG est d'avis que la multiplicité des dispositions juridiques et pratiques régissant la collecte et le stockage des déclarations des PHFE ne constitue pas une solution satisfaisante. Troisièmement, force est de constater l'absence criante de documents d'orientation précisant et explicitant le contenu des déclarations, la manière de remplir les formulaires, les modalités de l'évaluation de certains biens, la notion de biens meubles, etc. Les discussions sur place ont démontré un besoin

---

<sup>35</sup> La personne ayant soumis une déclaration peut introduire un recours pour que les informations restent confidentielles. La décision relative à la protection de la confidentialité est prise par la personne qui recueille la déclaration, mais le ministre de la Justice est autorisé à annuler la protection (article 10.3a de la Loi anticorruption).

manifeste de lignes directrices en la matière et, selon certains rapports, il n'est pas rare que des PHFE cherchent à dissimuler la propriété ou la valeur réelle de certains biens meubles ou immeubles. Aux yeux de l'EEG, pour que les déclarations indiquent fidèlement le patrimoine du déclarant, il faudrait qu'elles incluent clairement d'autres produits financiers actuellement proposés sur le marché (produits d'assurance-vie, comptes d'épargne, etc.), ainsi que les autres biens de valeur (métaux et pierres précieuses, objets d'art, etc.). Les examinateurs ont été assez surpris de constater *de visu* que certaines déclarations émanant de PHFE ne contenaient pas un seul bien meuble d'une valeur supérieur à 2 300 EUR, alors que d'autres répertoriaient uniquement les différentes voitures des déclarants. Les autorités polonaises ont souligné que le projet de Loi sur la transparence de la vie publique comprend une série de dispositions visant à unifier le système de déclaration et à clarifier certains aspects. Il comprend aussi un format unique pour les déclarations, accompagné d'instructions sur la façon de les remplir.

72. Enfin et surtout, même si elle se félicite de l'élargissement des obligations déclaratives aux biens détenus en copropriété avec le conjoint, l'EEG tient à rappeler que le GRECO a souligné à plusieurs reprises la nécessité de tenir compte également de la situation du conjoint à titre individuel, ainsi que de celle des autres membres mineurs de la famille. L'EEG note qu'en mars 2018 la presse a dénoncé le caractère lacunaire de la déclaration de patrimoine du Premier ministre, en partie du fait de changements dans son régime matrimonial<sup>36</sup>. Il est donc clair que l'étendue des obligations déclaratives analysées dans le contexte de l'évaluation de Quatrième cycle de la Pologne mériterait d'être reconsidérée s'agissant des PHFE. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) que le système de déclaration de patrimoine actuellement en place pour les différentes catégories de personnes exerçant de hauts 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).**

#### *Mécanismes de contrôle*

73. Le Bureau de protection de la chancellerie du Premier ministre recueille et enregistre les déclarations présentées par les membres du gouvernement, en particulier les noms des déclarants, la date de soumission, les motifs de la soumission, etc. Les différents ministères collectent les autres déclarations des hauts fonctionnaires (secrétaires d'État, directeurs généraux, etc.). Le Parlement recueille les déclarations des PHFE détenant un mandat de parlementaire

74. On signale que le Bureau central anticorruption (BCA) procéderait à une vérification partielle de certaines déclarations notamment en cas de doute sur leur fiabilité et de leur exactitude au niveau du premier destinataire ou d'autres soupçons.

75. L'EEG estime qu'il conviendrait de renforcer la vérification des déclarations. Elle a appris que les premiers destinataires des déclarations financières au sein du gouvernement

---

<sup>36</sup> Voir <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/mateusz-morawiecki-ukrywa-majatek-oswiadczenia-majatkowe-morawieckiego/gftg7ye>

et des ministères vérifient uniquement si la déclaration soumise par une personne correspond à celles des années précédentes, dans le cadre de ce qui apparaît essentiellement comme un contrôle formel. Quoi qu'il en soit, il serait illusoire d'attendre davantage des intéressés, sauf en ce qui concerne le respect des délais de soumission impartis. Le BCA serait le principal organisme de surveillance désigné, mais l'EEG nourrit plusieurs doutes à ce sujet.

76. Tout d'abord, il semble difficile d'avoir une vue d'ensemble fiable de ses résultats et de ses méthodes de travail. Les discussions sur place n'ont pas permis de recueillir des données cohérentes et fiables sur le nombre de déclarations effectivement vérifiées, sur les catégories de déclarants (y compris éventuellement les PHFE), sur les résultats de ces vérifications, etc. On ne dispose pas non plus d'informations sur la méthodologie éventuellement utilisée pour sélectionner les déclarations devant faire l'objet d'un contrôle. Il semblerait qu'en fin de compte, seules quelques vérifications soient effectuées, le plus souvent de manière aléatoire, et que le nombre d'infractions identifiées soit très faible. L'EEG a reçu avant la visite une liste de 12 affaires concernant des PHFE ouvertes entre janvier 2013 et mars 2017. Pour la moitié d'entre eux, le suivi et les résultats des contrôles sont inconnus. Pour les autres, soit aucune irrégularité n'a été constatée, soit le Premier ministre ou un procureur a reçu un avis, mais aucune information n'est disponible sur le suivi. Les accusations ont été abandonnées par le procureur dans deux autres affaires (et la décision a été confirmée en appel). Les données fournies par le parquet pour à peu près la même période portent sur 23 affaires traitées concernant les obligations déclaratives des PHFE. Il en est résulté quatre actes d'accusation et deux condamnations avec sursis. Les données ci-dessus ont été fournies uniquement à titre d'exemple en l'absence de système consolidé de reddition de comptes et de contrôle permettant de dresser un tableau fiable des risques des problèmes éventuels liés aux obligations déclaratives et de leur efficacité.

77. Le BCA publie chaque année un rapport d'activité et seul le plus récent, relatif à l'année 2017 et publié peu de temps après la visite sur place, mentionne des activités en rapport avec les obligations déclaratives. Pourtant, les données publiées sur une demi-page revêtent la plupart du temps un caractère général et ne sont guère pertinentes, puisqu'elles portent seulement sur le nombre de déclarations reçues et sur l'organisme les ayant envoyées (5 828 déclarations en provenance de cinq organismes). L'EEG s'est vu indiquer que selon certaines recherches universitaires, le BCA ne vérifierait en fait qu'environ 1% des déclarations qu'il reçoit et agirait surtout sur la base d'allégations publiques dans les médias ou d'un rapport d'une ONG. Tous ces éléments font ressortir l'efficacité limitée et la faible responsabilisation de ce Bureau s'agissant de vérifier les déclarations des agents de haut rang. En raison du nombre croissant de personnes tenues de déposer une déclaration, un système électronique devrait être mis en place pour des raisons d'efficacité.

78. Enfin, il convient de rappeler que le BCA est placé sous l'autorité du Premier ministre et d'un « ministre de liaison » chargé de coordonner l'activité des services spéciaux. Son directeur est désigné comme « autorité centrale de l'administration publique » (article 5 de la Loi sur le BCA)<sup>37</sup>. Même si, à la différence de tous les autres services répressifs, le BCA n'a pas été touché par la récente réforme de la fonction publique, son directeur actuel – un ancien candidat aux élections législatives – a été désigné dans le cadre d'une vague de

---

<sup>37</sup> [https://cba.gov.pl/ftp/filmy/Act\\_on\\_CBA\\_end\\_of\\_2014.pdf](https://cba.gov.pl/ftp/filmy/Act_on_CBA_end_of_2014.pdf)

nominations politiques<sup>38</sup>. Auparavant, selon des sources médiatiques la direction était régulièrement impliquée dans des controverses concernant des actes criminels et des présomptions de parti pris judiciaire et politique<sup>39</sup>. Il convient de souligner que la Commission européenne avait exprimé des craintes analogues à propos du BCA dans son rapport anticorruption de 2014<sup>40</sup>. Dans ces circonstances, et aux fins d'assurer l'existence d'un mécanisme d'examen efficace, crédible et responsable, une réforme radicale serait souhaitable. En conséquence, **le GRECO recommande 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.**

## **Mécanismes de responsabilisation et d'exécution**

### *Mécanismes d'application non pénaux*

79. La responsabilité du contrôle du respect des normes d'intégrité en place dans le cadre du travail quotidien incombe principalement aux organes centraux des ministères et au ministre responsable s'agissant des agents de haut rang et à la chancellerie du Premier ministre et au Premier ministre lui-même s'agissant des membres de ses services et des membres du gouvernement. Comme indiqué dans l'analyse ayant donné lieu à la formulation de la première recommandation (voir le paragraphe 30), un système et une politique d'intégrité globale seraient nécessaires pour promouvoir et encourager une culture de l'intégrité chez toutes les PHFE.

80. Les informations fournies à l'EEG avant et pendant la visite sur place montrent que l'on se fie beaucoup au droit pénal pour traiter les questions d'intégrité. Toutefois, en raison de la nécessité de démontrer l'existence d'une intention criminelle et du poids des procédures pénales, qui se traduit par de longues procédures, un système d'intégrité ne saurait reposer uniquement sur l'application du cadre pénal. L'action disciplinaire est tout aussi importante pour répondre rapidement et de manière proportionnée à une situation présentant un danger pour le secteur public, avant même qu'elle ne devienne une infraction pénale, ce qui est le but de toute prévention. Il est donc tout aussi important que la Pologne mette en place un mécanisme d'application non pénal efficace pour assurer le respect des futures règles de conduite et normes d'intégrité recommandées précédemment (voir les paragraphes 33, 44, 56, 60). Ledit mécanisme pourrait être placé sous l'autorité du Premier ministre (et assisté par exemple d'un organe consultatif) ou – mieux encore – être confié à une commission indépendante. **Le GRECO recommande 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.**

---

<sup>38</sup> <http://inside-poland.com/t/friends-family-and-party-favourites-of-polands-government-appointed-to-200-top-jobs-while-pms-husband-heads-25-billion-zloty-school-charity/>

<sup>39</sup> <https://polandinenglish.info/38115171/former-anticorruption-bureau-chief-charged>  
<http://thenews.pl/1/9/Artykul/201962,Anticorruption-chief-abused-power-court-rules>  
<http://inside-poland.com/t/the-president-the-pardon-and-the-crooked-anti-corruption-boss-polands-government-takes-on-independence-of-the-courts-again/>

<sup>40</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_poland\\_chapter\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_poland_chapter_fr.pdf)

81. L'EEG craint que si le projet de Loi sur la transparence de la vie publique est adopté en l'état, les violations concernant les déclarations de patrimoine donneraient lieu trop systématiquement à des sanctions pénales (par ex. au titre de déclarations mensongères). Il importe certes de disposer d'un arsenal de sanctions adéquat et, par conséquent, de pouvoir associer à la procédure des organismes à même d'accéder aux informations bancaires et autres informations financières et d'enquêter sur des transactions douteuses. Toutefois, ces sanctions devraient être moins lourdes pour les violations mineures/non intentionnelles, lesquelles pourraient faire l'objet d'une simple procédure disciplinaire. L'EEG demande instamment au gouvernement de veiller à ce que, en cas de modification de la législation, cette dernière prévoie une série de sanctions dissuasives, mais aussi proportionnées aux diverses violations possibles.

### *Procédures pénales et immunités*

82. Les PHFE nommées parmi les membres du Parlement – généralement des ministres ou des secrétaires d'État – continuent de bénéficier de l'immunité parlementaire (inviolabilité) en ce qui concerne leurs actes. Cette immunité doit d'abord être levée à la demande d'un procureur avant qu'une procédure pénale puisse être engagée à leur encontre.

83. De plus, certaines PHFE jouissent d'un privilège de juridiction. Le Tribunal d'État est en effet l'organe judiciaire compétent institué par la Constitution. Son fonctionnement est notamment régi par la Loi de 1982 sur le Tribunal d'État et par la résolution de la chambre basse (Sejm) du 6 juillet 1982 sur le Règlement relatif au Tribunal d'État, lequel est la juridiction chargée de statuer en première instance et en appel (selon des règles de composition différentes) sur la responsabilité constitutionnelle des personnes occupant les plus hautes fonctions de l'État. Il examine les cas de violation de la Constitution (« délits constitutionnels ») et des lois ou crimes commis par le Président, les membres du gouvernement, les chefs de l'administration centrale et autres agents de haut rang (en particulier le président de la Chambre suprême de contrôle et le président de la Banque Nationale de Pologne). Par ailleurs, il traite de tous les dossiers concernant le Président, et spécifiquement des dossiers pénaux impliquant des membres du Conseil des Ministres (en relation à leurs fonctions). Le Tribunal d'État est habilité à statuer sur la révocation de personnes physiques, à prononcer des injonctions à l'encontre de leur nomination à des postes de responsabilité, à révoquer le droit de vote et d'éligibilité d'une personne, à retirer des médailles, distinctions et titres honorifiques précédemment attribués et, en matière pénale, à imposer les sanctions prévues dans le Code pénal. La composition du Tribunal d'État est fixée lors de la première séance de chaque nouvelle législature et les seize membres ainsi désignés sont nommés pour quatre ans par la Chambre basse, à l'exception du président qui est une fonction assumée de plein droit par le Premier Président de la Cour suprême (lequel est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans). Ses deux adjoints et les seize membres du Tribunal d'État sont choisis en dehors du Parlement. La Chambre basse élit également un procureur et un procureur adjoint qui doivent mener l'enquête et présenter les actes d'accusation. La procédure devant le Tribunal d'État comporte trois phases : a) à la demande du Président ou d'au moins 115 membres de la Chambre basse, et sur la base d'un avis de la Commission de la responsabilité constitutionnelle de la Diète, la Chambre basse décide de l'ouverture de la procédure à la majorité des trois cinquièmes dans les cas qui impliquent un membre du gouvernement, b)

la phase judiciaire devant le Tribunal l'audience (audience publique); c) la phase d'exécution<sup>41</sup>. Le délai de prescription est de 10 ans à compter de la date de la commission d'un acte, à moins que les lois ne prévoient un délai plus long pour l'infraction concernée. Si l'acte commis ne constitue pas une infraction pénale, le Tribunal peut punir l'individu en le privant de ses droits électoraux passifs et actifs (pour une période de 2 à 10 ans), ou en lui interdisant d'occuper des postes à responsabilité. Le Tribunal peut se contenter de vérifier la culpabilité de l'accusé. Si l'acte commis constitue une infraction pénale, le Tribunal impose la peine prévue par le droit pénal<sup>42</sup>.

84. L'EEG est préoccupée par la manière dont le régime des immunités consenti aux PHFE (nommées parmi les parlementaires) est conçu et fonctionne dans la pratique. La portée des immunités est large, puisqu'elles couvrent tout acte commis dans l'exercice d'une charge, même lorsqu'il n'est pas lié à des fonctions officielles. Même les excès de vitesse et les actes de corruption éventuels ne sont pas considérés comme des actes « détachables » (desdites sanctions). Les actes commis en flagrant délit sont également couverts par l'immunité, contrairement à ce qui se passe dans de nombreux autres États membres du GRECO.

85. L'EEG a été informée de l'absence de modèle normalisé de demande de levée de l'immunité, de sorte que la commission parlementaire chargée des questions liées à l'immunité peut exiger l'accès au dossier complet (ce qui, de l'avis de l'EEG, pourrait entraîner des risques pour l'enquête et les poursuites). Les décisions du Parlement sont fondées sur une doctrine non écrite selon laquelle l'immunité de poursuites : a) n'est pas un privilège personnel et b) ne s'applique qu'aux actes affectant l'activité parlementaire. Pourtant, selon les procureurs et d'autres interlocuteurs, la pratique observée s'éloignerait de ladite doctrine. De plus, même si les décisions du Parlement doivent en principe être motivées, ce n'est pas toujours le cas en pratique et l'EEG a reçu des explications contradictoires sur la question de savoir si les résultats des discussions parlementaires et le raisonnement sous-jacent sont – au minimum – publiquement disponibles ou communiqués au procureur.

86. Divers exemples ont été communiqués concernant des procédures engagées à l'encontre de PHFE (un ministre et plusieurs sous-secrétaires d'État) au titre de graves allégations de malversations, dont des actes relevant du trafic d'influence, dans le cadre desquelles l'immunité n'a pas pu être levée. D'autres exemples fournis à l'EEG révèlent comment le régime des immunités peut également affecter la mise en œuvre de dispositifs préventifs, notamment lorsque l'immunité n'a pas été levée en vue d'engager une procédure concernant l'acquisition suspecte de biens de luxe n'ayant pas été repris dans la déclaration de patrimoine (le ministre concerné s'est vu finalement prié de démissionner en raison des polémiques publiques).

87. L'EEG est déçue de constater que plus de 15 ans après le traitement de la question des immunités dans le cadre du Premier Cycle d'Évaluation, celle-ci demeure un problème en Pologne. Les autorités polonaises devraient élaborer des règles écrites en la matière et prévoir une procédure de levée des immunités qui soit transparente et fondée sur des

---

<sup>41</sup> Le président du Tribunal transmet le jugement définitif au tribunal de circuit de Varsovie à charge pour ce dernier d'assurer l'exécution.

<sup>42</sup> <http://www.sejm.gov.pl/english/prace/okno5.htm>

critères objectifs et qui n'implique pas que le Parlement examine le contenu de l'ensemble du dossier et discute de la culpabilité de la PHFE (ou du parlementaire) concerné(e). Cette tâche devrait en effet revenir aux tribunaux. L'EEG rappelle que, conformément à la Résolution (97)24 du Comité des ministres portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, les immunités devraient être limitées dans la mesure nécessaire dans une société démocratique afin de ne pas entraver les enquêtes, les poursuites ou les décisions judiciaires dans les affaires de corruption. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande 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.**

88. L'EEG nourrissait également des doutes quant au privilège de juridiction dont jouissent plusieurs PHFE (et d'autres agents de haut rang). Tout d'abord, la compétence du Tribunal d'État n'a jamais été clairement définie (ou clarifiée) et plusieurs juristes et universitaires s'opposent sur la définition de la notion de « délit constitutionnel ». En outre, le Tribunal a une large compétence pour connaître également des crimes de droit commun, y compris les actes de corruption. Dans un arrêt du 21 février 2001 (reg P12/00, publié sous OTK 2001/1/57), la Cour Constitutionnelle a établi qu'une PHFE peut faire l'objet de poursuites pour des infractions de droit commun devant les juridictions ordinaires, à moins que le Parlement ne décide de lancer une procédure devant le Tribunal. Le procureur doit aussi informer la chambre basse de toute procédure engagée s'il estime que le délit a été commis en relation avec la fonction officielle de la PHFE (art. 2 de la loi sur le Tribunal d'État). Des procureurs et représentants de la chambre basse rencontrés par l'EEG ont admis l'ambiguïté des textes sur ces dispositifs, et suggéré que des critères clairs seraient souhaitables afin de déterminer quelle voie de droit suivre en fonction des circonstances. Même si en Pologne c'est le principe de légalité des poursuites qui est d'application, l'EEG estime que la situation ci-dessus peut avoir un effet dissuasif sur l'action du parquet dans les cas de dossiers spécialement sensibles. De plus, certains interlocuteurs de l'EEG étaient d'avis que si le Tribunal devait se saisir d'une enquête dans un dossier déjà en cours d'enquête par le parquet, ce dernier devrait se dessaisir. De l'avis de l'EEG, ceci expose les dossiers politiquement sensibles et traités par le parquet, à des risques d'interférences politiques.

89. Par ailleurs, l'efficacité du Tribunal d'État et de la lutte contre la corruption pâtit d'un certain nombre de facteurs. Par exemple, la procédure est souvent décrite comme particulièrement lourde, ce qui entraîne des retards pouvant dépasser la durée d'une législature (et le mandat des membres du Tribunal). La décision d'engager des poursuites contre une PHFE est essentiellement politique et potentiellement difficile à prendre en raison de la majorité des trois cinquièmes requise pour le vote (en 2015, les tentatives lancées en vue de traduire un ministre et une autre PHFE en justice ont échoué pour cette raison). Ce système risque de conférer un poids excessif à des considérations étrangères au fond d'une affaire, sans parler du fait que la composition du Tribunal est fixée de manière ad hoc par la Chambre basse au début de chaque législature.

90. En outre, le fonctionnement du Tribunal a été paralysé pendant de nombreuses années, la Chambre basse n'ayant pas nommé le procureur ou son adjoint. Malgré de nombreuses demandes d'ouverture de procédures devant le Tribunal, la dernière affaire a été traitée en 2005 et n'a été rouverte qu'en 2016 après l'élection des procureurs, mais les praticiens rencontrés par l'EEG estiment qu'elle est forclosée. Dans l'ensemble, depuis 1982, le Tribunal n'a réussi à rendre un verdict qu'à l'égard de deux agents publics et l'EEG n'a pu déterminer si cela avait en parallèle mené à ce que davantage de dossiers soient traités par les autorités judiciaires de droit commun. De nombreuses personnes rencontrées par l'EEG ont exprimé de sérieux doutes quant à la capacité effective de la Pologne à traiter des situations et des questions d'intégrité impliquant des agents de haut rang et des élus. Il n'existe pas de statistiques fiables sur les affaires traitées par les procureurs, sur celles portées devant les tribunaux et sur celles ayant été éventuellement jugées dans des dossiers sur des PHFE. Quelques épisodes ayant donné lieu à des allégations graves se sont terminées par la simple démission ou la révocation de la PHFE concernée. Un tel bilan ne saurait constituer une réponse satisfaisante aux allégations de corruption et de malversations. Il est dès lors clair que l'existence d'une dualité de régimes procéduraux peut affecter l'effectivité de la réponse pénale dans les dossiers impliquant des PHFE et que cela appelle des améliorations. **Le GRECO recommande de faire en sorte que les procédures devant le Tribunal d'Etat n'entravent pas les poursuites devant les juridictions de droit commun.**

91. L'EEG réitère également les préoccupations exprimées par le GRECO dans le cadre de sa procédure ad hoc à l'égard de la Pologne, concernant l'influence accrue du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire et le système de poursuites. La situation est la même en ce qui concerne la police et les autres organismes chargés de l'application de la loi, dont les cadres supérieurs sont nommés par le gouvernement et relèvent donc de son autorité. Voir la deuxième partie du présent rapport consacrée à l'application des lois. Actuellement, toute la procédure pénale – depuis l'enquête jusqu'à la décision judiciaire – est exposée au risque d'ingérence politique, ce qui pourrait en fin de compte compromettre l'efficacité des efforts de lutte contre la corruption visant les PHFE. L'une des raisons invoquées pour procéder à ces divers changements était la volonté d'éradiquer certaines pratiques malhonnêtes solidement ancrées et d'accroître l'efficacité des organes de l'État concernés. Toutefois, aucun gouvernement ou parti politique n'est intrinsèquement à l'abri de la corruption et le meilleur moyen de préserver l'intégrité des institutions de l'État est de mettre en place un système de poids et contrepoids efficace.



## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES SERVICES RÉPRESSIFS

### Organisation et responsabilisation des services répressifs

#### *Aperçu des divers services répressifs*

92. La police est la principale autorité chargée de l'application de la loi en Pologne. Des fonctions de maintien de l'ordre sont également dévolues aux gardes-frontières (*Loi sur le corps des gardes-frontières polonais* du 12 octobre 1990), à l'Agence de sécurité intérieure (*Loi sur l'Agence de sécurité intérieure et de renseignement* du 24 mai 2002) et à l'administration fiscale nationale (*Loi du 16 novembre 2016 sur l'administration fiscale nationale*), au Bureau central anticorruption (*Loi sur le Bureau central anticorruption* du 9 juin 2006), à la gendarmerie militaire (*Loi sur la police militaire et les organes chargés de l'application des lois militaires* du 21 août 2001) et à d'autres organes d'inspection tels que l'Inspection du commerce et l'Inspection sanitaire d'État. Le présent rapport porte essentiellement sur la police et le corps des gardes-frontières, c'est-à-dire les deux principaux organismes concernés. Bon nombre des risques et des mesures de lutte contre la corruption examinés en rapport avec ces deux forces pourraient s'appliquer à un éventail plus large d'organes répressifs. La Pologne pourrait garder cela à l'esprit lorsqu'elle s'attèlera à la transposition des recommandations formulées ci-après.

93. La police polonaise (*Policja*)<sup>43</sup> est une organisation paramilitaire chargée d'effectuer des enquêtes préliminaires et des enquêtes criminelles et de s'acquitter de tâches administratives et de maintien de l'ordre. Au moment de la visite, la police employait plus de 97 000 agents (84% d'hommes et 16% de femmes). Son activité est régie notamment par la *Loi sur la police* du 6 avril 1990, le *Règlement relatif aux principes détaillés de l'organisation et des activités des quartiers généraux, commissariats et autres unités organisationnelles de la police* du 28 septembre 2007 et par le *Règlement relatif aux principes relatifs à la rémunération selon le grade dans la police (n° 88)* du 1<sup>er</sup> février 2011 (publié par le commandant en chef de la police). L'organisation de la police repose sur les principes de la centralisation et de la subordination hiérarchique. Elle repose sur des services dans les 16 provinces (*voïvodes*) et de la capitale, toutes dirigées par un commandant en chef, des comtés (*poviat*), des municipalités et des districts urbains, ainsi que les postes de police et des services centraux généraux et spécialisés. Le commandement central est dirigé par le commandant en chef. Il est toutefois clair que bon nombre des risques et mesures anti-corruption discutés en relation avec ces deux services peuvent être pertinents pour un plus large éventail de forces de l'ordre. La Pologne pourrait souhaiter garder ceci à l'esprit lors de l'examen de la mise en œuvre des recommandations formulées ci-après.

94. Le corps des gardes-frontières (*Straz Graniczna*)<sup>44</sup> est composé d'agents armés et en uniforme chargé de contrôler le passage des frontières, ainsi que de prévenir et réprimer les migrations clandestines. La structure comprend les services centraux du quartier général et des services généraux (dont la Direction des Affaires Internes), neuf départements territoriaux et trois centres de formation. L'activité de cette unité est régie par la *Loi sur le corps des gardes-frontières* du 12 octobre 1990 et divers textes d'application. Au 31 octobre

---

<sup>43</sup> <http://www.policja.pl/>

<sup>44</sup> <https://www.strazgraniczna.pl/>

2018, le corps des gardes-frontières employait 14 864 personnes (dont 73,7% d'hommes et 26,3% de femmes).

95. La police et le corps des gardes-frontières, par l'intermédiaire de leurs commandants en chef respectifs, rendent compte au ministre de l'Intérieur et de l'Administration notamment au moyen de rapports annuels (soumis chaque année au mois de février) sur les activités générales menées conformément aux priorités définies par le ministre et le gouvernement. Les commandants en chef doivent également soumettre chaque année (en mars) une déclaration annuelle sur le contrôle de la gestion de leur unité à la personne chargée de la surveillance générale dudit ministère. En outre, les unités de contrôle interne de la police et du corps des gardes-frontières rendent compte chaque année (en février) de leurs activités au directeur du Service de l'inspection, des plaintes et des pétitions du ministère. La police et le corps des gardes-frontières communiquent également chaque année au ministère des informations en vue de l'élaboration d'un « Rapport sur la sécurité en Pologne ». Des dispositions spécifiques s'appliquent aux rapports financiers. Par ailleurs, le commandant de la Direction des affaires internes fait rapport chaque année au Ministre chargé de l'intérieur (avant le 31 janvier) sur les activités de ses services.

#### *Accès à l'information*

96. La police et le corps des gardes-frontières communiquent sur leurs activités et les normes politiques applicables en faisant acte de présence sur Internet, en gérant des sites Web dédiés (la police propose aussi un service d'information en ligne à l'adresse [www.isp.policja.pl](http://www.isp.policja.pl)), en participant aux réseaux sociaux et en publiant des bulletins mensuels produits par leur service de gestion ou de communication. Les deux organismes disposent d'attachés/équipes de presse et de porte-parole (du commandant en chef), lesquels peuvent être également contactés par les médias. Les demandes d'information sont traitées conformément au droit commun, à savoir la *Loi sur l'accès à l'information publique* du 6 septembre 2001 (voir également le premier chapitre consacré aux PHFE). Par exemple, la Police gère un service d'informations sous [www.policja.pl](http://www.policja.pl) et chaque service de police dispose de son propre site web, comme le veut la loi du 7 septembre 2001 sur l'accès aux informations publiques, y compris pour ce qui est de l'obligation de publier des informations sur les activités de l'entité (cf. aussi <http://bip.kgp.policja.gov.pl>).

#### *Confiance du public dans les autorités répressives*

97. Selon les sondages d'opinion conduits ces dernières années par EUROSTAT et CBOS et rapportés dans le Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI), par exemple en 2016 et 2018<sup>45</sup>, plus des deux tiers des personnes interrogées font confiance à la police. Il s'agit du plus fort taux de confiance parmi les 25 institutions publiques étudiées dans ces sondages. Malgré ce niveau de confiance relativement élevé dans la Police, il est parfois rapporté que les entreprises expriment une confiance insuffisante dans l'appareil de sécurité pour protéger les entreprises de la criminalité et faire respecter l'État de droit<sup>46</sup>. Les discussions sur place ont souvent confirmé que la perception de ce qu'il est convenu d'appeler la « corruption de rue » impliquant les agents des services répressifs et en particulier la police

---

<sup>45</sup> <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/pol/ity/2016/itr/ecse/>

<sup>46</sup> <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/poland> ; <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/POL/>

(par exemple en ce qui concerne les infractions routières) a largement diminué ces dernières années, par rapport à la situation du début des années 1990.

98. Des allégations concernant l'intégrité et la corruption sous des formes plus complexes et plus graves resurgissent à intervalles réguliers, y compris à propos de hauts responsables et d'organes centraux de contrôle assumant des responsabilités en matière de lutte contre la corruption<sup>47</sup>. Aux yeux des praticiens et des milieux universitaires en particulier<sup>48</sup>, il reste un phénomène persistant d'influence des milieux politiques sur les activités de police en Pologne et de l'impact négatif de ce phénomène sur les organismes concernés. L'EEG a entendu plusieurs interlocuteurs déplorer la tendance similaire observée au sujet de la fonction publique polonaise suite aux modifications apportées à la *Loi sur la fonction publique* en janvier 2016 à l'issue d'un processus accéléré et de consultations insuffisantes<sup>49</sup>, à la suite de quoi tous les agents de haut rang de la fonction publique échappent désormais au champ d'application de cette loi. Ils sont nommés et démis de leurs fonctions de manière discrétionnaire. L'EEG a appris que la police a été dirigée par trois commandants en chef différents en seulement deux ans et que les changements de personnel au sommet de la hiérarchie de la police ont été particulièrement controversés<sup>50</sup>.

### *Syndicats et organisations professionnelles*

99. Les membres de la police et du corps des gardes-frontières jouissent du droit de former des syndicats et de participer à leurs activités mais la loi ne leur reconnaît pas le droit de grève (loi de 1991 sur la négociation collective). Il existe plusieurs organisations

---

<sup>47</sup> <http://thenews.pl/1/9/Artykul/363817,Former-police-chief-detained-by-anticorruption-police>  
<http://thenews.pl/1/9/Artykul/298127,Exintelligence-officer-detained-in-corruption-probe>  
<http://thenews.pl/1/9/Artykul/342697,Polish-police-officers-suspected-of-tipoffs-over-road-accidents>

<sup>48</sup> Voir Stanisław Mazur, Michał Mozdzeń et Marek Oramus : ["The Instrumental and Ideological Politicisation of Senior Positions in Poland's Civil Service and its Selected Consequences"](#)

Voir aussi Ryszard Bełdzikowski : ["Ethics and pathology in the Polish police – professional and political aspects"](#) : « Comme le stipule la loi, un policier ne peut être membre d'aucun parti politique (article 63 de la Loi sur la police) en vertu d'une norme communément acceptée. En Pologne, cependant, tout parti remportant les élections législatives s'empresse d'assurer sa mainmise sur la police. Il procède concrètement en nommant des personnes qui seront facilement modelées et manipulées par leurs patrons politiques et en révoquant celles nommées par l'administration sortante. La vague de changements de personnel au niveau de la direction après l'alternance au pouvoir s'étend aux provinces jusqu'aux powiats [districts]. De nombreux fonctionnaires âgés de 45 à 55 ans et révoqués dans ces conditions ne reçoivent aucune offre d'emploi et sont obligés de prendre leur retraite. Cette « roulette politique » envoie un message moral très pernicieux mal reçu par la police elle-même et par le grand public. De telles pratiques sont pratiquement inconnues dans l'administration des pays civilisés. Les méthodes susmentionnées d'exercice du pouvoir politique (ou du pouvoir des partis politiques pour être plus précis) sur la police conduisent à la décomposition morale et à la dégradation des normes d'intégrité. Dans une telle situation, il n'est pas rare que des spécialistes, des experts et des passionnés exceptionnels soient relégués à l'arrière-plan. Pire encore, certains fonctionnaires sont contraints de partir dans l'opprobre, à la suite de sanctions du procureur, de calomnies et de fausses accusations. Deux officiers du Bureau central d'investigation – Piotr Wróbel et Karol Prasolowski – ont ainsi jetés aux oubliettes et écartés, de même que Dariusz Loranty de la Police métropolitaine de Varsovie qui a dû quitter le service dans la même atmosphère. Ces normes ne sont pas de nature à inciter les jeunes fonctionnaires à se montrer loyaux, professionnels et éthiques. Les intéressés réalisent qu'il n'est pas intéressant de cultiver la fiabilité ou de s'améliorer dans le but de progresser dans leur carrière. Seule la protection d'un mécène politique peut leur assurer promotion et reconnaissance. »

<sup>49</sup> Voir par exemple : [https://en.frankbold.org/sites/default/files/tema/briefing-risk\\_of\\_politicization\\_in\\_polish\\_civil\\_service-2016-03-24.pdf](https://en.frankbold.org/sites/default/files/tema/briefing-risk_of_politicization_in_polish_civil_service-2016-03-24.pdf)

<sup>50</sup> Voir par exemple : <http://thenews.pl/1/9/Artykul/248507,New-police-chief-for-Poland>

syndicales propres à ces services, dont le Syndicat autonome des fonctionnaires de police<sup>51</sup> (créé en 1990), le Conseil d'entreprise du Syndicat national des employés de l'administration publique du quartier général des gardes-frontières, le Syndicat des employés du ministère de l'Intérieur et de l'Administration et le Syndicat autonome indépendant des gardes-frontières.

### **Politique anticorruption et d'intégrité**

#### *Politiques, programmation et mécanismes institutionnalisés de mise en œuvre*

100. Comme indiqué précédemment (voir les paragraphes 26, 29, 30), les activités et les politiques anticorruption en Pologne sont normalement fixées par les programmes gouvernementaux pertinents successifs. Au moment de la visite, le programme en cours visait la période 2018 – 2020 venait d'être adopté (remplaçant la version antérieure de la période 2014-2019), dont l'objectif est de réduire la corruption dans le pays, ainsi que de renforcer la prévention, l'éducation et la sensibilisation.

101. La police et les gardes-frontières contribuent à la mise en œuvre de différentes manières. Le corps des gardes-frontières a indiqué qu'en décembre 2014, son commandant en chef avait approuvé un plan 2014-2019 dont la coordination de la mise en œuvre incombe au chef du Bureau des affaires intérieures. Il s'agit notamment d'examiner l'efficacité du code d'éthique, de dresser une carte de la corruption des gardes-frontières dans le pays, d'analyser les irrégularités dans le travail quotidien et d'organiser des activités de formation. La police a indiqué pour sa part avoir organisé de nombreuses réunions dans les écoles ainsi qu'avec les responsables, les agents et le personnel de la police.

102. L'EEG a été informée par les représentants des services répressifs que le programme pour la période 2014-2018 s'est arrêté *de facto* en 2016 et qu'il s'avère difficile en fait de tirer des conclusions quant aux progrès réalisés. L'EEG a également noté que d'importants changements ont été apportés récemment. Outre le Service de l'inspection, des plaintes et des pétitions du ministère, il existe depuis novembre 2017 un Bureau de contrôle interne (BCI) au sein du ministère de l'Intérieur et de l'Administration, lequel est placé sous l'autorité directe du ministre (qui nomme et révoque son directeur). Le BCI est devenu opérationnel en janvier 2018.

#### *Mesures de gestion des risques applicables aux secteurs propices à la corruption*

103. Selon les autorités polonaises, ce sont les services des affaires intérieures respectifs de la police et du corps des gardes-frontières qui jouent en principe un rôle moteur dans ce domaine. Le Bureau des affaires intérieures de la police rédige chaque année un rapport d'activité mentionnant prétendument les risques de commission d'actes criminels au sein de cette force et recommandant à la direction les mesures qui s'imposent. Les principaux risques identifiés jusqu'à présent concernent les relations avec les citoyens (corruption liée aux fonctions de contrôle de la circulation routière), les abus dans le cadre des procédures (par exemple, violence et abus de pouvoir de la part des enquêteurs ou lors des procédures d'appel d'offres, etc.). Ces évaluations débouchent sur l'adoption de mesures préventives et

---

<sup>51</sup> <http://nszpz.pl/>

autres activités de sensibilisation<sup>52</sup>. Le Bureau des affaires intérieures du corps des gardes-frontières présente chaque année – conformément au programme du gouvernement pour 2014-2019 – une version actualisée de sa carte des menaces de corruption<sup>53</sup> au commandant en chef et au ministère de l'Intérieur. Les données collectées indiquent en particulier que les agents les plus exposés à la corruption sont ceux qui servent dans les unités gardant les frontières extérieures de l'UE (frontières avec l'Ukraine, le Belarus et la Russie). Des risques spécifiques de corruption sont également identifiés dans les unités techniques chargées de la gestion des migrations, des opérations et enquêtes, de l'information, des ressources humaines, des finances et de la logistique. Ces risques se traduisent par une surveillance professionnelle accrue de la part des supérieurs hiérarchiques et par des activités éducatives (proposées notamment par le Centre de formation des gardes-frontières). L'efficacité des outils de gestion des risques est évaluée en interne dans le cadre d'activités de contrôle et d'audit. Les autorités polonaises ont également souligné l'importance des contrôles et des évaluations externes effectués par le ministère et la Chambre suprême de contrôle.

104. L'EEG a longuement débattu de la question de la gestion des risques lors de la visite sur place, d'autant plus qu'aucune information cohérente n'a été fournie sur les divers incidents liés à l'intégrité rencontrés dans la pratique quotidienne des policiers et des gardes-frontières. Il ressort en premier lieu de ces discussions que certains concepts sont trop mis en avant (généralement la corruption), tandis que d'autres sont totalement ignorés. Ainsi, les conflits d'intérêts n'ont jamais été mentionnés comme un facteur retenant l'attention des décideurs. Deuxièmement, bien que les rapports annuels aient pour but de dresser un tableau d'ensemble des menaces et tendances en matière de corruption, ces documents se fondent principalement sur des affaires effectivement traitées. Les représentants du Bureau central anticorruption ont confirmé l'absence jusqu'à présent d'une approche fondée sur les risques. Après la visite il a été indiqué que le Bureau prépare un nouveau modèle de présentation de données prenant en compte le facteur risque. De plus, il semble que l'accent soit largement placé sur les affaires pénales en l'absence, comme l'EEG l'a appris, de tout système central de collecte de données (du moins au sein de la police) permettant de recueillir des informations sur les affaires disciplinaires et les leçons à en tirer. Il est clair que la Pologne doit adopter une approche plus ambitieuse en ce qui concerne la collecte et l'analyse des informations pouvant s'avérer utiles dans l'identification des risques et des menaces de corruption et dans l'élaboration de ses politiques visant la police et le corps des gardes-frontières. Comme indiqué au paragraphe 152, même les informations communiquées dans le cadre de plaintes anonymes pourraient alimenter le processus analytique et servir à l'élaboration de politiques, d'une formation, de plans d'audit et d'inspection, etc. **Le GRECO recommande que la police et le corps des gardes-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.**

---

<sup>52</sup> Ainsi, en 2014, la police a publié [un manuel de prévention de la corruption à l'intention des policiers affectés à la circulation routière](#)

<sup>53</sup> Lien vers [une traduction automatisée en ligne du programme](#), voir la page 12 et la note de bas de page 15.

## Code d'éthique

105. En 2003, la police a publié « Les principes de déontologie des policiers » : un document fixant les normes d'éthique applicables aux policiers et à leur hiérarchie. La prestation de serment par les nouvelles recrues exige le respect de ces principes et tout manquement peut donner lieu à des poursuites disciplinaires (article 132 de la *Loi sur la police*). En outre, le Bureau des affaires intérieures a publié en 2015 un guide à l'intention des nouveaux policiers, qui fournit des informations sur la façon de gérer les situations difficiles et d'éviter les menaces pour l'activité du service. Les nouvelles recrues reçoivent toutes une copie de ce guide.

106. La *Loi sur les gardes-frontières* du 12 octobre 1990 (articles 67, 68, 91b, 91c et 91d), l'ordonnance n° 11 du commandant en chef du corps des gardes-frontières du 20 mars 2003 relatif aux principes de déontologie professionnelle des gardes-frontières et la *Directive du commandant en chef des gardes-frontières n° 65 du 17 avril 2015 autorisant les agents du corps des gardes-frontières à occuper un emploi salarié en dehors du service* établissent des règles éthiques applicables à ces agents. En vertu de l'article 135, paragraphe 1, de la Loi du 12 octobre 1990 sur le corps des gardes-frontières, ces derniers sont passibles de sanctions disciplinaires en cas de violation des règles générales de discipline professionnelle et de déontologie.

107. L'EEG se félicite de l'existence des règles susmentionnées et du fait que les agents des services répressifs sont censés s'y conformer dans leur travail quotidien. Cela dit, lesdites règles n'ont jamais été mises à jour pour tenir compte des enjeux et phénomènes sociaux qui se font jour et pourraient menacer l'intégrité des intéressés. Comme indiqué dans le présent rapport, il n'existe manifestement pas d'approche fondée sur les risques, dans la mesure où l'identification des problèmes d'intégrité en Pologne ne devrait pas reposer uniquement sur l'analyse des affaires (pénales) effectivement traitées. Il faudrait également disposer de règles et d'orientations détaillées sur la manière de traiter les cadeaux, les conflits d'intérêts ad hoc et les relations avec les tiers, en particulier. Ces divers sujets sont examinés dans d'autres sections du présent rapport (voir les paragraphes 125, 133, 136). Il serait également souhaitable de rendre les règles plus faciles à consulter en les assortissant d'exemples et de consignes concrets correspondant aux activités quotidiennes. L'EEG rappelle que tout code de conduite devrait idéalement revêtir la forme d'un document vivant utilisé dans la pratique quotidienne et régulièrement mis à jour en fonction des changements sociaux et des nouveaux risques identifiés. Un tel code devrait aussi être facilement accessible au grand public de façon à ce que tout citoyen soit informé de la conduite attendue des membres des forces de l'ordre. Comme indiqué au paragraphe 110, les supérieurs restent la principale source de conseils éthiques. Toutefois, en raison de leur rôle central sur bien des sujets (par exemple l'approbation d'activités accessoires, la matière disciplinaire) et parce qu'un agent pourrait aussi nécessiter des conseils sur des problèmes touchant à sa hiérarchie, il est clairement préférable d'introduire un dispositif dédié de conseil confidentiel. **Le GRECO recommande que les règles de conduite de la police et du corps des gardes-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.**

## *Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et témoins*

108. Le cadre général des opérations d'infiltration est fixé par la loi et les règlements. Par exemple, la *Loi sur le corps des gardes-frontières* contient des dispositions sur l'utilisation de documents et objets provenant d'activités criminelles, sur la sécurité de l'information et sur un fonds spécial pour le financement des opérations. Les modalités concrètes des opérations sont abordées dans des textes internes classifiés, tels que les instructions de la police sur la manière de mener des opérations d'infiltration et de traiter les contacts avec des tiers (informateurs, etc.). L'EEG n'a donc pas reçu d'informations concrètes sur les mécanismes et les procédures éventuellement mis en place pour se prémunir contre le recours abusif à des activités répressives à des fins d'intérêt personnel.

### *Conseils, formation et sensibilisation*

109. La police et le corps des gardes-frontières assurent la formation initiale des nouvelles recrues et la formation continue des agents par l'intermédiaire, respectivement, de l'École de police de Szczytno et du Centre de formation des gardes-frontières. La police est en outre soutenue dans son travail d'enseignement par l'Institut de recherche. Grâce à une subvention de l'UE, le Bureau central anticorruption (BCA) a pu élaborer un programme de formation à la lutte contre la corruption qui comprend des séances de formation et d'instruction à distance dispensées à l'aide d'un matériel pédagogique adapté, ainsi qu'une plate-forme d'apprentissage en ligne. L'EEG a reçu des exemples de sujets couverts. Ainsi, en ce qui concerne les gardes-frontières, la formation initiale couvre les manquements à la déontologie et les infractions commises par les agents dans l'exercice de leurs fonctions. Au cours de la formation sur le terrain, les aspects éthiques et juridiques de la prévention de la corruption sont également abordés. La formation continue des agents de base porte sur des sujets tels que les aspects juridiques et sociaux de la corruption, l'analyse des risques, etc. Les sessions de formation spécialisée à l'intention des agents de haut rang couvrent également la lutte contre la corruption (par exemple, un cours intitulé « *Le dépistage et la prévention de la corruption au sein du corps des gardes-frontières* » a été dispensé en 2016). La même année, un cours de formation sur la lutte contre la corruption et les conflits d'intérêts a été lancé à l'intention des agents et des employés sur la plate-forme d'apprentissage en ligne.

110. Les sites Web de la police et du corps des gardes-frontières permettent de consulter les textes normatifs à vocation générale ou interne, ainsi que les dernières informations. Les supérieurs hiérarchiques des policiers et des gardes-frontières peuvent dispenser, en cas de besoin, des conseils en matière d'éthique à leurs subordonnés. Mais il n'existe pas de dispositif de conseils confidentiels (ou conseil éthique) – cf. aussi les développements qui précèdent et la recommandation relative aux règles de conduite.

## Recrutement et carrière et conditions de service

### *Recrutement, avancement et révocation*

111. Comme indiqué dans les paragraphes introductifs, la police et le corps des gardes-frontières sont organisés en unités paramilitaires en uniforme composées d'un personnel dévoué soumis à des règles spécifiques. Une proportion variable de policiers et de gardes-

frontières ne sont pas soumis au régime général de progression de carrière et de titularisation. Par exemple, dans la police, environ 10% du personnel sont constitués d'agents ordinaires affectés à des tâches spécifiques (et soumis aux règles générales de la fonction publique en matière de recrutement et de conditions d'emploi) et 12% sont employés sur une base ad hoc (c'est-à-dire en vertu d'un contrat) et peuvent être nommés et révoqués librement par la direction (par exemple en vertu de l'article 32 de la Loi sur la police). Ces catégories comprennent les conseillers (par exemple, les anciens hauts gradés), le personnel ayant des connaissances techniques spécifiques ou le personnel fournissant des services de soutien.

112. Ceci concerne aussi les hauts responsables, qui ne sont pas nécessairement des membres des forces de l'ordre. Le tableau qui suit donne un aperçu des principales fonctions de direction au sein de la police et du corps des gardes-frontières, ainsi que de l'autorité responsable des nominations/promotions/révocations.

|  |  |
|--|--|
| Commandants en chef respectifs de la police et du corps des gardes-frontières  | Nommés et révoqués par le Premier ministre à la demande du ministre de l'Intérieur   |
| Adjoints aux commandants en chef respectifs de la police et du corps des gardes-frontières   | Nommés et révoqués par le ministre de l'Intérieur à la demande du commandant en chef   |
| Commandants des bureaux chargés des affaires intérieures de la Police et des gardes-frontières<br>Adjoints aux commandants ci-dessus<br>Directeurs et directeurs adjoints de services et comités de la police et des gardes-frontières | Nommés et révoqués par le ministre de l'Intérieur<br><br>Nommés et révoqués par le ministre à la demande des commandants des bureaux<br>Nommés et révoqués par le commandant en chef                                     |
| Commandants de la police d'une région<br>Commandants des gardes-frontières d'une unité territoriale  | Nommés et révoqués par le ministre de l'Intérieur à la demande du commandant en chef   |
| Adjoints (maximum trois) au commandant de la police d'une région<br>Adjoint au commandant des gardes-frontières d'une unité territoriale   | Nommés et révoqués par le commandant en chef à la demande du commandant de la région/unité concernée (au sein de la police, les intéressés doivent être de hauts gradés)   |
| Commandants de la police d'un district, commandants municipaux, chefs d'un poste de police et leurs adjoints<br>Commandant d'unités territoriales inférieures des gardes-frontières  | Nommés et révoqués par le commandant de l'unité territoriale supérieure (les intéressés doivent être de hauts gradés)<br>Nommés et révoqués par le commandant en chef à la demande du commandant de l'unité territoriale |

113. La *Loi sur la police* fixe les conditions générales auxquelles doivent satisfaire les candidats aux fonctions de policier. Le processus de concours général exige au moins un diplôme d'études secondaires, une bonne condition physique et mentale, une bonne réputation et un casier judiciaire vierge. Chaque candidat doit également se soumettre à une procédure d'habilitation de sécurité comportant des vérifications approfondies de ses antécédents. La sélection comprend des tests de connaissances générales et spécialisées, un test d'aptitude physique, un test psychologique et un entretien. La *Loi sur le corps des gardes-frontières* et le *Décret du ministre de l'Intérieur et de l'Administration du 10 février 2006 réglementent le recrutement et la sélection des gardes-frontières*. Les conditions du concours général pour les candidats à la fonction de garde-frontière tiennent compte de la motivation personnelle, des connaissances, des qualifications, de l'aptitude psychologique et psychophysique, de la bonne réputation et du casier judiciaire. La deuxième phase de la procédure de qualification comprend un test de connaissances générales, un test de langue étrangère, un test de condition physique et un entretien. Les lauréats sont soumis à un examen médical et à des vérifications approfondies de leurs antécédents.



114. La procédure ordinaire de vérification des antécédents consiste à éplucher les informations disponibles concernant l'espionnage, le terrorisme, le sabotage, les activités politiques et le traitement des informations classifiées. La procédure de vérification approfondie (appliquée aux commandants en chef de la police et du corps des gardes-frontières) comprend en particulier la vérification du niveau de vie/revenu, de la santé mentale et des dépendances (à l'alcool ou aux drogues). La procédure ne peut être effectuée qu'avec l'accord écrit de l'intéressé, étant entendu que les données collectées sont considérées comme des informations classifiées. Les résultats des procédures de vérification des antécédents peuvent être contestés devant le Premier ministre, puis devant les tribunaux. En outre, l'activité antérieure de toute personne nommée à une charge publique, née avant le 1<sup>er</sup> août 1972, est examinée par le Bureau de la lustration de l'Institut de la mémoire nationale et la Commission des poursuites pénales contre les auteurs de crimes à l'encontre de la Nation polonaise.

115. Les agents de la police et du corps des gardes-frontières étant majoritairement des fonctionnaires nommés à vie, la promotion à un grade supérieur est normalement régie par les plans généraux de progression de carrière et se fonde sur des annonces internes de vacance de poste, des entretiens avec des jurys, etc. La nomination d'un agent à un grade supérieur tient compte des résultats des évaluations, des qualifications professionnelles et de l'ancienneté de l'intéressé, ainsi que des exigences du poste à pourvoir, etc. Dans certains cas, en particulier, la promotion à un grade supérieur peut intervenir avant que la période d'ancienneté requise ne soit atteinte, en fonction des évaluations de l'intéressé et de sa qualification professionnelle spécifique ou des compétences supplémentaires acquises dans le cadre de sa formation, etc.

116. Les règles respectives de la police et du corps des gardes-frontières déterminent les critères de révocation, lesquels englobent notamment le non-respect des conditions de nomination, une évaluation négative ou l'issue d'une procédure disciplinaire. Ainsi, l'article 41 de la *Loi sur la police* mentionne les circonstances suivantes : la commission médicale estime que l'intéressé est inapte ; l'intéressé est jugé inapte pendant le service préparatoire ; l'intéressé est révoqué à titre de sanction prononcée dans le cadre d'une procédure disciplinaire ; l'intéressé est condamné à titre définitif par un tribunal au titre d'une infraction pénale ; l'intéressé est frappé d'une déchéance professionnelle par un tribunal à titre de mesure complémentaire ; le contrat de l'intéressé a expiré et n'est pas renouvelé ou bien aucun poste permanent n'est vacant à l'issue de la période d'essai effectuée à titre contractuel ; l'intéressé fait l'objet de deux évaluations négatives consécutives ; la direction de la police estime que le maintien de l'intéressé dans la police « irait à l'encontre d'un intérêt fondamental du service ». Les destitutions peuvent être contestées devant les tribunaux administratifs.

117. Les nominations, promotions et révocations dans les services répressifs demeurent un sujet particulièrement problématique – voir également plus haut la section consacrée à la confiance du public dans ces services et le tableau donnant un aperçu. L'EEG nourrit des craintes quant au caractère discrétionnaire des décisions prises dans ce domaine. Il n'existe pas de critères spécifiques applicables aux nominations autres que pour ce qui est des connaissances générales et de l'absence de casier judiciaire et souvent, il n'est même pas nécessaire que la personne concernée soit actuellement employée comme membre des forces de l'ordre. Force est de constater également l'absence d'obligation d'appliquer un

processus de sélection ouvert et concurrentiel. L'EEG déplore également la situation en matière de destitution, qui laisse une large place à la décision discrétionnaire. Il n'est pas non plus procédé à des vérifications poussées sur la personne. De l'avis de l'EEG, la situation résultante présente des risques importants de politisation, d'arbitraire et de népotisme qui pourraient aggraver la situation à laquelle certains services répressifs sont actuellement confrontés, notamment la démotivation et l'insatisfaction, l'incapacité à pourvoir les postes vacants et les questions d'intégrité. Il est clair que les nominations, promotions et fins de fonction des hauts responsables dans la Police et les services des Gardes-Frontières devraient être mieux réglementées et rapprochées du statut des autres agents. Pour les plus hauts responsables, un mandat avec un terme fixe (par exemple 5 années) mériterait considération. **Le GRECO recommande d'établir un système de carrière pour régir les nominations, promotions et révocations concernant l'ensemble des cadres supérieurs de la police et des gardes-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.**

### *Évaluation des performances*

118. La police et le corps des gardes-frontières disposent tous deux d'un système d'évaluation périodique régi par des règles spécifiques<sup>54</sup>. Ces appréciations sont faites annuellement au début de la carrière puis au plus tous les deux ou trois ans (Police) ou au plus tous les cinq ans (gardes-frontières) en fonction du degré d'ancienneté. Les personnes chargées de procéder à ces évaluations sont les supérieurs hiérarchiques immédiats des agents concernés. L'évaluation peut être contestée devant un supérieur de rang plus élevé (dans un délai de 14 jours en ce qui concerne les policiers). Les décisions en matière de promotion tiennent normalement compte des évaluations de sorte qu'une évaluation négative peut également constituer un motif de révocation. Par contre, le résultat des appréciations n'influence pas l'octroi d'avantages tels que les primes.

### *Rotation et politique de mobilité*

119. Les policiers et les gardes-frontières ne sont soumis à aucun système de rotations régulières et périodiques et aucune politique de mobilité n'a été mise en place. En vertu des règles pertinentes, les transferts sont décidés d'office par la hiérarchie ou à la demande de l'agent concerné. Tout en reconnaissant pleinement l'importance des politiques de rotation et de mobilité dans le contexte des politiques d'intégrité (pour réduire les risques de corruption dans les services et de complicité avec des activités criminelles, par exemple), l'EEG considère qu'il existe actuellement d'autres problèmes à traiter en priorité en Pologne.

### *Salaires et avantages*

120. Les rémunérations dans les services répressifs dépendent du statut des fonctionnaires concernés. La police, par exemple, emploie aussi des fonctionnaires ou des salariés n'étant pas rémunérés conformément au régime applicable aux agents en uniforme. Malgré ces disparités, on peut dire que les nouvelles recrues suivant encore une formation

---

<sup>54</sup> En ce qui concerne par exemple le corps des gardes-frontières, les évaluations sont régies par le Décret du ministère des de l'Intérieur et de l'Administration sur l'évaluation périodique des gardes-frontières du 17 juin 2002.

perçoivent un salaire mensuel brut de base d'environ 570 EUR, tandis que le salaire des jeunes policiers s'élève à environ 840 EUR et celui des policiers expérimentés à un peu plus de 1 000 EUR. Le revenu réel varie en fonction d'allocations spécifiques, par exemple la prime d'ancienneté, l'indemnité de résidence, l'indemnité de transport ou le pécule de vacances. Il existe également des primes annuelles (1/12<sup>e</sup> du salaire annuel) et des primes d'anniversaire (après 20 ans de service). À titre de comparaison, le salaire brut moyen en Pologne en 2017 (3<sup>e</sup> trimestre) était d'environ 1 013 EUR<sup>55</sup>.

121. L'EEG considère que, même si le régime des retraites applicable aux membres des services répressifs est perçu comme étant très favorable, le fait que le salaire moyen des intéressés soit relativement bas (en particulier, mais pas seulement pour les postes du premier échelon) par rapport à la moyenne nationale ou aux salaires du secteur privé constitue une source majeure d'insatisfaction chez les agents en service et les nouvelles recrues. Selon certains d'entre eux rencontrés par l'EEG, tant la police que le corps des gardes-frontières éprouvent des difficultés à recruter et à retenir de nouveaux agents répondant aux normes attendues. Il en résulte un nombre non négligeable de postes vacants non pourvus, lequel s'élevait par exemple à 4 000 dans la police au moment de la visite et à 6 000 en octobre 2018 selon la presse (voir les notes de bas de page des paragraphes 97-98). Jusqu'à présent, la direction et le gouvernement n'ont heureusement pas envisagé d'abaisser ces normes professionnelles. Du point de vue de la préservation de l'intégrité, la situation actuelle engendre clairement des risques accrus dès lors que les policiers commencent à chercher d'autres sources de revenus soit parce que le coût de la vie a effectivement augmenté considérablement au cours des dernières années, soit parce que la modestie de leur salaire leur renvoie une mauvaise image d'eux-mêmes. L'EEG a été informée de l'existence d'un phénomène inquiétant parmi les jeunes recrues dont beaucoup quittent le service après avoir reçu leur première fiche de paie. Cette tendance affecte également des agents expérimentés, mais démotivés. De plus, bon nombre d'agents sont contraints ces dernières années de solliciter l'autorisation d'exercer une activité secondaire.

122. Le nombre de femmes dans la police et, dans une moindre mesure, dans le corps des gardes-frontières est encore faible, sans parler de la présence encore plus faible des intéressées aux postes de direction. Des stéréotypes négatifs à l'égard des femmes dans la police polonaise (mais aussi au sein du ministère public et de l'ensemble du système judiciaire) ont déjà été relevés dans d'autres rapports du Conseil de l'Europe.<sup>56</sup> La recherche d'un meilleur équilibre entre les sexes dans la police, y compris au niveau de la gestion et de l'élaboration des politiques, n'est pas seulement une exigence d'égalité au regard du droit international (voir également le paragraphe 18), mais pourrait également contribuer à des changements positifs en matière d'attitude et de performances dans la profession (par exemple, sous l'angle de la qualité des contacts avec le public et des suspects, de la lutte contre la loi du silence ou de la généralisation des processus à quatre yeux).

123. Le « Programme de modernisation des unités de police, de douane, de gardes-frontières et de pompiers, ainsi que du Bureau de protection du gouvernement » d'octobre 2017 s'applique à la période 2017-2020 et vise globalement à moderniser ces services et à améliorer les conditions de travail et les perspectives de carrière des agents.

---

<sup>55</sup> Source : Bureau central des statistiques de la Pologne

<sup>56</sup> Voir <https://www.coe.int/de/web/commissioner/-/poland-slow-down-and-consult-on-legislation-to-avoid-human-rights-backsliding>

Une révision des salaires aux échelons inférieurs est à l'ordre du jour dans les médias et pourrait éventuellement être élargie à d'autres échelons d'ici 2020<sup>57</sup>. Reste à savoir dans quelle mesure cette initiative parviendra à améliorer effectivement la situation. L'EEG a noté qu'en octobre dernier, soit un an après l'adoption du programme susmentionné, 20 000 à 30 000 policiers (selon les sources) se sont joints aux manifestations massives organisées pour protester en particulier contre les bas salaires dans le secteur public<sup>58</sup>. Les autorités ont signalé qu'en novembre 2018, un accord a été conclu pour les forces de l'ordre portant l'uniforme, prévoyant en moyenne une augmentation de PLN 650 (151 Euros) par poste en 2019 et de PLN 500 (117 Euros) par poste en 2020. L'EEG espère que ces accords seront mis en œuvre. L'EEG considère que la Pologne doit améliorer la situation pour les raisons susmentionnées. En même temps, à supposer que le revenu des agents aux échelons inférieurs soit augmenté, il faudrait veiller à conserver une marge de progression dans l'échelle des salaires jusqu'au départ à la retraite des intéressés. **Le GRECO recommande d'améliorer les conditions d'emploi dans la Police et le corps des gardes-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.**

### Conflits d'intérêts

124. En l'absence d'une définition générale ou d'un cadre stratégique du conflit d'intérêts, divers textes ont trait à des situations pouvant éventuellement générer un tel conflit. Il convient notamment de citer le :

- *le Code de procédure administrative et la Loi relative aux restrictions pesant sur les activités commerciales des personnes exerçant des fonctions publiques* qui répertorient des situations pouvant mener à des conflits d'intérêts ;
- *l'Ordonnance du Premier ministre n° 70 du 6 octobre 2011 relative un cadre éthique de la fonction publique* qui contient diverses dispositions visant à limiter l'apparition éventuelle de conflits d'intérêts ;
- *la Loi relative aux modalités spécifiques de supervision par le ministre de l'Intérieur du 21 juin 1996* qui interdit aux unités organisationnelles relevant de l'autorité dudit ministre, y compris la police et le corps des gardes-frontières, de participer à de quelconques activités, notamment économiques, dès lors que cette participation pourrait conduire à l'utilisation de la puissance publique, d'informations internes ou de sources publiques à des fins sans rapport avec leur mandat ou d'une manière contraire à leur mission ;
- une annexe au *Décret n° 11 du commandant en chef du corps des gardes-frontières relatif aux règles d'éthique professionnelle des gardes-frontières* du 20 mars 2003 qui interdit à tout garde-frontière de confondre intérêt public et privé dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, d'être lié par une quelconque obligation concernant la

---

<sup>57</sup> <http://www.thenews.pl/1/9/Artykul/349445,Poland-needs-more-police> et <https://bscpostgrads.wordpress.com/2017/10/25/police-reforms-and-community-policing-in-poland-2017-2020-by-monika-baylis/>

<sup>58</sup> <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-10-02/polish-police-join-protest-for-higher-pay-before-local-elections> et <https://www.reuters.com/article/us-poland-protests/polish-policemen-protest-demanding-pay-rises-idUSKCN1MC1RT>

manière dont il s'acquitte des devoirs de sa charge ou de s'adonner à des activités contraires à ses obligations professionnelles pendant et après son service ;

- les *Principes relatifs à l'éthique professionnelle des policiers* de 2003 qui interdisent à tout agent de commettre des actes relevant de la corruption sous toutes ses formes et d'arguer de leur statut professionnel à des fins privées.
- la *Décision n° 65 du ministre de l'Intérieur sur les lignes directrices en matière de contrôle* qui interdit de faire participer au contrôle une personne dès lors que les résultats dudit contrôle pourraient influencer sur les droits, devoirs ou obligations de l'intéressé ou d'un de ses proches (conjoint, parent) ou bien que ledit contrôle porte sur la manière dont l'intéressé s'acquitte (ou s'est acquitté au cours des 12 derniers mois) de ses fonctions. Le contrôleur peut être disqualifié d'office – en présence de doutes raisonnables sur son impartialité – à la demande écrite du directeur de l'unité de contrôle, du chef de l'équipe de contrôle, du contrôleur lui-même ou du directeur de l'entité contrôlée ;
- l'article 91b de la Loi sur le corps des gardes-frontières qui prévoit que les agents et employés de cette entité sont tenus d'informer leurs supérieurs hiérarchiques compétents de l'exercice – par leur conjoint ou une personne vivant sous leur toit – d'une activité professionnelle (ou de toute autre activité rémunérée) au sein d'un service d'enquête ou de sécurité, de la détention par celui-ci de tout ou partie du capital des entreprises fournissant des services (au sens de la Loi sur les marchés publics du 29 janvier 2004) à un organe ou une unité organisationnelle subordonnée au ministre de l'Intérieur ou contrôlée par lui.

125. L'EEG prend note de la diversité des règles en vigueur susceptibles de contribuer à limiter les situations problématiques. Elle note cependant qu'en l'absence d'une approche ou d'une définition générale des conflits d'intérêts, la divulgation ponctuelle de situations non expressément prévues par les différentes lois (et la manière préconisée de réagir à telles situations) n'est pas traitée. De plus, l'évaluation des situations et la résolution des conflits sont trop souvent laissées à la discrétion de l'autorité de surveillance, alors qu'elles devraient également relever d'une décision/initiative de la personne concernée. La recommandation concernant les règles de conduite dont il a été question plus haut permettrait de pallier cette lacune.

### **Interdiction ou restriction de certaines activités**

#### *Incompatibilités et activités extérieures et intérêts financiers*

126. Les policiers et les gardes-frontières ont interdiction d'adhérer à un parti politique (article 68 de la Loi sur le corps des gardes-frontières et article 63 de la Loi sur la police). En ce qui concerne les gardes-frontières, des règles supplémentaires énoncent l'obligation de signaler l'appartenance à toute association nationale, tandis que l'appartenance à des organisations ou associations étrangères – ou à des associations internationales – doit être approuvée par le commandant en chef du corps.

127. Aucun policier ne peut occuper un emploi rémunéré en dehors du service sans le consentement de son supérieur hiérarchique ni exercer des activités ou des occupations contraires aux obligations découlant de la Loi sur la police ou qui sapent la confiance dans la police (article 62 de la *Loi sur la police*). De même, un garde-frontière ne peut exercer

aucune activité parallèle rémunérée sans le consentement de son supérieur hiérarchique (article 67 de la *Loi sur le corps des gardes-frontières*). La Directive du commandant en chef du corps des gardes-frontières (n° 65) prévoit que de telles activités sont incompatibles avec les fonctions officielles dès lors : qu'elles apparaissent contraires aux intérêts du service ou incompatibles avec les devoirs de la charge et les règles éthiques ; qu'elles constituent une menace pour le prestige et la bonne réputation du service ; ou qu'elles sapent la confiance dans l'impartialité, etc.

128. Parallèlement, comme indiqué dans la première partie du présent rapport, la *Loi sur les restrictions à l'exercice d'activités économiques par des personnes exerçant des fonctions publiques* du 21 août 1997 prévoit que les personnes exerçant ces fonctions ne peuvent pas être membres du conseil d'administration, du conseil de surveillance ou du comité d'audit d'une société de droit commercial, d'une fondation ayant une activité économique ou d'une coopérative (à l'exception des coopératives de logement). Lesdites personnes ne peuvent pas non plus exercer d'autres fonctions dans une société de droit commercial, dès lors que de telles activités pourraient les amener à poursuivre un intérêt personnel ou à détenir plus de 10% du capital ou des parts de la structure actionnariale d'une entité commerciale.

129. Les articles 24 à 27 de la *Loi du 14 juin 1960 (Code de procédure administrative)* s'appliquent à l'exclusion d'un fonctionnaire ou d'un organe de l'administration publique ou bien d'un organe collégial de la procédure. En vertu de l'article 7, paragraphe 1, de la *Loi du 21 juin 1996 sur les droits des agents des services du ministre de l'Intérieur et des agents et employés des services supervisés par ledit ministre*, les personnels et les représentants syndicaux du ministère, du Service national de lutte contre les incendies, du corps des gardes-frontières et de la protection civile, ont interdiction de participer à toute activité, notamment commerciale, pouvant conduire à *l'utilisation de la puissance publique*, de renseignements concernant le service ou des deniers de l'État à des fins sans rapport avec leur mandat ou d'une manière contraire à leur mission.

130. L'EEG considère que les activités parallèles constituent un autre sujet problématique. Les discussions sur place ont révélé des divergences, certains interlocuteurs considérant que les règles sont appliquées/interprétées de manière restrictive (les activités accessoires étant en principe interdites) alors que d'autres ont confirmé l'augmentation considérable – due à l'insuffisance des salaires – du nombre de demandes d'autorisation d'exercer une telle activité. Tant au sein de la police que du corps des gardes-frontières, c'est généralement au supérieur hiérarchique ou au chef d'unité qu'il appartient d'approuver ou non l'exercice d'une activité secondaire. Le système est donc fortement décentralisé et l'EEG n'a pas pu se faire une idée d'ensemble des pratiques suivies, dans la mesure où aucun organe central de gestion ou d'administration ne conserve ces informations. Nul ne connaît non plus avec certitude la pratique suivie en cas de contestation d'un refus et la manière dont les supérieurs exercent un contrôle de suivi sur les activités extérieures déjà approuvées. De plus, l'approche décentralisée peut conduire à des pratiques très divergentes au sein de l'institution. **Le GRECO recommande de concevoir un système harmonisé d'autorisation des activités accessoires (rémunérées ou non) au sein de la police et des gardes-frontières, système qui prévoirait également un suivi efficace après l'octroi de l'autorisation.**

## *Cadeaux*

131. Les réponses au questionnaire et plusieurs interlocuteurs polonais travaillant pour des services répressifs ont mentionné les dispositions de l'article 228 du Code pénal qui incrimine à la fois le simple fait pour un agent public de recevoir (ou d'accepter de recevoir) un avantage matériel dans l'exercice des devoirs de sa charge (un acte passible d'une peine d'emprisonnement comprise entre six mois et huit ans) et le même comportement lorsque l'avantage récompense une action ou omission, avec ou sans manquement auxdits devoirs (la peine étant alors plus lourde que celle indiquée ci-dessus). D'aucuns ont déclaré que les dispositions susmentionnées établissent une politique de tolérance zéro à l'égard des cadeaux éventuels et ont par conséquent jugé superflu d'adopter des règlements supplémentaires ou des lignes directrices internes dans ce domaine.

132. Au cours des discussions sur place, l'EEG a finalement obtenu des informations contradictoires selon lesquelles des règles administratives prévoiraient effectivement un système d'autorisation préalable par la direction générale en ce qui concerne certains avantages tels que les marques d'hospitalité, mais ces normes visent apparemment un autre cas de figure (en l'occurrence le parrainage de manifestations par un organisme public). D'autres dispositions – énoncées notamment dans la Loi sur la police et dans les Règles de déontologie de la police – traiteraient des avantages communs tels qu'un repas, une faveur, etc. Toutefois, l'EEG n'a pas pu confirmer l'existence de telles règles et certains interlocuteurs ont finalement admis que les cadeaux demeurent un sujet non réglementé et que cette question a été débattue jusqu'à présent en vain avec le Bureau central anticorruption. Après la visite, il a été fait référence à la loi de 1997 sur les restrictions à la conduite des activités des personnes qui assument des fonctions publiques, obligeant certains hauts agents (par exemple les directeurs généraux et le commandant en chef du BG et leur conjoint) à notifier le Registre central géré par le Comité électoral national, mais en dehors de la portée limitée de ces arrangements, ils ne sont pas soumis à un mécanisme de vérification / sanction en cas de non-respect.

133. L'EEG rappelle que le GRECO a régulièrement exprimé des doutes quant au recours excessif aux dispositions du droit pénal pour réglementer l'offre et l'acceptation de cadeaux et autres avantages. Cette réticence tient à la différence fondamentale entre pots-de-vin et cadeaux, à la nécessité – selon les normes de preuve du droit pénal – de démontrer une intention criminelle, à la charge disproportionnée que représente l'engagement de poursuites pénales pour des actes impliquant des avantages mineurs et à l'absence générale en droit pénal de dispositions énonçant des consignes permettant de faire face aux diverses situations susceptibles de se présenter dans la pratique quotidienne. Il est donc important que la Pologne comble cette lacune dans le cadre de ses mécanismes de prévention et introduise des règles cohérentes en matière de cadeaux, accompagnées de lignes directrices appropriées en matière d'application et d'interprétation, par exemple en ce qui concerne les cadeaux liés à la coopération internationale ou à la simple politesse, de traitement des cadeaux inacceptables, etc. En l'absence de documents explicatifs, les agents sont contraints d'interpréter les règles eux-mêmes ou de demander conseil à leur superviseur : une situation pouvant aboutir à des pratiques incohérentes au sein de l'institution. La recommandation concernant les règles de conduite dont il a été question plus haut permettrait de remédier à cette lacune.

### *Utilisation abusive de ressources publiques*

134. Les règles régissant l'utilisation abusive des fonds publics sont définies dans la *Loi du 17 décembre 2004 sur la responsabilité en cas d'infraction à la discipline en matière de finances publiques* (voir le paragraphe 61 sur les PHFE). Ce sujet n'appelle pas de commentaires particuliers de la part de l'EEG.

### *Informations confidentielles et contacts avec les tiers*

135. L'utilisation (abusiv)e d'informations confidentielles est régie principalement par la *Loi sur la protection des informations classifiées* du 5 août 2010. Les informations considérées comme « classifiées » ne peuvent être mises à la disposition des personnes jouissant du niveau d'habilitation approprié que dans la mesure nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. En outre, la divulgation illégale d'informations confidentielles constitue une infraction pénale, passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans (article 266 du *Code pénal*), ou même jusqu'à cinq ou huit ans (lorsque les informations divulguées sont classées « secret » ou communiquées à une entité étrangère). La divulgation non intentionnelle constitue également un délit, lequel est cependant passible de sanctions moins lourdes. Ainsi, en vertu de l'article 91d de la Loi sur le corps des gardes-frontières, un agent en congé (sabbatique, etc.) n'est pas autorisé à utiliser des informations acquises dans le cadre de l'exercice de ses fonctions pour obtenir des avantages matériels ou personnels, même en lien avec la recherche d'un autre travail.

136. L'EEG a noté que la fuite d'informations/l'accès non autorisé(e) aux données continue à faire peser de graves risques dans le contexte des activités des services répressifs polonais, comme le prouvent certaines affaires. Dans ce contexte et puisque les contacts avec des tiers ne sont apparemment pas réglementés, la Pologne devrait veiller à ce que des mesures supplémentaires soient prises pour mieux assurer la protection des informations, y compris en présence de demandes ou de sollicitations émanant de sources fiables telles que des collègues et des superviseurs, ou éventuellement aussi d'anciens collègues ayant rejoint le secteur privé. La recommandation concernant les règles de conduite dont il a été question plus haut permettrait de remédier à cette lacune.

### *Restrictions après la cessation des fonctions*

137. En vertu de l'article 91c de la Loi sur le corps des gardes-frontières, les anciens gardes-frontières ayant occupé un poste dont la description incluait l'acquisition de biens ou qui demeurent mariés ou en relations étroites avec une personne passant des contrats avec cet organisme ont interdiction de participer à des appels d'offres organisés par leur corps d'origine pendant trois ans après la cessation de leurs fonctions. Une dérogation peut cependant être accordée par le commandant en chef du corps des gardes-frontières. La police polonaise n'a fait état d'aucun mécanisme comparable. Globalement, il semblerait que les activités postérieures à l'emploi ne fassent pas généralement l'objet d'un contrôle de la part de la police et du corps des gardes-frontières, par exemple dans le cadre d'« entretiens de départ » pour déterminer les intentions de l'agent ou des raisons l'ayant incité à quitter le service ; une telle pratique aurait pourtant l'avantage de fournir des informations supplémentaires à la direction et aux décideurs de l'organisme concerné sur le



fonctionnement de l'unité territoriale ou du service spécialisé dans laquelle servait l'intéressé, le niveau de motivation ou d'insatisfaction du personnel, etc.

### **Déclaration d'actifs, de revenus, de passif et d'intérêts**

138. Cette question est régie par un certain nombre de textes différents tant en ce qui concerne la police que le corps des gardes-frontières<sup>59</sup>. Les policiers, de même que les agents et les employés du corps des gardes-frontières, sont tenus de soumettre chaque année avant le 31 mars une déclaration de patrimoine relative à l'exercice précédent ; ils doivent en outre remettre aussi une déclaration sur demande de leur direction. Les informations sont fournies par écrit sur un formulaire papier standardisé semblable pour les deux corps et rédigées de manière à connaître les sources et le niveau des revenus, les actifs financiers, les biens immobiliers, toute activité économique ainsi que les fonctions exercées dans une société commerciale ou coopérative. Les biens détenus en communauté avec le conjoint doivent également être déclarés. Seuls les gardes-frontières sont tenus de déclarer leur passif (prêts, dettes). Le contenu des déclarations doit être publié au Journal officiel sans mention de renseignements tels que la date et le lieu de naissance, l'adresse ou l'emplacement du ou des biens immeubles. Il semblerait qu'en pratique, seules les déclarations des plus hauts responsables centraux et régionaux soient publiées. Une décision spéciale (n° 66) d'avril 2016 a été prise par le commandant en chef du corps des gardes-frontières *sur l'analyse des données figurant dans les déclarations de patrimoine*. En ce qui concerne la police, l'étendue des contrôles serait déterminée par une *Ordonnance du ministre de l'Intérieur et de l'Administration du 17 juillet 2007 relative à la procédure de déclaration de patrimoine des fonctionnaires de police et à la procédure de publication des déclarations des personnes exerçant des fonctions de police*. Ce texte prévoit prétendument la procédure pour la désignation des officiers compétents en matière de protection des informations (qui sont autorisés en l'occurrence à vérifier les informations contenues dans les déclarations), et pour la vérification des déclarations (qui est actuellement faite par les 10 agents du Service de la sécurité des informations).

139. Selon les explications fournies sur place, la police et le corps des gardes-frontières ne sanctionnent pas de la même manière les manquements aux obligations déclaratives. Les membres de la police s'exposent à des sanctions disciplinaires, y compris la révocation (étant donné que nombre de salariés de cette organisation ne sont pas des fonctionnaires de police, des règles spéciales ont dû être adoptées à leur égard en 2013). Les membres du corps des gardes-frontières seraient normalement passibles de sanctions pénales en cas de communication de données fausses, lesquelles incluraient une amende, une restriction de liberté et une peine d'emprisonnement maximale comprise entre un et cinq ans. Les déclarants qui sont dans des positions de manager de la police ou des gardes-frontières, qui tombent sous le coup de la *Loi sur les restrictions à l'exercice d'activités économiques par des personnes exerçant des fonctions publiques* de 1997 peuvent être tenus pour responsables au plan pénal et disciplinaire en cas de fausse déclaration ou autre infraction.

140. Malgré les nombreuses dispositions adoptées au fil des ans, les praticiens rencontrés sur place n'ont pas été en mesure de fournir à l'EEG des informations précises et fiables sur les modalités de la vérification des déclarations des agents des services répressifs, les

---

<sup>59</sup> Les principales exigences sont énoncées dans la *Loi sur la police* (article 62) et la *Loi sur le corps des gardes-frontières* (article 91a).

principaux responsables dans ce domaine et les conséquences pratiques des vérifications. Aucune information n'était non plus disponible sur les résultats de ces vérifications. Les discussions sur place ont également débouché sur un tableau incohérent. Pour certains interlocuteurs, les personnes/organes responsables sont les chefs d'unités de la police et le Bureau de la protection de l'information du corps des gardes-frontières. Pour d'autres, le supérieur hiérarchique immédiat (dans la police) est lui-même chargé de vérifier les déclarations et de procéder à une évaluation formelle confirmant ou non l'exactitude des informations soumises ; lorsqu'il peine à trouver des explications convaincantes à une anomalie, il soumet l'affaire au commandant en chef. Il a également été confirmé que, dans la pratique, le supérieur hiérarchique n'ayant pas le temps de procéder à de telles évaluations, il peut transmettre le dossier à une autre équipe pour qu'elle l'examine (ou il peut aussi le transmettre au service central responsable des affaires intérieures). Lors de l'adoption du présent rapport, les autorités ont fait référence à l'article 62(4) de la loi sur la police selon lequel il incombe à l'Inspecteur de la Supervision Interne d'analyser les déclarations. D'aucuns ont également évoqué l'existence d'une sorte de contrôle central – au sein de la police et du corps des gardes-frontières – sur la base des déclarations reçues, mais sans plus de précisions. D'autres interlocuteurs, enfin, ont souligné que le Bureau central anticorruption procède également à des contrôles aléatoires ultérieurs, en plus de ceux effectués au sein de la police et du corps des gardes-frontières.

141. Aux yeux de l'EEG, le système de surveillance dans ce domaine spécifique devrait être revu dans la mesure où les responsabilités et les modalités respectives des contrôles et vérifications ne sont pas clairement définies et demeurent incomprises de nombreux praticiens exerçant des fonctions de contrôle et de gestion. Par ailleurs, en ce qui concerne la police, la décentralisation complète de la responsabilité principale dans ce domaine – la charge du contrôle revenant au chef d'unité ou au supérieur immédiat du déclarant (selon le cas), à savoir des personnes mal préparées à assumer une telle tâche en plus de leurs fonctions quotidiennes de gestion – n'est pas une solution satisfaisante. Il existe également un risque que deux poids deux mesures soient appliqués dans la pratique, alors qu'un nombre croissant d'agents et de salariés de la police et du gouvernement cherchent des sources de revenus complémentaires et que le nombre de demandes d'exercice d'une activité secondaire a apparemment augmenté. **Le GRECO recommande qu'un système robuste et effectif soit introduit pour la vérification des déclarations de patrimoine.**

### **Mécanismes de surveillance**

#### *Aperçu général des mécanismes*

142. La police et le corps des gardes-frontières sont placés sous la surveillance générale du ministère/ministre de l'Intérieur et de l'Administration. Ce dernier peut donc procéder à des contrôles des organes et entités placés sous son autorité. Plusieurs autres autorités ou organismes exercent également une fonction de contrôle (au moyen d'audits, d'inspections et d'évaluations) à l'égard du quartier général et d'autres unités de la police et du corps des gardes-frontières, notamment la Chambre suprême de contrôle, le Commissaire aux droits de l'homme, les autorités judiciaires, l'Inspection nationale du travail, le Bureau des étrangers, l'Inspection sanitaire principale, l'Inspection générale de la protection des données personnelles, etc.

143. Comme les discussions sur place l'ont confirmé, le Bureau central anticorruption (BCA) – un organe central de contrôle de l'administration publique supervisé par le Premier ministre – peut également procéder à des contrôles et des vérifications concernant la police et le corps des gardes-frontières. Le BCA a été chargé de l'élaboration du nouveau programme de lutte contre la corruption adopté début 2018.

144. Il n'existe pas de dispositions spécifiques concernant la participation de la société civile à la surveillance générale des services répressifs en Pologne. Les organisations de la société civile rencontrées par l'EEG ont indiqué avoir été associées à l'élaboration des éditions précédentes du Programme national anticorruption et au suivi de sa mise en œuvre. Ce n'est plus le cas avec le nouveau programme adopté en 2018.

*Organes de surveillance spécifique à la police, au corps des gardes-frontières et au ministère de l'Intérieur et de l'Administration*

145. En ce qui concerne **la police**, les principaux services chargés du contrôle général et de la mise en œuvre des activités liées à l'intégrité sont les suivants : a) **le Bureau d'inspection** du quartier général de la police emploie 42 agents (dont 7 femmes) et 27 fonctionnaires et agents contractuels (19 femmes) ; b) **le Bureau des affaires intérieures de la police (BAI)** mène et coordonne les activités opérationnelles et les enquêtes ainsi que les activités de prévention de la corruption concernant les agents et fonctionnaires de ce corps. Il recueille, traite et analyse également des informations sur les activités criminelles au sein de la police. Des unités organisationnelles sont présentes dans les structures régionales de la police. Le BAI employait au moment de la visite 296 agents (dont 51 femmes) et 92 fonctionnaires ou contractuels (dont 41 femmes). Dirigé par un directeur et deux directeurs adjoints, il publie des rapports annuels sur ses activités, lesquels contiennent des informations statistiques et autres sur les infractions pénales et les tendances criminelles au sein de la police, ainsi qu'une description de ses activités de prévention. Les rapports formulent également des propositions de modification des textes législatifs et réglementaires relatifs aux procédures de travail. De nouvelles règles sur le fonctionnement du BAI ont été adoptées après la visite en vertu d'une ordonnance ministérielle n°49 du 27 juillet 2018.

146. S'agissant du **corps des gardes-frontières**, les organes pertinents sont : a) le **Bureau central du quartier général des gardes-frontières** chargé des inspections internes et des audits des unités organisationnelles. Dirigé par un directeur et un directeur adjoint, il comprend quatre services; b) la **Direction des Affaires intérieures du corps des gardes-frontières** créée en novembre 2017<sup>60</sup> est chargée d'identifier, prévenir et réprimer les infractions, y compris les actes de corruption commis par des gardes-frontières, ainsi que de poursuivre les auteurs. Cet organe est régi par le *Décret 33 du 2 juin 2009 du commandant en chef du corps des gardes-frontières réglementant le Bureau des affaires intérieures dudit corps*. Le Bureau des affaires intérieures du corps des gardes-frontières est dirigé par un directeur qui rend compte directement au commandant en chef. Chaque unité abrite un service local relevant directement du directeur du Bureau. L'inspecteur des vérificateurs aux comptes internes peut décider d'étendre le pouvoir de surveillance du Bureau à des fonctionnaires et employés de la police. Lors de la visite le personnel du Bureau se

---

<sup>60</sup> Par la Loi modifiant la Loi relative à certains droits des membres du personnel du Bureau servant le ministre de l'Intérieur, ainsi que les agents et employés des bureaux supervisés par ledit ministre, et certaines autres lois, telle qu'elle a été adoptée le 9 novembre 2017 et est entrée en vigueur le 27 janvier 2018.

composait de 117 agents, dont 86 hommes et 31 femmes, de 9 agents civils (tous de sexe féminin) et de 2 agents fournissant des services de soutien (un homme et une femme). De nouvelles règles sur le fonctionnement de cette direction ont été adoptées après la visite en vertu d'une ordonnance ministérielle n°50 du 27 juillet 2018.

147. Le 9 novembre 2017, le ministre de l'Intérieur a modifié la Loi du 21 juin 1996 relative à certains membres du personnel, ainsi qu'aux fonctionnaires et agents des services supervisés par lui. La nouvelle loi modifiée, intitulée *Loi sur les formes spéciales de contrôle exercé par le ministre de l'Intérieur*, prévoit la création d'un nouveau **Bureau de contrôle interne (BCI)** – placé sous l'autorité directe du ministre – chargé de contrôler la police, le corps des gardes-frontières, le Bureau du gouvernement et le Service national de lutte contre les incendies. Devenu opérationnel en janvier 2018, le BCI devrait compter un effectif total de 50 personnes (dont 22 avaient déjà été engagées au moment de la visite). Le BCI a pour tâche : de mener les enquêtes et les procédures disciplinaires ; d'identifier, de prévenir et de détecter les infractions commises par des fonctionnaires de police, des membres du corps des gardes-frontières et des agents du Bureau de sécurité du Gouvernement (BSG) ; de vérifier les candidats à des postes spécifiques ; d'ouvrir des enquêtes de sécurité et de contrôler les enquêtes menées par la police, le corps des gardes-frontières et le BSG ; de veiller au respect de l'obligation pour les policiers, les gardes-frontières et les membres du BSG de soumettre une déclaration de patrimoine et pour leurs supérieurs hiérarchiques compétents de la contrôler (pour autant que ce contrôle n'empiète pas sur les compétences du Bureau central anticorruption) ; de vérifier la conformité de l'action à la législation et aux principes éthiques applicables aux agents des services répressifs au regard de la nécessité d'assurer le respect des droits de l'homme et de la liberté des citoyens ; ainsi que de contrôler le respect des règles de conduite professionnelle par les agents des services répressifs notamment en ce qui concerne la collecte et le traitement de données à caractère personnel.

148. Il est clair pour l'EEG qu'une action déterminée est nécessaire pour améliorer le système général de contrôle de la police et du corps des gardes-frontières. Il convient de relever tout d'abord une fréquente redondance entre les fonctions exercées par les services responsables des affaires intérieures de la police et du corps des gardes-frontières d'une part et les fonctions confiées au BCI nouvellement créé et, en fin de compte, au BCA. L'EEG a également été informée qu'une partie du personnel des services des affaires intérieures de la police et du corps des gardes-frontières serait transférée au BCI nouvellement créé, probablement au prix d'une réduction de leur compétence. Parallèlement, les structures de la police et du corps des gardes-frontières responsables des affaires intérieures ne relèvent plus des commandants en chef respectifs de ces organisations, mais rendent compte directement au ministre, apparemment par l'intermédiaire du BCI susmentionné (ce point n'a pas pu être totalement éclairci au moment de la visite, compte tenu du caractère temporaire des modalités d'application adoptées en janvier). Dans cette constellation, les rôles et les responsabilités respectives des divers organes concernés – en matière de définition d'approches et de politiques appropriées fondées sur le risque concernant l'intégrité des services répressifs – n'ont pas été redéfinis.

149. Deuxièmement, s'agissant des enquêtes internes, en particulier dans le contexte des affaires disciplinaires, la situation est d'autant plus problématique que chaque supérieur hiérarchique a la responsabilité première de décider des procédures. En l'absence de lignes

directrices claires en la matière, il existe un risque de voir appliquer deux poids deux mesures, à l'instar de ce qui a été observé précédemment dans le présent rapport à propos de la vérification des déclarations de patrimoine, l'approbation des cadeaux et des activités secondaires, etc. Les entretiens ont révélé la diversité des approches suivies et certains interlocuteurs ont même souligné l'implication quasi systématique du procureur dans la procédure pénale. De l'avis de l'EEG, cette situation, extrêmement regrettable, est aussi le résultat d'une approche très fragmentée s'agissant de contrôler le respect des règles relatives aux tâches quotidiennes. Il conviendrait de tracer une ligne de démarcation plus nette entre la réponse administrative (en interne) et la réponse pénale aux affaires disciplinaires. Il faudrait également distinguer plus clairement entre les mesures pouvant être imposées par le supérieur hiérarchique (par exemple un avertissement) et les circonstances justifiant une enquête et la participation systématique d'un organe central, idéalement celui responsable des affaires intérieures. **Le GRECO recommande de (i) préciser les responsabilités respectives des organes chargés de l'intégrité et de la surveillance de la police et du corps des gardes-frontières, et (ii) mettre en œuvre des approches disciplinaires cohérentes sur la base de lignes directrices communes.**

150. Enfin, le BCI nouvellement créé est habilité à recevoir toutes les informations de la police et du corps des gardes-frontières dont il a besoin pour exercer ses fonctions et il a le devoir de communiquer au ministre ses conclusions en décrivant les procédures employées. L'EEG a obtenu confirmation que le ministre peut maintenant réclamer toutes sortes de renseignements par l'entremise du BCI, y compris des informations sur les enquêtes prévues ou en cours. Les interlocuteurs ont expliqué que le but de ce changement est d'améliorer la portée et la qualité de la surveillance exercée par le ministre au cas où des membres de la haute direction de la police seraient impliqués en raison de la mauvaise réputation du quartier général de ce corps<sup>61</sup>. Cependant, de l'avis de l'EEG, cette situation fait peser le risque d'extraction / de divulgation à mauvais escient d'informations sensibles sur des enquêtes en cours, quoi pourraient être utilisées pour interférer avec le cours de procédures. L'EEG encourage les autorités polonaises à garder ces questions à l'esprit afin d'assurer que des garde-fous légaux encadrent la collecte par le Bureau de contrôle interne d'informations sensibles, et leur utilisation à des fins illégitimes.

### **Obligations de signalement et protection des lanceurs d'alerte**

151. L'EEG n'a pas pu obtenir une image fiable des obligations déclaratives en vigueur au sein de la police et du corps des gardes-frontières. Selon ce dernier, par exemple, lorsqu'un membre du personnel a connaissance d'un acte lié à la corruption, il doit en informer son supérieur immédiat de manière à ce que les mesures procédurales appropriées soient prises. Le rapport peut également être adressé au Service des affaires intérieures sans passer par la voie hiérarchique ou à d'autres autorités chargées de l'application de la loi – telles que le Bureau du procureur, la police ou le Bureau central anticorruption – conformément aux dispositions du Code de procédure pénale qui est l'instrument pertinent en la matière. Le procureur peut notamment appliquer certaines mesures conservatoires. Il a également été souligné que le fait de ne pas signaler une infraction liée à la corruption commise par un agent du corps des gardes-frontières est considéré comme un manquement au devoir et, par conséquent, passible de mesures disciplinaires conformément à l'article 135, paragraphe 2, de la Loi sur le corps des gardes-frontières, de sorte que l'agent concerné peut être inculpé

---

<sup>61</sup> [http://wsfip.edu.pl/docs/biezacynumer/ZN2\\_2016/ZN\\_WSFIP\\_2\\_2016\\_4\\_Ryszard\\_Beldzikowski.pdf](http://wsfip.edu.pl/docs/biezacynumer/ZN2_2016/ZN_WSFIP_2_2016_4_Ryszard_Beldzikowski.pdf)

en vertu de l'article 231 du Code pénal. En ce qui concerne la police, l'EEG note que, selon l'article 24 des Règles de déontologie professionnelle de 2003, « un policier ne peut pas accepter, tolérer ou ignorer un comportement policier contraire à la déontologie ».

152. Au cours des discussions sur place, l'EEG a reçu la confirmation qu'il n'existe pas de réglementation spécifique et suffisamment claire concernant le signalement des comportements répréhensibles au sein de la police et du gouvernement et la protection des donneurs d'alerte de bonne foi, en dehors de celle prévue par le droit pénal. De tels mécanismes sont importants dans toute institution chargée de l'application de la loi, en particulier en présence de risques de complicité au sein de l'institution et d'une culture du silence préjudiciable à de telles divulgations et pouvant conduire à des mesures de représailles contre le dénonciateur (par des collègues ou la direction). Certains des interlocuteurs de l'EEG ont confirmé l'existence de cette loi du silence. En même temps, l'absence de règles claires a conduit à la création d'une pléthore d'organismes prétendument responsables de la réception des dénonciations et des soupçons : le BCI nouvellement créé sous l'égide du ministère de l'Intérieur, les services responsables des affaires intérieures de la police et du corps des gardes-frontières, le BCA, le parquet, le supérieur immédiat et la direction générale. Cette confusion pourrait avoir un effet dissuasif sur les agents des services répressifs désireux de signaler une affaire. Lorsque la Pologne mettra en place un système approprié de signalement des soupçons, les canaux de communication devront être clairement définis et des mesures de protection contre les mesures de rétorsion – éventuellement déguisées – prévues. Il sera tout aussi important de mettre en place un suivi approprié pour s'assurer que le personnel de l'ensemble des catégories/grades respecte les règles. **Le GRECO recommande 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 gardes-frontières, assorti des mesures de protection appropriées contre les représailles.**

### **Procédures de recours ouvertes au grand public**

153. Le droit des citoyens de porter plainte est garanti par la Constitution (article 63)<sup>62</sup>. Le Code de procédure administrative définit la procédure de plainte et de demande<sup>63</sup>, ainsi que la compétence des autorités chargées de leur gestion<sup>64</sup>. L'*Ordonnance du Conseil des ministres relative à l'organisation de la réception, l'examen et la gestion des plaintes et demandes* du 8 janvier 2002 décrit de manière plus détaillée ladite procédure. Les plaintes et demandes peuvent être soumises par écrit (y compris par courrier électronique) ou oralement, auquel cas un procès-verbal indiquant les coordonnées du plaignant est dressé. Les plaintes anonymes (c'est-à-dire n'indiquant pas les nom, prénom et adresse du plaignant) sont considérées comme inacceptables conformément à l'article 8 du *Règlement*

---

<sup>62</sup> « Toute personne a le droit de soumettre des pétitions, propositions et plaintes dans l'intérêt général, dans son propre intérêt et dans celui d'un tiers (avec le consentement de l'intéressé) un organe de la puissance publique, ainsi qu'à des organisations et des organismes sociaux en liaison avec l'exercice par ces derniers des devoirs de leur charge en qualité d'agent de l'administration. »

<sup>63</sup> L'article 227 de la Loi prévoit que : « la plainte peut notamment dénoncer une négligence ou la négligence des organes compétents ou de leurs employés dans l'accomplissement de leurs tâches, la violation de l'État de droit ou des intérêts des plaignants, ainsi que le traitement prolongé ou inutilement tatillon d'une affaire ».

<sup>64</sup> Article 229.

*du Conseil des ministres concernant l'organisation de la réception et du traitement des plaintes et des requêtes de janvier 2002.*

154. Comme indiqué plus haut, divers organes relevant du ministère de l'Intérieur et de l'Administration, ainsi que de la police et du corps des gardes-frontières sont habilités à recevoir des plaintes. En dehors des services répressifs, le Commissaire aux droits de l'homme (médiateur) est l'organe indépendant compétent pour recevoir les rapports relatifs aux violations des droits de l'homme commises par les forces de l'ordre et autres organes. L'EEG a été informée qu'au sein de la police, les plaintes concernant des agents spécifiques sont traitées par le commandant de l'unité territoriale ou locale concernée qui décide alors si l'affaire nécessite ou non l'ouverture d'une procédure disciplinaire à son niveau ou si elle doit être transmise au Service des affaires intérieures pour complément d'enquête. Les autorités polonaises ont indiqué après la visite que les plaintes contenant des allégations d'infractions pénales commises par des policiers sont à adresser immédiatement au service en charge des affaires internes ou au parquet compétent.

155. Après la visite, les autorités polonaises ont indiqué que même si les dénonciations anonymes ne sont pas admissibles, au niveau des gardes-frontières leur contenu est malgré tout exploité de diverses manières. La plainte peut être transmise à l'unité territoriale compétente pour un complément d'enquête préliminaire, les informations peuvent être utilisées à des fins analytiques ou autres, y compris dans le cadre des formations. L'EEG regrette que les plaintes anonymes ne puissent pas être traitées ou même prises en considération à des fins d'analyse (analyse des risques, audits et inspections ciblées, élaboration de politiques, sensibilisation et formation, etc.). Les informations importantes qui pourraient indiquer des problèmes systémiques ou propres à une unité spécifique risquent ainsi d'être définitivement perdues. De l'avis de l'EEG, les informations fournies de manière anonyme devraient toujours être acceptées et analysées d'une quelconque manière. Spécialement en ce qui concerne la police, la Pologne souhaitera peut-être examiner plus avant cette question, dans le cadre des analyses de risque recommandées plus haut et de la (re)définition de ses politiques d'intégrité pour la police et le corps des gardes-frontières.

### **Application et sanctions**

#### *Procédures disciplinaires*

156. La Loi sur la police et la Loi sur le corps des gardes-frontières définissent le cadre disciplinaire applicable qui est précisé plus en détail dans des règlements ministériels datés du 13 février 2014 et du 28 juin 2002 concernant les agents de police et des gardes-frontières, respectivement. Une procédure disciplinaire peut être engagée indépendamment de la responsabilité pénale pour le même acte. Les sanctions disciplinaires comprennent : une réprimande, l'interdiction de quitter un lieu déterminé, l'avertissement en cas d'inaptitude au service au poste actuellement occupé, le transfert à un poste inférieur, la rétrogradation et la révocation. En vertu de l'article 135 de la Loi sur le corps des gardes-frontières, les membres de cet organisme sont passibles de sanctions disciplinaires en cas de manquement à la discipline professionnelle, de non-respect des règles déontologiques – et en particulier d'actes de nature à porter atteinte à l'honneur, la dignité et la bonne réputation de leur profession – et, dans divers cas de figure dûment répertoriés, dans les

autres dispositions de la même loi. Les sanctions et la logique disciplinaires sont analogues à celles de la police.

157. Dans la police, la procédure disciplinaire peut être engagée dans un délai de 90 jours : par le supérieur hiérarchique d'office, à la demande de ce dernier ou d'un autre agent placé encore plus haut dans la hiérarchie directe ou d'un supérieur hiérarchique, à la demande d'un tribunal ou d'un procureur ou bien à la demande d'un citoyen se plaignant d'être victime (qui devra être informé de la décision prise et qui peut faire appel). Les infractions disciplinaires sont prescrites au bout d'un an. Le supérieur responsable désigne un agent chargé de conduire la procédure disciplinaire, laquelle doit être bouclée dans les 30 jours (ce délai étant renouvelable une seule fois par le commandant en chef). L'enquêteur établit un rapport sur la base duquel le supérieur hiérarchique rend une décision d'acquittement ou de sanction. En cas de révocation, ledit supérieur convoque la personne mise en cause à une audience. L'accusé a le droit de faire appel de la décision. En cas de décision ou de solution imposée par le commandant en chef de la police, seul ce dernier est habilité à examiner un recours éventuel.

158. L'EEG a noté que la production de statistiques consolidées et fiables sur les affaires disciplinaires et pénales impliquant des membres du personnel de la police et des gardes-frontières reste un défi pour les services répressifs polonais. L'EEG n'a pas été en mesure d'obtenir ces données pour plusieurs années, ce qui l'a empêché d'identifier des tendances éventuelles et d'évaluer l'efficacité des mécanismes disciplinaires. Ce problème s'explique peut-être par l'absence de collecte centralisée des données par un service responsable des ressources humaines et de la gestion des dossiers personnels/disciplinaires et aussi par le nombre d'organes compétents pour traiter les dossiers (supérieur hiérarchique, affaires intérieures, autre organe, en particulier dans la police<sup>65</sup>). De plus, dans le cadre des entretiens sur place, plusieurs interlocuteurs ont refusé de communiquer des données en arguant de leur caractère confidentiel. Lors de l'adoption du présent rapport, les autorités polonaises ont indiqué que les gardes-frontières étaient en train de mettre en place un tel registre central.

159. Abstraction faite de la nécessité de clarifier les rôles respectifs et de rationaliser les mécanismes disciplinaires, qui a été abordée précédemment et a donné lieu à une recommandation (voir le paragraphe 149), l'EEG a constaté que le nombre d'infractions disciplinaires reste élevé, en particulier dans la police. Dans le même temps, la proportion d'affaires dans lesquelles aucune procédure n'est engagée ou qui ont été closes semble anormalement élevée. Il en va de même du nombre d'acquittements, ce qui pourrait traduire certains problèmes dans la qualité des procédures disciplinaires et de leurs résultats. La Pologne pourrait opportunément procéder à une analyse appropriée des raisons expliquant la proportion élevée d'affaires classées et d'acquittements.

---

<sup>65</sup> Les chiffres suivants ont été communiqués à l'EEG après sa visite. Pour l'année 2016 : 7 096 infractions disciplinaires en tout ont été identifiées, ce qui correspond à plus de 7% des policiers. 5 568 concernaient une infraction à la discipline professionnelle et 1 064 une infraction à la discipline professionnelle combinée à une infraction pénale ou autre. 464 cas étaient liés au non-respect de l'éthique professionnelle. Toutefois, seules 1811 procédures disciplinaires ont été engagées (dont 152 concernant des cadres) et des sanctions ont été prononcées dans 557 cas (195 personnes ont été acquittées et 509 exemptées de sanction). Les principales sanctions prononcées ont été le blâme (449) et l'avertissement (65). En 2017, le nombre d'infractions disciplinaires identifiées s'est élevé à 8 483, sur lesquelles 2 269 ont donné lieu à une procédure disciplinaire et 788 à une sanction disciplinaire.



### *Procédures pénales à l'encontre de policiers*

160. Les policiers et les gardes-frontières ne jouissent pas d'immunités ou autres privilèges. Le tableau qui suit dresse un aperçu des chefs d'accusation portés contre des agents du corps des gardes-frontières pendant la période 2012-2016 au titre d'actes de corruption :

| <b><i>Chefs d'accusation portés contre des agents du corps des gardes-frontières</i></b> |   |   |  |   |
|--|---|---|--|---|
|  | Article 228 du CP<br>(corruption passive) | Article 231 du CP<br>(excès de pouvoir) | Article 231, paragraphe 2, du CP<br>(corruption aggravée, recherche d'un avantage personnel) | Article 258 du CP<br>(participation à un groupe organisé) |
| <b>2012</b>  | 16  | 3                                       |  | 1   |
| <b>2013</b>  | 4   |   | 1  |   |
| <b>2014</b>  |   | 5                                       | 4  | 2   |
| <b>2015</b>  |   | 1                                       | 1  | 3   |
| <b>2016</b>  |   |   | 4  |   |
| <b>Total</b>   | 20  | 9                                       | 10   | 6   |

161. D'après le rapport annuel du Bureau des affaires intérieures de la police pour l'année 2016, 420 policiers au total ont été soupçonnés d'infractions (contre 402 en 2015), soit un total de 1 111 infractions présumées (contre 1 098 en 2015). En conséquence, 307 personnes ont été inculpées. Les infractions liées à la corruption (corruption, trafic d'influence, délit au détriment de l'intérêt général ou d'un intérêt privé) ont représenté 32% du nombre total d'infractions, le reste concernant des actes criminels liés à des documents officiels, des biens, des informations protégées, des atteintes à la vie ou à la santé, des drogues et des actes de violence. Les infractions liées à la police de la circulation représentaient la catégorie la plus importante. Lors de l'adoption du présent rapport, les autorités polonaises ont fourni des données actualisées pour 2017 montrant que 217 agents de police ont été poursuivis. Des faits de corruption (pots de vin, trafic d'influence, abus de pouvoir en vue d'un gain matériel) représentaient 47% du nombre total d'infractions.

## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

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

*En ce qui concerne l'administration centrale (hautes fonctions de l'exécutif)*

- i. 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 (paragraphe 30) ;**
- ii. 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 (paragraphe 33) ;**
- iii. (i) 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) 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 (paragraphe 37) ;**
- iv. s'assurer qu'un mécanisme de surveillance Independent soit en place aux fins de garantir la mise en œuvre effective de la législation sur la liberté d'information (paragraphe 40) ;**
- v. (i) 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) 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 (paragraphe 42) ;**
- vi. 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 (paragraphe 44) ;**
- vii. que des règles et orientations communes aux activités gouvernementales soient introduites concernant les activités accessoires (paragraphe 56) ;**

- viii. **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 (paragraphe 65) ;**
- ix. **(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) (paragraphe 72) ;**
- x. **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 (paragraphe 78) ;**
- xi. **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 (paragraphe 80) ;**
- xii. **s'agissant des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, qu'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 (paragraphe 87) ;**
- xiii. **faire en sorte que les procédures devant le Tribunal d'Etat n'entravent pas les poursuites devant les juridictions de droit commun (paragraphe 90) ;**

*En ce qui concerne les services répressifs*

- xiv. **que la police et le corps des gardes-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 (paragraphe 104) ;**
- xv. **que les règles de conduite de la police et du corps des gardes-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 (paragraphe 107) ;**

- xvi. **établir un système de carrière pour régir les nominations, promotions et révocations concernant l'ensemble des cadres supérieurs de la police et des gardes-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 (paragraphe 117) ;**
- xvii. **améliorer les conditions d'emploi dans la Police et le corps des gardes-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 (paragraphe 123) ;**
- xviii. **concevoir un système harmonisé d'autorisation des activités accessoires (rémunérées ou non) au sein de la police et des gardes-frontières, système qui prévoirait également un suivi efficace après l'octroi de l'autorisation (paragraphe 130) ;**
- xix. **qu'un système robuste et effectif soit introduit pour la vérification des déclarations de patrimoine (paragraphe 141) ;**
- xx. **(i) préciser les responsabilités respectives des organes chargés de l'intégrité et de la surveillance de la police et du corps des gardes-frontières, et (ii) mettre en œuvre des approches disciplinaires cohérentes sur la base de lignes directrices communes (paragraphe 149) ;**
- xxi. **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 gardes-frontières, assorti des mesures de protection appropriées contre les représailles (paragraphe 152).**

163. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités polonaises à lui soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 juin 2020. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de sa procédure spécifique de conformité.

164. Le GRECO invite aussi les autorités polonaises à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, sa traduction dans la langue nationale et la diffusion de ladite traduction.



---

## Le GRECO

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

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

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