

Bruxelles, le 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 21

ANNEXE

POLOGNE

au

Rapport anticorruption de l'UE

POLOGNE

1. INTRODUCTION – PRINCIPALES CARACTERISTIQUES ET CONTEXTE

Cadre de lutte contre la corruption

Approche stratégique. La situation en matière de corruption est mieux perçue qu'auparavant en Pologne, mais les priorités fixées par les gouvernements successifs ont manqué de continuité. Certains ministères ont mis en place leurs propres systèmes pour prévenir la corruption, avec une coordination limitée. La dernière stratégie anticorruption de la Pologne a touché à son terme en 2009. En raison de la pression nationale et internationale, des consultations sur un projet de programme de lutte contre la corruption pour la période 2014-2019 sont actuellement en cours¹.

Cadre juridique. Une loi de 1997 régit les conflits d'intérêts et la déclaration de situation patrimoniale². Le groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a conclu que la législation pénale polonaise offrait une base solide pour les enquêtes, poursuites et sanctions des infractions de corruption, avec un cadre juridique qui est conforme, dans une large mesure, aux normes applicables de la convention pénale sur la corruption. La Pologne a modifié les dispositions de son code pénal en conformité avec la convention³. Il s'agit désormais de mettre pleinement en œuvre les dispositions juridiques pertinentes, telles que l'interdiction d'employer un conjoint ou un parent (jusqu'au deuxième degré) dans une administration locale s'il existe un rapport hiérarchique direct; la loi ne précise pas les sanctions applicables en cas de violation de cette disposition⁴.

Cadre institutionnel. Le bureau central anticorruption (BCA), un organisme distinct, assume la responsabilité principale de la lutte contre la corruption. Des départements spécialisés au sein des parquets d'appel, ainsi que l'office suprême de vérification des comptes (NIK) et le Médiateur (RPO) ont également un rôle à jouer, comme détaillé plus loin dans ce chapitre.

Sondage d'opinion

Enquêtes de perception. Selon l'enquête Eurobaromètre spécial 2013 sur la corruption, 82 % des répondants polonais estiment que la corruption est un problème répandu dans leur pays (moyenne de l'UE: 76 %) et 27 % affirment que la corruption affecte leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 26 %)⁵.

Vécu de la corruption. Selon la même enquête Eurobaromètre, 15 % des personnes interrogées ont été explicitement ou implicitement invitées à payer des pots-de-vin au cours des douze mois précédents (moyenne de l'UE: 4 %), principalement dans le secteur des soins de santé.

¹ Ministère de l'intérieur (2013), *Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie «Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019»*, disponible à l'adresse <http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/435/22313>. La synthèse des commentaires reçus au cours des consultations est disponible à l'adresse suivante: http://www.akop.pl/public/files/Zestawienie_uwag_z_konsultacji_spolecznych.pdf.

² *Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.* <http://antvkorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=10590>.

³ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)2_Poland_One_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)2_Poland_One_fr.pdf); [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)19_Second%20Poland_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)19_Second%20Poland_fr.pdf)

⁴ Article 26 de la loi sur les employés des administrations locales.

⁵ Eurobaromètre spécial n° 397 de 2013.

Sondages réalisés auprès des entreprises. Selon le sondage Eurobaromètre de 2013 réalisé auprès des entreprises, 32 % des chefs d'entreprise (moyenne de l'UE: 43 %) estiment que la corruption est un problème auquel ils sont confrontés dans l'exercice de leurs activités en Pologne. Cependant, 92 % (pourcentage le plus élevé dans l'UE) des personnes interrogées affirment que les pots-de-vin et le recours aux relations personnelles constituent souvent le moyen le plus simple d'obtenir certains services publics, et 56 % (moyenne de l'UE: 47 %) pensent que la seule façon de réussir dans les affaires est d'avoir des relations dans le monde politique⁶. Les représentants d'entreprises ont également admis avoir été explicitement ou implicitement invités à payer des pots-de-vin dans des secteurs spécifiques, tels que pour l'attribution de permis environnementaux (7 %, moyenne de l'UE: 1 %)⁷.

Problèmes de fond

Conflits d'intérêts et déclaration de situation patrimoniale. Les membres du Parlement sont tenus de présenter une déclaration sur leur situation financière au président du Sejm ou du Sénat chaque année, ainsi que lors de leur entrée en fonctions et lorsqu'ils quittent leur poste⁸. Ces déclarations sont disponibles en ligne, mais elles ne sont pas faciles à trouver⁹. Selon le GRECO, ces réglementations peuvent être contournées en transférant des biens à des proches. Le GRECO a donc recommandé que les membres de la famille proche des parlementaires soient également tenus d'enregistrer leurs avoirs. Ces déclarations seraient vérifiées par des agents compétents, mais ne seraient pas nécessairement publiées, en vue de respecter la vie privée et les principes de protection des données établis dans la Constitution¹⁰. Par ailleurs, la loi exige que les avantages dont bénéficient les parlementaires ou leur conjoint soient déclarés dans un registre public des intérêts, conservé par les présidents du Sejm et du Sénat. Le GRECO a félicité la Pologne pour sa réglementation sur les incompatibilités de postes et de fonctions qui permet d'éviter tout conflit d'intérêt. Toutefois, selon le GRECO, des améliorations demeurent nécessaires pour développer et affiner les normes juridiques et éthiques en vigueur et pour fournir des orientations spécifiques sur la gestion des conflits d'intérêt¹¹. Selon le GRECO, bien que les mécanismes en place pour contrôler l'application des règles soient particulièrement élaborés, ils apparaissent souvent trop complexes – demandant la participation de différentes autorités – pour être pleinement efficaces¹². Outre les membres du Parlement, plusieurs fonctionnaires élus ou nommés aux niveaux central, régional et municipal sont tenus de produire des déclarations de situation patrimoniale lorsqu'ils entrent en fonctions ou quittent leur poste¹³. Le BCA est chargé de vérifier ces déclarations, dont certaines sont publiques et d'autres confidentielles. Récemment, un ministre a été destitué en raison d'irrégularités constatées dans sa déclaration de situation patrimoniale. Des projets sont en cours de discussion pour simplifier le système complexe des déclarations de situation patrimoniale et pour lever les ambiguïtés concernant les fonctionnaires qui sont soumis ou non à cette obligation, comme l'a suggéré le Médiateur en avril 2013¹⁴.

⁶ Eurobaromètre Flash n° 374 de 2013.

⁷ Eurobaromètre Flash n° 374 de 2013.

⁸ Loi sur l'exercice du mandat d'un député ou d'un sénateur, section 35. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/kon6.htm>.

⁹ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PoslowiePE.xsp>.

¹⁰ Articles 47 et 51.

¹¹ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)4_Poland_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)4_Poland_fr.pdf).

¹² [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)4_Poland_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)4_Poland_fr.pdf).

¹³ Loi sur l'autonomie des communes (article 24 *nonies*), loi sur la limitation des activités économiques des personnes assumant des fonctions publiques (article 10).

¹⁴ *Rzecznik Praw Obywatelskich, Wystąpienie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie przepisów regulujących obowiązki składania oświadczeń majątkowych*, RPO/699508/12/I/116.6 RZ, 2 avril 2013, <http://www.sprawny-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2012/03/699508/1712250.pdf>.

Secteur privé. Dans l'indice de compétitivité mondiale de 2013, la Pologne occupe la 42^e place sur 148 pays¹⁵. En 2008, les autorités polonaises ont modifié le code pénal en ce qui concerne la corruption dans le secteur privé en vue de couvrir toute personne qui dirige ou travaille pour une entité du secteur privé, ainsi que toutes les instances impliquant une violation de ses devoirs par la personne corrompue et – en cas de corruption passive – la sollicitation d'un avantage. Ces modifications satisfaisaient à la recommandation du GRECO¹⁶. La Pologne a correctement transposé la décision-cadre 2003/568/JAI en ce qui concerne l'inclusion des entités à but non lucratif et les sanctions applicables aux personnes physiques et morales. Cependant, la Pologne a limité la définition de corruption active dans le secteur privé aux comportements entraînant des pertes, des pratiques de concurrence déloyale ou des actions préférentielles inadmissibles¹⁷.

Financement des partis politiques. La commission électorale nationale (PKW) est reconnue pour son indépendance dans l'imposition de sanctions aux partis politiques qui ne respectent pas la législation relative au financement. Seules des personnes physiques peuvent transférer des fonds à un parti politique. Les partis sont tenus de présenter régulièrement un rapport sur les donateurs. L'introduction, en 2011, des subventions publiques aux partis politiques est considérée comme ayant amélioré la transparence du financement des campagnes électorales¹⁸. La Pologne a également harmonisé les règles pertinentes dans un code électoral unique, y compris les dispositions relatives à la publication en ligne d'informations sur le financement politique et à une déclaration plus fréquente des dons¹⁹. Toutefois, afin de respecter les recommandations du GRECO, la Pologne doit encore étendre le contrôle du financement politique au-delà de l'audit financier des rapports fournis par les partis. Par exemple, actuellement, la PKW ne vérifie pas si des événements politiques ont été financés par des fonds non déclarés. Le personnel de la PKW tirerait profit d'une spécialisation accrue pour vérifier de manière efficace les finances des partis politiques²⁰. En juin 2013, le parti au pouvoir a présenté un projet de loi visant à abolir les subventions publiques accordées aux partis politiques, sans tenir compte de l'incidence éventuelle sur la prévention de la corruption²¹. Ce projet de loi est en cours d'examen au Parlement.

Dénonciation des actes délictueux. À l'exception des dispositions générales du code du travail relatives au licenciement abusif, il n'existe aucune législation spécifique concernant la protection des dénonciateurs. Les cours et manuels de formation élaborés par le bureau central anticorruption encouragent les fonctionnaires publics à faire preuve de proactivité dans l'identification de la corruption. Cependant, les employés ne seraient pas enclins à dénoncer des faits de corruption en Pologne par peur de représailles de la part de leur employeur²².

¹⁵ http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR_Rankings_2013-14.pdf.

¹⁶ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2010\)7_Poland_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2010)7_Poland_fr.pdf).

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:FR:PDF>.

¹⁸ http://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyc_zkor_EN.pdf.

¹⁹ En vertu de l'article 102 du code électoral, les comités électoraux sont tenus de transmettre à la commission électorale nationale le site internet sur lequel sont publiées les informations financières qui doivent être divulguées. Conformément à l'article 143, paragraphe 1, du code électoral, les rapports financiers soumis par les comités électoraux pour les élections législatives et présidentielles doivent être publiés au bulletin d'information publique, dans un délai de 30 jours à compter de leur soumission. Les rapports financiers des partis politiques sont publiés au journal officiel, conformément aux articles 34.5 et 38.4 de la loi sur les partis politiques. Ils sont également présents dans le bulletin d'information publique.

²⁰ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)19_Second%20Poland_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)19_Second%20Poland_fr.pdf).

²¹ [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-704-2013/\\$file/7-020-704-2013.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-704-2013/$file/7-020-704-2013.pdf).

²² *Fundacja im. Stefana Batorego, CBOS (2012), Bohaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach ujawniających nieprawidłowości w miejscu pracy?*, p. 4, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Raport_Sygnalisci.pdf.

Transparence des activités de lobbying. Une loi de 2005 donne une définition générale du lobbying, mais régleme seulement certains de ses aspects, en excluant les fonctions gouvernementales qui ne sont pas liées au processus législatif²³. La Pologne dispose d'un registre public obligatoire des représentants d'intérêt professionnels, qui comprend actuellement près de 300 entrées²⁴. La loi de 2005 constitue une évolution positive mais la nécessité de la modifier, notamment en vue de limiter les moyens de la contourner, a été abondamment discutée. Les pouvoirs publics (mais pas les parlementaires individuels) doivent publier sans délai au bulletin d'information publique les informations sur les activités de lobbying professionnelles dont ils font l'objet. La mesure dans laquelle les déclarations annuelles des agences gouvernementales sont vérifiées n'est pas claire. Le quatrième cycle d'évaluation du GRECO a recommandé plus de transparence dans les interactions des parlementaires avec les lobbyistes, y compris en ce qui concerne les réunions des sous-commissions parlementaires²⁵. En 2010, la chancellerie du Premier ministre a publié une analyse détaillée recommandant d'apporter des améliorations au processus d'élaboration de la législation²⁶. Le conseil des ministres examine actuellement les changements éventuels à apporter à ce processus, et ce en vue d'améliorer la transparence²⁷. Le président a également publié des recommandations²⁸.

2. PROBLEMES MIS EN LUMIERE

Indépendance et efficacité des institutions anticorruption

Fondé en 2006, le bureau central anticorruption (BCA) s'est retrouvé au cœur d'un débat public polarisé en Pologne, faisant à la fois l'objet d'éloges pour son efficacité et de doutes (surtout dans le passé) concernant son impartialité. Le BCA combine des fonctions policières et de renseignement, y compris le contrôle des marchés publics, de la privatisation et de toutes les déclarations de situation patrimoniale. Il peut engager à la fois des procédures administratives et pénales. Depuis 2009, le BCA accorde également une attention particulière aux aspects préventifs et éducatifs de la lutte contre la corruption en menant des activités de sensibilisation auprès du grand public.

Le directeur du BCA est désigné et supervisé par le Premier ministre pour un mandat de quatre ans et il peut être révoqué par le Premier ministre à la suite de consultations non-contraignantes avec le président, la commission des services spéciaux et la commission parlementaire pour les services spéciaux²⁹. Le directeur du BCA remet chaque année un rapport au Parlement.

La base juridique relative au BCA ne fournit pas de garanties suffisantes contre l'utilisation potentiellement abusive du bureau en tant qu'outil politique³⁰. Le Premier ministre peut

²³ Loi sur les activités de lobbying au cours du processus législatif, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/lobbying/kon12.htm>.

²⁴ http://mac.bip.gov.pl/prawo-i-prace-legislacyjne/dzialalnosc-lobbyingowa_11_11_11_11_11_11_11_11_11_11_11.html.

²⁵ GRECO (2013), Quatrième cycle d'évaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, p. 63, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%294_Poland_fr.pdf.

²⁶ Kancelaria Premiera Rady Ministrów (2010), *Proces nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych w latach 2008-2009*, Warszawa, <http://bi.gazeta.pl/im/5/8194/m8194155.pdf>.

²⁷ Rada Ministrów (2013), *Projekt z dnia 20 września 2013 zmieniający Uchwałę Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów*, disponible à l'adresse <http://bip.rcl.gov.pl/rcl/legislacja/inne-projekty-w-toku/projekt-uchwaly-rady-m/4034.dok.html>.

²⁸ Kancelaria Prezydenta (2013), *Zielona Księga – Proces Stanowienia Prawa w Polsce*, disponible à l'adresse <http://www.prezydent.pl/kancelaria/aktywnosc-ministrow/art,739,minister-dziekonski-nt-zielonej-ksiegi-o-stanowieniu-prawa.html>.

²⁹ Loi du 9 juin 2006 sur le bureau central anticorruption, http://cba.gov.pl/ftp/filmy/ACT_on_the_CBA_updated_13_06_2011.pdf.

³⁰ http://www.cba.gov.pl/ftp/filmy/ACT_on_the_CBA_updated_13_06_2011.pdf.

émettre toute une série d'ordonnances et de directives, qu'il s'agisse d'orientations générales, de règles applicables au recrutement du personnel ou de modèles pour les procédures disciplinaires. Ces pouvoirs, associés à une procédure de nomination qui n'exige pas d'expérience professionnelle spécifique pour diriger le BCA, et à une hiérarchie stricte dans laquelle le directeur du BCA dispose de larges pouvoirs discrétionnaires envers le personnel, peuvent augmenter les risques d'abus. Le précédent directeur du BCA a rendu sa carte d'adhésion au parti peu de temps avant d'être désigné en 2006 et il l'a de nouveau rejoint après avoir été révoqué en 2009, pour devenir parlementaire.

Avant les élections de 2007, il a également été avancé que la désignation du directeur du BCA par le Premier ministre créait des risques de politisation. Une nouvelle procédure de nomination a été envisagée. Selon cette procédure, le directeur du BCA serait élu par le Parlement pour un seul mandat, plus long que le mandat du Parlement lui-même, et ne pourrait pas être démis de ses fonctions en cours de mandat³¹. Cependant, aucune réforme de ce type n'a été mise en place. La question fait maintenant partie d'un débat plus large sur le contrôle des services secrets et sur leur organisation générale et leurs mandats respectifs. Le ministère de l'intérieur a proposé la création d'une commission de contrôle des services spéciaux pour surveiller la conformité avec la loi, superviser le traitement des écoutes électroniques et enquêter sur les plaintes. Présidée par un juge expérimenté, la commission proposée serait composée de six membres élus par le Parlement³². À la suite d'une évaluation négative de l'office suprême de vérification des comptes³³, le directeur du BCA s'est engagé à combler les lacunes dans le processus de recrutement de nouveaux fonctionnaires et dans la formation. Le BCA a accompli des progrès dans l'application des lois anticorruption, ce qui a également un effet préventif sur la conduite des fonctionnaires et des personnalités politiques. Cependant, son utilisation de certaines méthodes (telles que des opérations d'infiltration) et le choix de ses cibles ont prêté à controverse.

Avec le changement de direction à partir de 2009, le BCA est apparu comme étant moins politisé. Cependant, la controverse sur les méthodes d'enquête du BCA a parfois refait surface dans le cadre d'enquêtes que le bureau a menées par le passé. Lors de la condamnation d'un chirurgien cardiaque pour corruption, le juge a soulevé certaines questions concernant les méthodes utilisées par les agents du BCA. Dans une autre affaire, une juridiction d'appel a acquitté un ancien parlementaire de l'opposition qui avait été condamné sur la base d'une opération d'infiltration du BCA.

Le BCA recueille également des données sur les enquêtes et les poursuites en matière de corruption dans sa «carte de la corruption». La dernière édition recensait un total de 10 972 cas de corruption enregistrés en 2012, par rapport à 9 703 cas en 2011 et 13 938 cas en 2010³⁴. En 2012, le BCA a clôturé des procédures préjudicielles dans 95 affaires, qui ont abouti à 55 actes d'accusation, alors que la police a clôturé 2 357 affaires, dont 1 674 ont abouti à un acte d'accusation³⁵. Le rapport le plus récent du BCA (datant de 2012) ne mentionnait pas d'enquêtes très complexes impliquant des sommes d'argent importantes ou de hauts responsables. L'analyse statistique est entravée par l'incompatibilité entre les systèmes d'enregistrement de la criminalité utilisés par diverses institutions.

³¹ http://www.akop.pl/public/files/raport_nawww-1321873027.pdf

³² Ministère de l'intérieur (2013), *Ustawa o Komisji Kontroli Służb Specjalnych* (loi sur la commission de contrôle des services spéciaux), 11 octobre 2013, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/181401/181409/181410/dokument87492.pdf?lastUpdateDay=16.10.13&lastUpdateHour=13%3A01&userLogged=false&date=%C5%9Broda%2C+16+pa%C5%BAdziernik+2013>.

³³ *Najwyższa Izba Kontroli* (2013), *Nabór, postępowanie kwalifikacyjne i szkolenie nowo przyjętych funkcjonariuszy ABW, CBA, Policji i Straży Granicznej*, <http://www.nik.gov.pl/plik/id.4786.vp.6221.pdf>.

³⁴ BCA (2013), *Mapa Korupcji*, <http://www.antykorupcja.gov.pl/ftp/filmy/Mapa%20korupcji%202013.pdf>.

³⁵ Ibid.

Les parquets d'appel comprennent des départements spécialisés dans la corruption et le crime organisé. La séparation des fonctions de procureur général et de ministre de la justice en 2010 visait à limiter le risque d'influence politique sur le travail du parquet dans des cas particuliers. L'incidence que cette réforme a eue sur l'efficacité du parquet et la manière dont les garanties existant contre l'influence indu fonctionnent dans la pratique ne sont pas encore claires.

Malgré des ressources limitées, le Médiateur (RPO) s'est forgé une bonne réputation d'indépendance. En garantissant la transparence des opérations internes et en conservant une position forte vis-à-vis d'autres autorités, le Médiateur a contribué à renforcer les normes en matière de vie publique, même si celles-ci ne constituent pas son objectif principal³⁶. L'office suprême de vérification des comptes (NIK) est également réputé pour son impartialité et son professionnalisme, et il joue un rôle important dans la lutte contre la corruption.

Bonnes pratiques: réalisations de l'office suprême de vérification des comptes

Fondé en 1919, l'office suprême de vérification des comptes (NIK) est un organisme indépendant chargé de préserver les dépenses publiques. Près de la moitié des salariés du NIK travaillent dans ses 16 directions régionales. Le NIK vérifie l'activité des agences des administrations centrales et locales. En plus de révéler les irrégularités, il propose des améliorations pratiques et réglementaires. Il a attiré l'attention sur des problèmes tels que le haut degré de pouvoir discrétionnaire exercé par les fonctionnaires qui délivrent les permis³⁷. En 2010, le NIK a découvert des irrégularités financières qui ont coûté environ 14,5 milliards de zlotys (PLN) au contribuable³⁸.

Cependant, le NIK dispose de capacités limitées pour garantir la mise en œuvre de ses décisions. Cette limitation a été mise en évidence lors de la faillite, en 2012, d'un présumé système de Ponzi à grande échelle. En tant qu'institution de quasi-dépôt, ce système était exempté de surveillance en raison de l'absence de règlements d'application de la loi contre le blanchiment d'argent, bien qu'un précédent rapport du NIK ait attiré l'attention sur cette faille³⁹. L'incapacité des autorités à réagir plus tôt, bien que le fondateur du système avait été condamné pour fraude à de multiples reprises, a mis en exergue le fait que les institutions polonaises devaient partager des informations et coopérer plus étroitement. Les autorités n'ont pas non plus assuré le suivi d'un rapport du NIK sur la rémunération prétendument indue des membres du conseil d'administration d'une entreprise publique relevant de l'agence du marché agricole⁴⁰. En janvier 2013, deux anciens administrateurs de l'agence ont été condamnés à des peines d'emprisonnement avec sursis dans une affaire distincte⁴¹.

Approche stratégique globale en matière de corruption

³⁶ Transparency International, évaluation du système national d'intégrité, http://files.transparency.org/content/download/200/804/file/2011_NIS_ExecSummaryPoland_EN.pdf.

³⁷ Najwyższa Izba Kontroli (2012), *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2011 roku*, pp. 383-4, <http://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik>.

³⁸ <http://www.nik.gov.pl/plik/id.3964.pdf>.

³⁹ Le rapport du NIK faisait référence à l'absence de règlements d'application de la loi contre le blanchiment d'argent, pas à un cas particulier. NIK (2011), *Informacja o wynikach kontroli realizacji przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* (Informations sur les résultats de l'audit des activités de l'inspection générale de l'information financière dans le domaine de la prévention du blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme), Zielona Góra: NIK, p. 11, <http://www.nik.gov.pl/plik/id.3369.vp.4270.pdf>.

⁴⁰ NIK (2011), *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania ELEWARR sp. z o.o.*

⁴¹ Tribunal de Białystok, 22 janvier 2013, susceptible d'appel.

L'expérience internationale montre que les stratégies de lutte contre la corruption ne sont ni indispensables, ni suffisantes à elles seules pour obtenir des résultats tangibles. Toutefois, la situation en Pologne indique qu'une coordination générale accrue est nécessaire. Le droit dérivé s'avère nécessaire pour définir clairement les conditions d'une coopération entre les institutions responsables de la prévention et de la lutte contre la corruption. Une telle clarification permettrait d'éviter le chevauchement des compétences et le risque de concurrence entre les agences qui coopèrent actuellement de façon ponctuelle.

La Pologne a accompli des progrès dans le contrôle des actes de corruption à petite échelle commis par des fonctionnaires de première ligne⁴². La mise en place de guichets uniques dans les administrations locales (qui séparent les décideurs des demandeurs), l'augmentation des salaires et la suppression des amendes en liquide prélevées sur place en cas d'excès de vitesse sont quelques-unes des mesures qui ont permis de réduire les possibilités de corruption⁴³. Cependant, la corruption subsiste, en particulier dans le secteur des soins de santé. Selon le bureau central anticorruption, les secteurs à risque comprennent notamment l'infrastructure routière et ferroviaire, les technologies de l'information dans l'administration publique, les fonds de l'Union européenne, la défense et les soins de santé⁴⁴. En Pologne, la lutte contre la corruption est considérée comme politisée, l'opinion publique étant divisée sur certaines méthodes d'enquête (telles que les opérations d'infiltration) et leur mauvaise utilisation éventuelle à des fins politiques.

Ces dernières années, les allégations de corruption ont entraîné des démissions et des licenciements, démontrant ainsi que les personnalités politiques ont été tenues politiquement responsables, mais sans qu'il y ait toutefois d'autres conséquences⁴⁵.

La dernière stratégie anticorruption du gouvernement a touché à son terme fin 2009. En juillet 2013, le ministre de l'intérieur a publié, à des fins de consultation, un projet de programme de lutte contre la corruption pour la période s'étendant jusqu'en 2019⁴⁶. D'une portée globale, le document attache une grande importance à la prévention et aux poursuites. Le projet contient des plans pour la mise en place de différentes structures de coordination au sein de l'administration centrale, le ministère de l'intérieur assumant la responsabilité de la coordination globale. Le document prévoit une série d'évaluations des risques et de révisions de la législation en vigueur, qui pourraient servir de base pour de futures initiatives politiques et législatives. Le document prévoit des mesures et des objectifs généraux qui pourraient aboutir à l'élaboration d'une stratégie concrète, mais il ne fournit pas de calendrier détaillé. Le budget de l'État pour 2014 affecte près de 240 000 EUR à la mise en œuvre du programme⁴⁷.

⁴² Voir Czubek, G. Kopińska, G. Sawicki, A. Wojciechowska-Nowak, A et Wojciechowicz, J. (2010), «Comment lutter contre la corruption? Principes pour le développement et la mise en œuvre d'une stratégie de lutte contre la corruption en Pologne», Varsovie: Stefan Batory Foundation. http://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyc_zkor_EN.pdf.

⁴³ La suppression des amendes en liquide ne s'applique pas aux conducteurs étrangers.

⁴⁴ Le BCA a anticipé les risques de corruption en Pologne. 13 novembre 2013.

⁴⁵ Récemment, un ministre a démissionné après la publication d'un enregistrement qui montrait des fonctionnaires décrivant la corruption politique et le népotisme dans les nominations au sein du ministère. Dans une autre affaire, des écoutes téléphoniques ont été divulguées au sujet de conversations entre un chef de groupe parlementaire et un entrepreneur en jeux de hasard cherchant à bloquer un projet de taxe. Une enquête du BCA a concerné d'autres personnalités du gouvernement et a entraîné la révocation du chef de groupe parlementaire, de trois ministres, d'un vice-ministre et du directeur du BCA. Le Parlement a désigné une commission afin d'enquêter sur cette affaire, mais ses travaux ont été divisés selon des lignes partisans. Aucun chef d'accusation n'a été retenu dans ces affaires.

⁴⁶ Ministère de l'intérieur (2013), *Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie 'Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019'*, disponible à l'adresse <http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/435/22313>. La synthèse des commentaires reçus au cours des consultations est disponible à l'adresse suivante: http://www.akop.pl/public/files/Zestawienie_uwag_z_konsultacji_spoecznych.pdf.

⁴⁷ *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (2013), Rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2014*. Disponible à l'adresse <http://sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=CF77EBB4C2A87C04C1257BF7004E05B1>.

La responsabilité générale de la mise en œuvre du projet de programme incombe à un organisme interministériel désigné par le Premier ministre et présidé par le ministre de l'intérieur, avec le directeur du BCA en tant que vice-président. Une coalition d'organisations non gouvernementales (ONG) a salué les dispositions, ainsi que l'attention particulière accordée par le projet de programme à la prévention, à la formation et au contrôle interne. Cependant, les ONG soulignent également que le projet de programme doit mieux décrire les mesures concrètes et les points de référence permettant de mesurer la performance⁴⁸.

Marchés publics

La passation de marchés de travaux, biens et services publics en Pologne représentait environ 19,9 % de son PIB en 2011. La valeur des appels d'offres publiés au journal officiel en pourcentage des dépenses totales en travaux, biens et services publics s'élevait à 38,9 % en 2011⁴⁹. L'office des marchés publics (une institution distincte) joue un rôle d'élaboration des politiques et de coordination. Son président est désigné par le Premier ministre. Les missions de l'office incluent l'élaboration de la législation, l'organisation de procédures de pourvoi, le contrôle de la régularité des procédures et l'organisation de programmes de formation⁵⁰. Les informations sur les marchés publics sont publiées au moyen d'une plateforme en ligne consultable, le bulletin des marchés publics⁵¹.

En 2008, le Premier ministre a mis en place le «bouclier anticorruption», une plateforme de coopération des services secrets civils et militaires, comprenant le BCA, afin de protéger les privatisations et les appels d'offres de grande envergure⁵². Les institutions participant à ce bouclier n'ont pas encore publié leurs résultats⁵³.

Selon le sondage Eurobaromètre de 2013 sur la corruption réalisé auprès des entreprises, 16 % des entrepreneurs qui ont eu des contacts avec l'administration publique ont déclaré avoir été explicitement ou implicitement invités à payer des pots-de-vin au cours des douze mois précédents (moyenne de l'UE: 5 %)⁵⁴. 65 % des répondants polonais estiment que la corruption est un phénomène répandu dans les marchés publics gérés par les autorités nationales (moyenne de l'UE: 56 %), et 67 % pensent que ce fléau frappe les marchés publics administrés par les autorités locales (moyenne de l'UE: 60 %). En particulier, les Polonais interrogés considéraient que les pratiques suivantes étaient répandues dans les procédures de passation de marchés: cahier des charges «sur mesure» en faveur d'entreprises déterminées (74 %); recours abusif aux procédures négociées (54 %); conflits d'intérêts dans le cadre de l'évaluation des offres (48 %); soumissions concertées (55 %); critères de sélection ou d'évaluation imprécis (52 %); invocation abusive des motifs d'urgence pour éviter les procédures de mise en concurrence (56 %); participation des soumissionnaires à la conception du cahier des charges (50 %) et modifications des conditions contractuelles après conclusion du contrat (43 %). Ces indicateurs, tout en ne présentant pas nécessairement de rapport direct avec la corruption, illustrent les facteurs de risque qui accroissent la vulnérabilité à l'égard des faits de corruption dans les procédures de marchés publics.

⁴⁸ Avis sur le projet de programme anticorruption du gouvernement, 2 août 2013,

http://www.akop.pl/public/files/Opinia%20nt%20Rzadowego%20Programu%20Przeciwdzialania_02.08.2013.pdf

⁴⁹ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf

⁵⁰ <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F:374>.

⁵¹ <http://bzpl.portal.uzp.gov.pl/index.php?ogloszenie=browser>.

⁵² <http://www.akop.pl/public/files/list-kancelaria-prezesa-rady-ministrow-2009-05-12.pdf>.

⁵³ Sauf à la commission des services spéciaux du Sejm. Compte rendu sténographique de la séance de la commission de l'administration et de l'intérieur, 13 septembre 2012. <http://orka.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/Main7?OpenForm&ASW>

⁵⁴ Eurobaromètre Flash n° 374 de 2013.

Des signes indiquent que la corruption existe dans les marchés publics, y compris en ce qui concerne les fonds de l'Union européenne. En décembre 2012, après avoir reçu des informations des autorités polonaises, la Commission a gelé près de 950 millions d'euros de remboursements dus à des projets d'infrastructure routière après que des procureurs polonais ont condamné un haut fonctionnaire de la direction générale polonaise des routes et autoroutes nationales. À la suite d'un plan d'action mis en œuvre par les autorités polonaises (comprenant un audit spécifique des projets routiers), la Commission a repris les paiements en mars 2013.

Le BCA souligne que les fonds de l'Union européenne sont exposés à des risques de corruption. Selon le BCA, les fonctionnaires corrompus «aident» les soumissionnaires, en vue d'un gain financier, dans la préparation de leur dossier d'appel d'offres pour l'octroi de fonds de l'Union⁵⁵. En outre, le NIK a mis en évidence l'inefficacité des mécanismes de surveillance dans les entreprises publiques⁵⁶. La solution proposée par le forum pour le développement civil (FOR), un think-tank polonais, repose sur une plus grande transparence dans la structure de propriété des entreprises publiques et l'appartenance à un parti politique, afin de faciliter la détection des cas de népotisme⁵⁷. Les membres des conseils d'administration des entreprises publiques doivent satisfaire aux exigences en matière de compétences professionnelles et ne doivent pas travailler pour un parti politique. Cependant, jusqu'à présent, les plans visant à créer un comité de nomination impartial dont la tâche serait de sélectionner les candidats à des postes de gestion et de supervision au conseil d'administration des entreprises publiques n'ont pas été mis en œuvre.

La situation est aggravée par des lacunes dans le contrôle interne des marchés publics, dont beaucoup sont attribués au niveau local. Le service d'audit interne dans les municipalités pourrait tirer profit d'une portée plus étendue et d'une indépendance accrue. Selon un rapport du ministère des finances publié en 2013 sur l'audit interne dans le secteur public, les recommandations de nombreux auditeurs ne sont pas suivies, et de nombreux auditeurs n'assurent pas le suivi de la mise en œuvre ou n'effectuent pas d'évaluations des risques efficaces⁵⁸.

La nécessité d'entreprendre un examen plus approfondi des marchés publics a été mise en évidence par une controverse relative à des appels d'offres cofinancés par l'Union en matière de technologies de l'information. En 2011, l'office des marchés publics a décelé une violation de la loi sur les marchés publics dans 125 cas (42 %) sur 299 procédures contrôlées, dont 54 (18 %) montraient des violations qui auraient pu influencer l'issue de la procédure⁵⁹. La plupart des violations concernaient des offres de faible valeur où les procédures juridiques n'ont pas été suivies. Le bureau de la concurrence et de la protection des consommateurs a proposé des modifications à apporter aux règles de transparence pour les premiers stades de la procédure de passation des marchés, afin d'aider à prévenir la manipulation de soumissions d'offres⁶⁰.

⁵⁵ BCA (2012), *Mapa Korupcji 2011* (carte de la corruption 2011), p. 57, <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=17444>.

⁵⁶ NIK (2009), *Informacja o wynikach kontroli sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościami udziałem Skarbu Państwa w 2009 r.*, p. 4, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1682,vp,1900.pdf>.

⁵⁷ <http://www.forumsamorządowe.pl/files/FOR%20nepotyzm.ppt>.

⁵⁸ *Ministerstwo Finansów* (2013), *Sprawozdanie roczne. Audyt i kontrola zarządcza w sektorze publicznym w 2012 r. MF*, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/5425261/20130814_SPRAWOZDANIE_ROCZNE_2012.pdf.

⁵⁹ *Urząd Zamówień Publicznych* (2012), *Wyniki przeprowadzonych w 2011 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej*, http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:612:zbiorcze_informacje_o_wynikach_kontroli_zamowien_wspolfinansowanych_ze_srodkow_ue.html.

⁶⁰ *Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta* (2013), *System zamówień publicznym, a rozwój konkurencji w gospodarce*, http://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=10594.

Des modifications supplémentaires de la loi sur les marchés publics (qui sont entrées en vigueur le 20 février 2013⁶¹ pour transposer la directive 2009/81/CE)⁶² limitent les possibilités d'entente sur les prix et garantissent une meilleure vérification de la crédibilité du soumissionnaire. Les modifications visent également à harmoniser les procédures de passation de marchés pour la fourniture de matériel militaire et les services connexes en matière de travaux de construction. Auparavant, ce marché de grande envergure ne disposait pas de procédures de passation des marchés publics claires et uniformes. Des modifications supplémentaires obligent les soumissionnaires du secteur de la défense à fournir des informations sur les sous-traitants éventuels lors du dépôt de l'offre.

Soins de santé

La privatisation partielle des services médicaux et l'ouverture des plans d'assurance maladie privée auraient permis de limiter la corruption dans les soins de santé, un secteur que les Polonais considèrent traditionnellement comme l'un des plus corrompus⁶³. L'augmentation des salaires et la médiatisation des arrestations auraient également permis de décourager les médecins d'accepter des commissions occultes de la part de leurs patients.

Cependant, le secteur des soins de santé reste exposé à la corruption⁶⁴. 8 % des Polonais qui ont eu des contacts avec le secteur des soins de santé ont déclaré avoir été explicitement ou implicitement invités à payer des pots-de-vin au cours des douze mois précédents⁶⁵. Les patients déclarent qu'ils versent un pot-de-vin aux médecins afin de recevoir un meilleur traitement ou un traitement plus rapide. Bien que le problème des commissions occultes diminue, la corruption reste problématique en ce qui concerne l'achat d'équipements et de médicaments, ainsi que dans les contacts entre les médecins et les entreprises pharmaceutiques⁶⁶. Les cahiers des charges sont parfois adaptés pour favoriser un soumissionnaire spécifique de telle façon qu'il est difficile pour les auditeurs de déceler ces adaptations. Dans un cas, un vice-ministre a été reconnu coupable d'avoir accepté, dans un emploi précédent au sein de la direction d'un hôpital, un pot-de-vin d'un fabricant international de produits pharmaceutiques dans une affaire de manipulation d'offres⁶⁷.

Le NIK a constaté des lacunes en ce qui concerne la lutte contre la corruption dans le secteur des soins de santé. Des audits effectués dans certains hôpitaux ont révélé des irrégularités dans les appels d'offres et l'existence de contacts inappropriés entre des médecins et des entreprises pharmaceutiques⁶⁸. Par exemple, des médecins qui menaient des essais cliniques financés par une entreprise pharmaceutique étaient des membres réguliers d'une commission responsable d'un appel d'offres pour lequel la même entreprise était un soumissionnaire. Plusieurs cas de corruption concernent des médecins et des entreprises pharmaceutiques qui les paient pour participer à des conférences à l'étranger. Bien que les autorités aient conscience et reconnaissent depuis longtemps l'existence de ces problèmes, ceux-ci persistent, comme l'indique une brochure publiée en 2007 par l'équipe du ministère de la

⁶¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 o zamówieniach publicznych. <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F:356>.

⁶² Directive 2009/81/CE sur les marchés publics à caractère sensible dans les domaines de la défense et de la sécurité.

⁶³ Sondages de CBOS de 2010: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_063_10.PDF et précédents sondages de la fondation Stefan Batory: <http://www.batory.org.pl/doc/barometr-korupcji-2007.pdf>.

⁶⁴ BCA (2010), *Mapa Korupcji* (carte de la corruption), <http://www.cba.gov.pl/ftp/zdjecia/Mapakorupcji.pdf>.

⁶⁵ Eurobaromètre spécial n° 397 de 2013.

⁶⁶ http://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyc_zkor_EN.pdf.

⁶⁷ Aux États-Unis, des entreprises pharmaceutiques internationales ont accepté de payer des amendes dans le cadre de plaintes selon lesquelles des filiales avaient violé la loi sur les pratiques de corruption à l'étranger en versant des pots-de-vin à des médecins polonais en échange de contrats et d'accords visant à prescrire les médicaments des entreprises.

⁶⁸ NIK (2010), *Informacja o wynikach kontroli realizacji zakupów sprzętu medycznego i leków przez szpitale kliniczne oraz finansowania przez dostawców różnych sfer działalności tych szpitali, w tym dotyczących badań klinicznych*, disponible à l'adresse <http://www.nik.gov.pl/plik/id.1862.vp.2203.pdf>.

santé responsable de la prévention de la fraude et de la corruption dans le secteur des soins de santé⁶⁹. Le rapport du NIK n'a pas permis de renforcer la réglementation des contacts entre les médecins et les entreprises pharmaceutiques⁷⁰. Il n'existe aucun système spécifique pour aider les établissements de soins de santé à prévenir et à déceler les faits de corruption.

Les procédures permettant d'introduire un médicament sur la liste de remboursement ont été améliorées en janvier 2012 afin de favoriser une concurrence plus directe⁷¹. En outre, le BCA a été chargé de surveiller les contacts entre les responsables de la santé concernés et l'industrie pharmaceutique.

3. PROCHAINES ETAPES

Les autorités mettent en place des mesures et ajustent les stratégies, ce qui a permis d'accomplir des progrès, notamment dans la lutte contre la corruption à petite échelle. Cependant, une approche plus stratégique et une coordination plus étroite sont nécessaires pour transformer les modifications et activités ponctuelles en solutions globales. Des réformes supplémentaires sont nécessaires pour garantir l'indépendance et l'efficacité des institutions anticorruption, ainsi que la transparence des marchés publics et des soins de santé.

Les points suivants méritent, dès lors, une attention accrue:

- mettre en œuvre une **stratégie** à long terme cohérente contre la corruption, rationaliser les activités des institutions compétentes (y compris le suivi des résultats de l'office suprême de vérification des comptes et des auditeurs internes), ainsi que répertorier les actions spécifiques, le calendrier et les ressources nécessaires à leur mise en œuvre, et les personnes qui en sont responsables;
- renforcer les mesures de protection contre les risques de politisation du **bureau central anticorruption** (BCA) en mettant en place une procédure plus transparente et impartiale pour la désignation de son directeur, des formations et un suivi pour garantir que les méthodes d'enquête sont conformes aux normes en matière de droits humains; analyser l'efficacité du BCA en se concentrant sur le nombre d'actes d'accusation et la gravité des cas, afin de recenser les domaines susceptibles d'être améliorés, tels que la coordination et la coopération avec la police, les autres services spéciaux et le ministère public;
- renforcer les mesures de lutte contre la corruption dans certains domaines, tels que: les **marchés publics**, notamment par la mise en place de contrôles ex ante et ex post uniformes et efficaces aux niveaux central et local (y compris en ce qui concerne les programmes de l'UE); la supervision des **entreprises publiques**, notamment en renforçant la transparence, le professionnalisme et les normes en matière d'intégrité; et le secteur des **soins de santé**, notamment par la mise en place de mesures globales pour faire face aux risques de corruption dans les interactions entre l'industrie pharmaceutique et le personnel du secteur de la santé publique.

⁶⁹ http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/zal_5_poszustwoz_19102007.pdf.

⁷⁰ Majewski P. (2007), *Raport na temat korupcji w Polskim systemie ochrony zdrowia*, http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/rnkpsoz_21062007.pdf.

⁷¹ Dans un rapport de 2012, PricewaterhouseCoopers a recensé des problèmes de transparence dans les négociations sur les prix des médicaments remboursés. http://www.pwc.pl/pl_PL/pl/publikacje/raport_ustawa_refundacyjna_po_publicacji_trzech_pierwszych_wykazow.pdf.