



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

DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
DIRECTION DES MONITORINGS



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 11 juin 2010

Public
Greco Eval III Rep (2009) 9F
Thème II

Troisième Cycle d'Évaluation

Rapport d'Évaluation sur la Grèce Transparence du Financement des Partis Politiques (Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 47^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 7-11 juin 2010)

I. INTRODUCTION

1. La Grèce a adhéré au GRECO en 1999. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2001) 15F) à sa 9^{ème} Réunion Plénière (13 au 17 mai 2002) et le Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2005) 6F) à sa 26^{ème} Réunion Plénière (5 au 9 décembre 2005). Les rapports d'évaluation susmentionnés, ainsi que les rapports de conformité correspondants, peuvent être consultés sur le site Internet du GRECO (www.coe.int/greco).
2. Le Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO, en cours (lancé le 1^{er} janvier 2007), traite des thèmes suivants :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173)¹, articles 1 à 6 de son Protocole additionnel² (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)⁴ sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales et, plus généralement, Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'équipe d'évaluation du GRECO pour le thème II (ci-après dénommée « l'EEG »), qui s'est rendue en Grèce du 16 au 18 décembre 2009, était composée de Mme Vesna JEVTIC, conseiller auprès du ministère des Finances (Serbie), M. Lars-Åke STRÖM, juge d'appel à la Cour d'appel administrative de Stockholm (Suède) et un expert scientifique, M. Karl-Heinz NABMACHER, professeur émérite à l'Université Carl von Ossietzky (Allemagne). L'équipe était assistée de Mme Sophie MEUDAL LEENDERS et de M. Christophe SPECKBACHER du Secrétariat du GRECO. Les réponses détaillées au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2009) 9F, Thème II) ont été fournies avant la visite ainsi que des exemplaires de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré les représentants des entités étatiques suivantes : ministère de la Justice, de la Transparence et des Droits de l'homme, ministère de l'Intérieur, ministère de l'Économie et des Finances, Parlement, Cour des comptes et Cour suprême spéciale. Les membres de l'EEG ont également rencontré des représentants de partis politiques, à savoir : Nouvelle démocratie (ND), Mouvement socialiste panhellénique (PASOK), Parti communiste de Grèce (KKE), Coalition de la gauche radicale (SYRIZA) et Alarme populaire orthodoxe (LAOS). Enfin, l'EEG a rencontré des experts comptables, des universitaires, des représentants de Transparency International et la presse.
5. Le présent rapport sur le thème II du Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO sur la transparence du financement des partis a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer les mesures adoptées par les autorités grecques pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 2. Le rapport présente une description de la situation suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de

¹ La Grèce a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173) le 10 juillet 2007. La convention est entrée en vigueur dans ce pays le 1^{er} novembre 2007.

² La Grèce a ratifié le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) également le 10 juillet 2007. Le Protocole est entré en vigueur dans ce pays le 1^{er} novembre 2007.

recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Grèce afin qu'elle améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

6. Le rapport sur le thème I – Incriminations – fait l'objet du document Greco Eval III Rep (2009) 9F – Thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE GÉNÉRALE

Définition du parti politique

7. En Grèce, la loi ne donne pas de définition du parti politique. La doctrine du droit constitutionnel accepte une définition découlant de la Constitution d'Athènes (*Athenaion Politeia*) d'Aristote, qui décrit les formes originelles des partis politiques. Selon cette définition, un parti politique est une organisation politique à caractère général, doté d'un programme politique spécifique dans les principaux domaines d'intervention de l'État, qui a pour objectif de prendre le pouvoir par des moyens pacifiques afin de mettre en œuvre son programme.

Création et enregistrement

8. En vertu de l'article 29 de la Loi n° 3023 de juin 2002 relative au financement public des partis politiques, un parti politique peut être créé par au moins 200 citoyens de la République hellénique jouissant du droit de vote. Chacun des membres fondateurs du parti doit signer les statuts ou la déclaration d'établissement du parti.
9. Aux fins de l'enregistrement d'un parti politique, il est nécessaire de déposer une déclaration d'établissement auprès du Procureur près la Cour suprême. Tout en mentionnant que l'organisation et les activités du parti serviront les principes fondamentaux de l'État démocratique, cette déclaration doit contenir le nom du parti, son logo ou emblème, l'adresse de son siège ainsi que les statuts ou la déclaration d'établissement signés par au moins 200 membres fondateurs. La Première section de la Cour suprême est compétente pour trancher tout différend portant sur le nom, le logo ou la direction d'un parti politique.
10. Le Procureur près la Cour suprême tient une liste des partis politiques enregistrés, qui peut être consultée par le public.
11. A sa création, le parti politique acquiert automatiquement une personnalité juridique aux fins de l'accomplissement de sa mission (article 29 (6) de la Loi n° 3023/25-06-2002).
12. En novembre 2009, il existait 25 partis politiques enregistrés en Grèce.

Aperçu du régime politique/électoral

13. La Grèce est une République parlementaire fondée sur le multipartisme. Le pouvoir législatif est exercé par un parlement monocaméral (*Vouli ton Ellinon*), composé de 300 députés élus pour un mandat de quatre ans. Le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République, le Premier ministre et le gouvernement.
14. Le Président de la République est élu par le Parlement pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois. La dernière élection présidentielle, qui a eu lieu le 7 mars 2005, a vu la victoire de M. Karolos Papoulias. Le Président de la République a des pouvoirs limités (déclaration de guerre, conclusion d'accords internationaux et grâce, par exemple).

15. Désigné par le Président de la République, le Premier ministre est le chef de file du parti politique ayant remporté la majorité des voix lors des dernières élections législatives. Il est le chef du Gouvernement et conduit la politique du pays. Suite aux élections législatives qui ont eu lieu récemment, c'est-à-dire le 4 octobre 2009, M. George Papandreou, chef de file du PASOK, a été désigné Premier ministre.
16. Tout citoyen de la République hellénique ayant atteint l'âge de 18 ans et jouissant de tous ses droits a le droit de voter, mais afin d'être élu, il doit avoir atteint l'âge de 25 ans³. Selon la tradition, le vote est obligatoire, mais cette règle n'est plus observée et aucune sanction n'est appliquée pour défaut de participation. Toutefois, voter est toujours considéré comme un devoir civique et, par conséquent, le taux de participation électorale est assez élevé – il se situe généralement entre 70 % et 80 % pour les élections législatives et à un niveau légèrement inférieur pour les élections locales et européennes. Les électeurs, y compris ceux résidant à l'étranger, peuvent choisir de voter soit au lieu de leur domicile actuel soit dans leur lieu d'origine.
17. Les membres du Parlement sont élus selon un mode de scrutin à la représentation proportionnelle renforcée basé sur 48 circonscriptions électorales à plusieurs sièges, 8 circonscriptions électorales à siège unique et une liste nationale unique. 288 des 300 sièges sont attribués suivant le vote par circonscription, et les électeurs peuvent désigner le candidat de leur choix en inscrivant son nom sur le bulletin de vote du parti. Les 12 sièges restants sont pourvus à partir des listes nationales des partis politiques, de façon descendante, en fonction du pourcentage des voix recueillies par chaque parti. La candidature aux élections requiert le dépôt d'une liste de 12 signatures auprès de la préfecture locale (Article 32 (1) du décret présidentiel 351/2003, tel qu'amendé par le décret présidentiel 96/2007).
18. Le seuil requis pour l'entrée d'un parti ou d'une coalition politique au Parlement est de 3 % du nombre total des votes validement exprimés sur l'ensemble du territoire, à condition d'avoir présenté des listes de candidats dans au moins 70 % des circonscriptions électorales du pays.
19. Les membres du Parlement européen sont élus tous les 5 ans selon un mode de scrutin de listes de partis politiques à la représentation proportionnelle, aux fins duquel l'ensemble du pays est considéré comme une seule circonscription. Les listes de candidats sont établies par les partis politiques et les candidats indépendants ne sont pas admis à ces élections.
20. Enfin, les élections locales se déroulent tous les quatre ans, pour la désignation des super-préfets, préfets, maires et conseillers appelés à siéger au sein des conseils super-préfectoraux, préfectoraux, municipaux et communautaires. Les partis politiques ne participent pas à ces élections en tant que tels, étant donné que celles-ci sont ouvertes exclusivement aux candidats qui se présentent à titre individuel ou sur une liste. Les candidats peuvent être affiliés à un parti politique, sans que cela constitue une obligation. Selon le mode de scrutin actuel, le candidat arrivé en tête est élu (avec sa liste) au premier tour s'il obtient plus de 42 % des suffrages. Si aucun candidat ne passe cette barre, un deuxième tour est organisé entre les deux candidats les mieux placés, sauf dans le cas des élections aux conseils communautaires où un seul tour est prévu. Les dernières élections locales ont eu lieu le 15 octobre 2006.

³ Exception faite des professeurs d'université, les fonctionnaires ne sont pas éligibles, à moins de démissionner de façon définitive de leurs fonctions avant la promulgation des élections.

Représentation des partis politiques au Parlement

21. 23 partis politiques⁴ ont participé aux dernières élections législatives qui se sont tenues le 4 octobre 2009, et 5 d'entre eux ont remporté des sièges (le pourcentage des suffrages qu'ils ont respectivement obtenu est indiqué entre parenthèses) :

- Mouvement socialiste panhellénique (PASOK)	- 160 sièges (43,92 %)
- Nouvelle démocratie (ND)	- 91 sièges (33,48 %)
- Parti communiste de Grèce (KKE)	- 21 sièges (7,54 %)
- Alarme populaire orthodoxe (LAOS)	- 15 sièges (5,63 %)
- Coalition de la gauche radicale (SYRISA)	- 13 sièges (4,60 %)

Aperçu du système de financement des partis politiques

Cadre juridique

22. Le principal texte réglementant le financement des partis politiques et des campagnes électorales en Grèce est la Loi n° 3023/2002 de juin 2002 relative au financement public des partis politiques – recettes et dépenses, promotion, publications et vérification des comptes des partis politiques et des candidats aux élections. Cette loi régit le financement ordinaire des partis politiques, y compris le financement des élections législatives et européennes, le contrôle et les sanctions. Les élections locales sont visées par la Loi n° 3202/2003 relative aux dépenses électorales dans le cadre des élections préfectorales et municipales, à la gestion financière et administration des entités relevant des collectivités locales, aux ressortissants étrangers et à diverses dispositions ; cette loi ne prévoit pas de financement public, mais contient des règles sur le financement privé et les dépenses, ainsi que sur le contrôle et les sanctions.

Financement public direct

Partis politiques

23. Un financement public direct, qui s'élève à 0,102 % des recettes de l'État pour l'exercice de référence, est alloué annuellement aux partis et coalitions politiques représentés au Parlement national ou au Parlement européen, ainsi qu'aux partis et coalitions politiques qui ne disposent pas d'élus mais ont atteint un certain niveau de représentativité au cours des dernières élections (article 1 de la Loi n° 3023/2002).

24. Ce financement public direct est destiné à couvrir les dépenses de fonctionnement des partis et coalitions politiques. Il est alloué comme suit (articles 2 et 3 de la Loi n° 3023/2002) :

- a. 80 % de ces fonds sont répartis entre les partis et coalitions politiques représentés au Parlement, proportionnellement au nombre de voix obtenues, suivant un calcul basé sur la proportionnalité ;

⁴ Ces partis politiques étaient les suivants : Nouvelle démocratie ; Mouvement socialiste panhellénique (PASOK) ; Parti communiste de Grèce (KKE) ; Coalition de la gauche radicale (SYRIZA) ; Alarme populaire orthodoxe (LAOS) ; Les Verts ; Parti communiste marxiste-léniniste de Grèce ; Parti communiste de Grèce (marxiste-léniniste) ; Parti révolutionnaire des travailleurs (EEK – trotskiste) ; Organisation pour la reconstitution du parti communiste de Grèce (OAKKE) ; Renaissance démocratique ; Union du centre ; Alliance populaire – Aube dorée ; Ecologistes grecs (Dimosthenis Vergis) ; Société – formation politique ayant succédé à Kapodistrias ; Démocrates ; Coopération de la gauche anticapitaliste (ANT.AR.SY.A) ; Lumière-vérité-justice ; Amis de l'humanité ; Aménagement urbain régional (PAA) ; Démocratie ancienne ; Groupes de fumeurs pour l'art et la réforme visuelle (KOTES) ; et Mouvement national de Grèce pour la distribution de terres, l'annulation des dettes et la promotion des travailleurs agricoles (PAEKE).

- b. 10 % sont répartis en parts égales entre les partis et coalitions politiques représentés au Parlement européen⁵ ;
- c. 10 % sont répartis en parts égales entre les partis et coalitions politiques qui, lors des dernières élections nationales, ont présenté des listes complètes de candidats dans au moins 70 % des circonscriptions électorales et ont recueilli au moins 1,5 % des votes valides sur le plan national.
25. Les noms des partis et coalitions politiques satisfaisant à chaque critère ci-dessus, ainsi que le montant du financement ordinaire alloué à chacun d'entre eux, sont précisés dans une décision arrêtée au cours du premier trimestre de l'année par le ministère de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation et publiés au Journal officiel.
26. Outre ce financement ordinaire de leurs dépenses de fonctionnement, les partis et coalitions politiques ayant droit à un financement public reçoivent un soutien financier annuel de l'État aux fins de l'établissement et du fonctionnement de centres de recherche et d'études ainsi qu'aux fins de programmes d'éducation à l'intention de leurs cadres (article 4 de la Loi n° 3023/2002). Ce soutien financier se monte au total à 0,01 % des recettes de l'État durant l'année de référence, et il est réparti entre les partis politiques y ayant droit conformément à l'article 3 (1) de la Loi n° 3023/2002, à savoir les partis politiques représentés au Parlement national et au Parlement européen.
27. S'agissant des coalitions, les partis politiques qui les constituent doivent s'accorder sur la répartition interne des fonds à recevoir et notifier leur accord au ministère de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation au plus tard un mois après les élections. Si le ministère ne reçoit pas de notification de la part de la coalition dans le délai imparti, le financement public alloué à la coalition est divisé en parts égales entre tous ses membres. En cas de départ d'un parti politique de la coalition, le montant du financement public auquel il avait droit est réparti entre les autres partis politiques de la coalition en fonction de l'accord qu'ils avaient notifié au ministère. En l'absence d'un tel accord, le montant en question est divisé en parts égales entre les autres partis politiques de la coalition (article 3 de la Loi n° 3023/2002).
28. Les autorités ont communiqué les informations ci-après sur le financement public direct alloué aux partis politiques pendant la période 2007-2009.

Financement annuel alloué par l'État aux partis politiques en 2007 (en euros)			
Partis politiques	Financement ordinaire	Soutien financier pour la recherche et l'éducation	Total du financement ordinaire et du soutien financier
Nouvelle démocratie (ND)	20.982.849	2.057.142	23.039.991
Mouvement socialiste panhellénique (PASOK)	18.952.280	1.858.067	20.810.347
Parti communiste de Grèce (KKE)	4.327.452	424.260	4.751.712
Coalition de la gauche radicale SYNASPISMOS	3.215.971	315.291	3.531.262

⁵ L'affectation de ce pourcentage inclut également les partis et coalitions politiques satisfaisant à la condition requise au sens du point a.

Alarme populaire orthodoxe (LAOS)	1.838.958	180.290	2.019.248
Mouvement social démocratique (DIKKI)	835.890	81.950	917.840
TOTAL	50.153.400	4.917.000	55.070.400
Financement annuel alloué par l'État aux partis politiques en 2008 (en euros)			
Partis politiques	Financement ordinaire	Soutien financier pour la recherche et l'éducation	Total du financement ordinaire et du soutien financier
Nouvelle démocratie (ND)	21.819.487,58	2.139.165,45	23.958.653,03
Mouvement socialiste panhellénique (PASOK)	20.071.669,48	1.967.810,73	22.039.480,21
Parti communiste de Grèce (KKE)	6.076.530,21	595.738,25	6.672.268,46
Coalition de la gauche radicale (SYRIZA)	4.622.850,90	453.220,68	5.076.071,58
Alarme populaire orthodoxe (LAOS)	4.039.861,83	396.064,89	4.435.926,72
TOTAL	56.630.400,00	5.552.000,00	62.182.400,00
Financement annuel alloué par l'État aux partis politiques en 2009 (en euros)			
Partis politiques	Financement ordinaire	Soutien financier pour la recherche et l'éducation	Total du financement ordinaire et du soutien financier
Nouvelle démocratie (ND)	23.933.839,94	2.346.454,90	26.280.294,83
Mouvement socialiste panhellénique (PASOK)	22.016.654,74	2.158.495,56	24.175.150,30
Parti communiste de Grèce (KKE)	6.665.358,25	653.466,50	7.318.824,74
Coalition de la gauche radicale (SYRIZA)	5.070.814,48	497.138,67	5.567.953,15
Alarme populaire orthodoxe (LAOS)	4.431.332,59	434.444,37	4.865.776,97
TOTAL	62.118.000,00	6.090.000,00	68.208.000,00

Campagnes électorales

29. Un financement public est aussi alloué pour les campagnes électorales, mais seulement dans le cas des élections législatives et européennes. Ce financement n'est pas destiné aux candidats, mais plutôt aux partis et coalitions politiques disposant déjà d'élus ou satisfaisant aux mêmes conditions de représentativité que celles mentionnées ci-dessus (voir paragraphe 24 c). Le financement en question est affecté avant chaque occurrence d'élections législatives ou élections au Parlement européen. Le financement électoral s'élève au total à 0,022 % des recettes de l'État au titre de l'année durant laquelle les élections ont lieu. Si plusieurs élections ont lieu au cours d'une année donnée, le financement électoral total au titre de cette année ne peut excéder 0,035 % du total des recettes de l'État (articles 1 et 2 de la Loi n° 3023/2002).
30. Le financement électoral est affecté comme suit (article 3 de la Loi n° 3023/2002) :

- a. 60 % de ces fonds sont répartis entre les partis et coalitions politiques représentés au Parlement national ou au Parlement européen, sur la base du nombre de votes valides obtenus durant les élections précédentes, suivant un calcul basé sur la proportionnalité ;
- b. 40 % sont répartis entre les partis et coalitions politiques qui, lors des dernières élections nationales, ont présenté des listes complètes de candidats dans au moins 70 % des circonscriptions électorales et ont recueilli au moins 1,5 % des votes valides sur le plan national⁶. Les fonds sont alloués sur la base des votes valides obtenus par les partis et coalitions politiques durant les élections précédentes en question.

31. Les noms des partis et coalitions politiques satisfaisant aux conditions requises ainsi que le montant respectif auquel ils ont droit sont précisés dans une décision du ministère de l'Intérieur, de l'Administration publique et de la Décentralisation publiée au Journal officiel. Dans le cas visé à l'alinéa a du paragraphe précédent, cette décision est arrêtée au plus tard 10 jours après l'annonce des élections. Dans le cas visé à l'alinéa b, la décision est arrêtée au plus tard 2 mois après les élections.
32. Les autorités ont communiqué les informations ci-après sur le financement électoral des partis politiques pendant la période 2007-2009.

Financement électoral en 2007 (en euros) (Élections nationales)		
Partis politiques	Montant	
Nouvelle démocratie (ND)	3.026.968,85	
Mouvement socialiste panhellénique (PASOK)	2.705.902,03	
Parti communiste de Grèce (KKE)	393.472,51	
Coalition de la gauche radicale SYNASPISMOS	217.728,70	
Alarme populaire orthodoxe (LAOS)	146.367,91	
TOTAL	6.490.440,00	
Financement électoral en 2009 (en euros)		
A. Élections européennes du 7 juin 2009		
Partis politiques	Montant	
	1^{ère} tranche	2^{ème} tranche
Nouvelle démocratie (ND)	3.647.193,37	473.914,54
Mouvement socialiste panhellénique (PASOK)	2.885.253,32	537.776,68
Parti communiste de Grèce (KKE)	803.892,19	122.522,08
Coalition de la gauche radicale (SYRIZA)	352.558,06	68.995,61
Alarme populaire orthodoxe (LAOS)	349.903,06	104.909,45
Écologistes Verts	--	51.221,64
TOTAL	8.038.800,00	1.359.300,00

⁶ L'affectation de ce pourcentage inclut également les partis et coalitions politiques satisfaisant à la condition requise au sens du point a.

B. Élections nationales du 4 octobre 2009		
Partis politiques	Montant	
	1 ^{ère} tranche	2 ^{ème} tranche
Nouvelle démocratie (ND)	1.900.758,28	1.031.751,87
Mouvement socialiste panhellénique (PASOK)	1.730.862,94	1.353.909,53
Parti communiste de Grèce (KKE)	370.475,93	232.464,26
Coalition de la gauche radicale (SYRIZA)	229.172,13	141.867,52
Alarme populaire orthodoxe (LAOS)	172.503,12	173.569,91
Écologistes Verts	113.597,60	78.016,91
TOTAL	4.517.370,00	3.011.580,00

Financement public indirect

33. Il existe différentes formes de financement public indirect des campagnes électorales en Grèce :

- les municipalités et les communautés mettent à la disposition des partis politiques des sites en plein air (par exemple, des parcs publics) à titre gracieux, aux fins de rassemblements électoraux. Ces sites sont mis à la disposition de tous les partis politiques pour toutes les élections, sur une base proportionnelle (article 9 de la Loi n° 3023/2002) ;
- les chaînes de radio et de télévision publiques et privées allouent du temps d'antenne gratuit aux partis politiques afin que ceux-ci diffusent leurs positions et leurs programmes. Cette allocation se fait sur une base proportionnelle, conformément à une déclaration ministérielle conjointe publiée au Journal officiel, et n'est pas assujettie à des taxes. Les partis politiques en lice pour des élections mais non représentés au Parlement bénéficient d'un temps d'antenne minimum (article 10 de la Loi n° 3023/2002) ;
- en outre, les membres du Parlement élus bénéficient de services de courrier et de téléphone gratuits ainsi que d'une prise en charge de leurs frais de voyage. Par ailleurs, des agents publics rémunérés par le budget de l'État sont détachés auprès des groupes parlementaires au sein du Parlement national et des membres du Parlement européen de nationalité grecque. Après la visite sur place, les autorités ont indiqué qu'en février 2010, en tout 857 agents publics intervenaient à ce titre.

Financement privé

34. Il existe plusieurs restrictions en ce qui concerne les sources de financement privé des partis politiques et des candidats aux élections. En effet, les sources de financement ci-après ne sont pas autorisées (articles 5 (5) et 7 (1) de la Loi n° 3023/2002) :

- dons anonymes ;
- dons de personnes physiques ou morales étrangères ;
- dons de personnes morales de droit public ou privé ;
- dons d'entités relevant des collectivités locales ;
- dons de propriétaires de médias et de maisons d'édition.

35. Les partis et coalitions politiques sont autorisés à recevoir un financement privé (article 5 de la Loi n° 3023/2002) sous les formes suivantes :

- cotisations ;
- contributions d'élus ;

- contributions de particuliers, en espèces ou en nature ;
 - contributions au titre d'un legs ou d'une fiducie ;
 - recettes tirées de biens et de sociétés détenus par le parti politique ;
 - emprunts auprès de banques.
36. En ce qui concerne le montant ou l'importance et la périodicité des contributions privées, les contributions d'un seul et même donateur à un *parti ou coalition politique* au cours d'une année donnée ne peut dépasser 15.000 euros (article 8 (1) de la Loi n° 3023/2002). Ce plafond ne s'applique pas aux dons en nature.
37. Tout don à un parti ou à une coalition politique d'un montant supérieur à 600 euros doit être effectué par virement bancaire ou contre la délivrance d'un reçu numéroté mentionnant l'identité du donateur (article 17 (1) de la Loi n° 3023/2002). S'agissant des dons d'un montant inférieur à ce seuil, les partis politiques délivrent des coupons numérotés aux donateurs en guise de reçu. Ils ne sont pas tenus de divulguer l'identité des donateurs au public ou à l'instance de contrôle, à savoir la Commission parlementaire du contrôle. Toutefois, les partis politiques conservent l'identité des acheteurs de coupons pour leurs propres archives.
38. Les *candidats aux élections* ne sont pas autorisés à recevoir plus de 3.000 euros d'un donateur individuel dans le cadre d'une campagne donnée relative aux élections nationales ou aux élections européennes (article 8 (2) de la Loi n° 3023/2002). Le candidat doit donner son consentement à recevoir le don, et déposer le don sur son compte de campagne (article 6 (3) de la Loi n° 3023/2002). Les candidats aux élections aux conseils locaux ne sont pas autorisés à recevoir plus de 500 euros d'un donateur individuel dans le cadre d'une campagne électorale s'ils se présentent à titre individuel et pas plus de 2.000 euros, s'ils se présentent sur une liste (article 4 de la Loi n° 3202/2003).
39. Toute contribution privée à un candidat à des élections préfectorales ou municipales d'un montant supérieur à 200 euros doit être effectuée par virement bancaire ou contre la délivrance d'un reçu numéroté mentionnant l'identité du donateur. Ces dons font l'objet d'un examen par la Commission de vérification des dépenses, qui est l'instance chargée de contrôler la conformité avec les règles électorales en matière de finances et autres. Les dons d'un montant inférieur à 200 euros donnent lieu à la délivrance d'un coupon et ne sont pas soumis à une obligation de divulgation (articles 11 et 12 de la Loi n° 3202/2003).
40. Les contributions privées aux partis politiques, entités affiliées aux partis politiques, élus et candidats aux élections ne sont pas admises en déduction de l'impôt.
41. Aucune restriction ni limite n'est applicable en ce qui concerne les cotisations. Les cotisations et les contributions privées sont collectées par les succursales régionales des partis politiques, qui sont soumises aux mêmes règles sur le financement que les partis politiques eux-mêmes.
42. Comme souligné plus haut, les partis politiques reçoivent également des contributions en provenance de leurs élus, sous réserve d'un accord entre chaque parti et ses élus sur le pourcentage de la contribution. A titre d'exemple, parmi les partis politiques actuellement représentés au Parlement, le ND, le PASOK et la LAOS ont convenu d'une contribution égale à 10 % des indemnités annuelles de leurs élus ; le KKE et la SYRIZA quant à eux ont convenu d'une contribution égale à 20 % des indemnités annuelles de leurs élus.
43. Les partis politiques sont également autorisés à se financer au moyen de recettes tirées de biens, emprunts bancaires et activités de collecte de fonds. Aucune limite ni restriction n'est

applicable à ces sources de financement. Les profits tirés d'activités commerciales menées par un parti politique ou les recettes de sociétés détenues par un parti politique sont aussi autorisés, pourvu que les recettes proviennent exclusivement d'activités commerciales et de tout type de personne morale de droit privé dont le capital est détenu explicitement et en intégralité par un parti politique ou, pour le compte d'un parti politique, par son responsable ou par une ou plusieurs autres personnes physiques habilitées à cet effet par l'instance compétente du parti (article 7 (2) de la Loi n° 3023/2002).

44. S'agissant de la divulgation de l'identité des donateurs, seuls les dons aux partis politiques d'un montant supérieur à 600 euros (article 16 (2) de la Loi n° 3023/2002) et les dons aux candidats aux élections d'un montant supérieur à 150 euros (article 20 (2) de la Loi n° 3023/2002) doivent être divulgués à la Commission de contrôle. La divulgation de l'identité des donateurs au public n'est pas obligatoire en vertu de la loi.

Dépenses

45. Les limites et les restrictions relatives aux dépenses des *partis politiques* ont trait pour l'essentiel au contexte des campagnes électorales, dans la mesure où les partis politiques eux-mêmes sont les organisateurs des campagnes électorales. Les limites ci-après s'appliquent :
46. 80% des recettes et des dépenses annuelles des partis politiques doivent être gérés à travers de comptes détenus auprès de banques légalement établies en Grèce. L'existence de ces comptes doit être notifiée à la Commission de contrôle, instance chargée du contrôle du financement des partis politiques (voir ci-après, 64. (ii) Contrôle), dans un délai de cinq jours après leur ouverture. De même, les recettes électorales et les dépenses électorales sont gérées à travers des comptes bancaires séparés soumis au même critère des 80 % et à la même obligation de notification (article 5 (5) de la Loi n° 3023/2002).
47. Les partis politiques sont autorisés à dépenser des fonds pour financer des activités électorales avant l'annonce officielle des élections, à condition de pouvoir établir par des justificatifs pertinents que les dépenses sont directement liées aux besoins des élections en question (article 5 (2) de la Loi n° 3023/2002).
48. Les dépenses électorales encourues par un parti ou une coalition politique participant à des élections législatives ou élections européennes, y compris les dons en nature, ne doivent pas dépasser 20 % du montant annuel total du financement public ordinaire reçu par le parti ou la coalition politique au cours de l'exercice le plus récent (article 13 de la Loi n° 3023/2002).
49. Certaines restrictions et limites s'appliquent de manière spécifique aux *candidats aux élections* :
- le plafond autorisé pour leurs dépenses, y compris la valeur des services en nature, est calculé sur la base du nombre de sièges dans leur circonscription respective (article 14 (1) de la Loi n° 3023/2002) ou sur la base de la population de la préfecture ou municipalité concernée pour les élections locales (article 9 (2) de la Loi n° 3202/2003) ;
 - le plafond des dépenses électorales autorisé pour chaque candidat aux élections législatives ou aux élections européennes est déterminé chaque fois sur la base du montant applicable aux candidats aux élections dans la région électorale A d'Athènes (article 14 (4) de la Loi n° 3023/2002) ;

- en outre, le plafond des dépenses autorisées pour chaque candidat pour ce qui est de la publication d'annonces publicitaires dans la presse est fixé à 20 % de la limite supérieure autorisée pour les dépenses électorales (article 14 (5) de la Loi n° 3023/2002).

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE SPÉCIFIQUE

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

50. L'article 29, paragraphe 2 de la Constitution définit le principe de la transparence en matière de dépenses électorales et, d'une manière générale, la gestion financière des partis politiques, des membres du Parlement, des candidats aux élections législatives et des candidats aux sièges à tous les échelons des collectivités locales.

Article 29 de la Constitution grecque

2. « Les partis ont droit au soutien financier de l'État pour leurs dépenses électorales et de fonctionnement, conformément à la loi. La loi précise les garanties de transparence en matière de dépenses électorales et encadre, d'une manière générale, la gestion financière des partis politiques, des membres du Parlement, des candidats aux élections législatives et des candidats à un siège à tous les échelons des collectivités locales. La loi impose un plafond pour les dépenses électorales, peut interdire certaines formes de promotion électorale et définit les conditions dans lesquelles la violation des dispositions pertinentes constitue un motif de déchéance du membre du Parlement, sur l'initiative de l'organe spécial visé au point suivant. Le contrôle des dépenses électorales des partis politiques et des candidats aux élections législatives est effectué par un organe spécial, au sein duquel siègent des magistrats de haut rang, conformément à la loi. La loi peut étendre ces règlements aux candidats à d'autres charges électives. »

Comptabilité

Activités opérationnelles des partis politiques

51. Les partis et les coalitions de partis politiques qui reçoivent un financement public ordinaire ou un financement public électoral doivent tenir à leur siège un livre spécifique enregistrant, par catégorie (cotisations, dons, contributions des membres du Parlement, etc.) et individuellement, toutes leurs recettes et dépenses pour chaque année (article 16 de la Loi n° 3023/2002). Même si la loi ne le stipule pas explicitement, les autorités ont fait savoir que les partis politiques qui ne reçoivent pas de financement public doivent eux aussi tenir un tel livre. Les partis politiques appliquent un système de comptabilité analytique, avec le même niveau de détail que les sociétés de taille moyenne⁷.
52. Les partis politiques doivent également établir un bilan annuel, conformément à un modèle établi par le ministère de l'Intérieur (article 18 de la Loi n° 3023/2002). S'agissant de l'actif des partis politiques, le bilan ne fait ressortir que les recettes tirées de l'exploitation des biens immobiliers (loyers) et biens mobiliers (intérêts et autres produits). S'agissant du passif, le chiffre total n'est pas indiqué, mais seul les intérêts et autres charges acquittés sur les emprunts sont indiqués. En

⁷ Les entités tombant sous le coup de l'obligation de tenir une comptabilité en Grèce appliquent le système comptable hellénique, qui prévoit 3 niveaux de détail différents en fonction de la taille de l'entité et de la complexité de ses activités : les livres de comptes de catégorie « A » sont réservés aux entités et aux opérations les plus simples ; les entreprises de taille moyenne, avocats et médecins ainsi que les partis politiques doivent tenir des livres de comptes de catégorie « B » ; enfin, les livres de comptes de catégorie « C » sont réservés aux sociétés de plus grande taille.

conséquence, on ne dispose pas de chiffres analytiques sur l'actif et le passif, mais seulement sur les recettes et les charges y afférentes.

53. Les partis politiques sont tenus d'enregistrer toutes les contributions et dépenses pécuniaires dans leurs livres et leur bilan. Les dons en nature et les services prestés à titre gracieux par des sociétés sont comptabilisés dans les livres. Au cours de la visite sur place, les autorités ont expliqué que le prix des services susceptibles d'être fournis à titre gracieux est évalué par une décision du ministère de l'Intérieur, afin que ces services puissent être comptabilisés dans les livres des partis politiques à leur valeur marchande. Seul le travail et les services fournis gratuitement par des bénévoles, ainsi que les prêts passés par pertes et profits ne sont pas soumis à l'obligation de comptabilisation dans les livres et le bilan.
54. Les comptes des succursales locales des partis politiques font l'objet d'une consolidation dans les comptes des succursales régionales, qui font à leur tour l'objet d'une consolidation à l'échelle nationale.

Organisations liées ou affiliées aux partis politiques

55. Les organisations affiliées aux partis politiques (telles que les fondations et sociétés détenues par les partis) sont également soumises à l'obligation de tenir une comptabilité et de publier un bilan, mais ces données ne font pas l'objet d'une consolidation dans les comptes des partis.

Campagnes électorales

56. Les partis politiques qui reçoivent un financement public ordinaire ou électoral doivent tenir une comptabilité séparée pour les recettes et dépenses des campagnes électorales (article 16 de la Loi n° 3023/2002). De même, les partis politiques doivent gérer leurs recettes et dépenses ordinaires, d'une part, et leurs recettes et dépenses électorales, d'autre part, à travers des comptes bancaires distincts. Quant aux candidats aux élections, y compris ceux qui sont soutenus par un parti politique, ils doivent tenir leur propre comptabilité et leurs propres comptes bancaires, séparément de ceux du parti, aux fins de leur campagne. L'existence de tous les comptes bancaires en question est notifiée à l'instance de contrôle compétente.

Obligations de déclaration

57. Les partis et coalitions politiques sont tenus d'adresser une copie de leur bilan annuel à la Commission de contrôle et au ministre de l'Intérieur dans un délai de 15 jours à compter de sa publication dans les journaux (article 18 (4) de la Loi n° 3023/2002).
58. En outre, les partis et les coalitions politiques qui reçoivent un financement public électoral sont tenus d'établir un état des recettes et dépenses électorales, accompagné des documents pertinents, dans un délai de deux mois après les élections (article 18 (2) de la Loi n° 3023/2002). Cet état doit se conformer à un modèle établi par le ministère de l'Intérieur. Si des campagnes relatives à des élections distinctes ont lieu de façon parallèle, un état unique couvrant ces campagnes est transmis. L'état en question doit être adressé à la Commission de contrôle et au ministre de l'Intérieur dans un délai de 15 jours à compter de sa publication dans les quotidiens (article 19 (2) de la Loi n° 3023/2002).
59. Les candidats qui sont élus membres du Parlement national ou du Parlement européen, ainsi que leurs suppléants, sont tenus de transmettre un état analogue sur leurs recettes et dépenses électorales, dans un délai de 40 jours après les élections (article 20 de la Loi n° 3023/2002). En

revanche, les candidats malchanceux ne sont pas soumis à cette obligation de déclaration. Les candidats élus à l'issue d'élections préfectorales et municipales, ainsi que leurs trois premiers suppléants sont tenus de transmettre à la Commission de vérification des dépenses, dans les mêmes délais, un état des recettes et dépenses électorales (article 13 de la Loi n° 3202/2003).

60. Les donateurs ne sont pas soumis à une obligation de déclaration.

Publication des comptes

61. Les partis et les coalitions politiques qui reçoivent un financement public ordinaire sont tenus de publier leur bilan annuel au plus tard à la fin du mois de février de l'année civile suivante dans au moins deux quotidiens paraissant à Athènes (article 18 (1) de la Loi n° 3023/2002). De même, les partis et les coalitions politiques ayant participé aux élections nationales ou aux élections européennes, qu'ils aient reçu un financement public électoral ou pas, sont tenus de publier l'état de leurs recettes et dépenses électorales dans le Journal officiel, dans un délai de deux mois après la date des élections (article 18 (2) et 19 (1) de la Loi n° 3023/2002).

62. Les états financiers des candidats aux élections ne sont pas publiés, mais transmis à la Commission de contrôle dans un délai de 40 jours après la date des élections (article 20 (2) de la Loi n° 3023/2002). Le public peut consulter ces états, sur demande auprès de la Commission de contrôle.

Conservation et accessibilité des documents comptables

63. Ni la Loi n° 3023/2002, ni aucun autre texte juridique, ne stipule la période pendant laquelle doivent être conservés les comptes financiers des partis politiques, organisations affiliées et candidats aux élections. En pratique, le Service spécial qui assiste la Commission de contrôle conserve les informations concernant les ressources et les dépenses pré-électorales des partis politiques et des candidats aux élections législatives depuis 1996.

64. Les services fiscaux et le ministère public ont accès aux comptes financiers des partis politiques (bilans et livres des recettes et dépenses), ainsi qu'à toutes les pièces justificatives (factures, reçus, etc.) uniquement à des fins d'instruction en cas de dépôt de plainte. Il existe différentes procédures d'accès aux données : le ministère public a accès aux données conformément aux règles générales de procédure pénale dans le cadre d'une enquête judiciaire (les services de police agissent uniquement sur décision du procureur compétent) ; les services du Fisc ont accès aux données lorsqu'il est question de paiements au personnel. Quant à la Commission de contrôle et aux vérificateurs comptables (voir paragraphe 68), ils ont un accès illimité à toutes les données financières des partis politiques.

(ii) Contrôle (article 14 de la Recommandation Rec(2003)4)

Contrôle interne

65. La gestion financière des partis politiques incombe aux organes compétents en vertu des statuts de ces partis (article 15 (1) de la Loi n° 3023/2002). A titre d'exemple, le PASOK dispose de commissions de contrôle aux échelons régional et national, placées sous l'autorité d'une commission de contrôle financier au niveau du siège ; les autres partis politiques rencontrés au cours de la visite sur place – à savoir la Nouvelle démocratie, le Parti communiste et la LAOS – ont tous centralisé leur gestion financière à l'échelon national exclusivement. Aucune obligation de vérification comptable interne ou externe n'est imposée en ce qui concerne les états

financiers annuels ordinaires ou les comptes des campagnes électorales des partis politiques. De la même façon, les candidats (indépendants) aux élections sont eux-mêmes responsables de la gestion de leurs finances (article 15 (2) de la Loi n° 3023/2002).

Contrôle externe

a) Contrôle exercé par la Commission de contrôle

66. Le contrôle externe du financement des partis, coalitions politiques et candidats aux élections est assurée par la Commission de contrôle des comptes financiers des partis politiques et membres du Parlement (ci-après la Commission de contrôle), qui est réglementée par la Loi n° 3023/2002, en vertu de l'article 29 (2) de la Constitution. Par ailleurs, la Commission examine les déclarations de patrimoine transmises par les membres du Parlement. La Commission est établie après chaque occurrence d'élections législatives par une décision du Président du Parlement publiée au Journal officiel, et son mandat court jusqu'aux élections législatives suivantes (article 21 (3) de la Loi n° 3023/2002). Elle bénéficie de l'appui du Service spécial de la Commission de contrôle du Parlement.
67. La Commission de contrôle est une instance autonome, composée de façon mixte de membres du Parlement et de juges issus de tribunaux du rang le plus élevé. Elle comprend a) un membre du Parlement par parti ou coalition de partis représenté au Parlement national, sauf refus d'un tel parti ou coalition de partis de désigner un représentant ; b) un membre représentant chacune des trois cours du rang le plus élevé du pays, à savoir le Conseil d'État, la Cour suprême et la Cour des comptes, qui est désigné par tirage au sort avec son suppléant au sein de l'assemblée plénière de la cour concernée. Le Président de la Commission est choisi par le Président du Parlement parmi ses Vice-présidents. Une fois désigné, le Président de la Commission de contrôle nomme un fonctionnaire du Parlement au poste de Secrétaire de la Commission (article 21 (2) de la Loi n° 3023/2002). Lorsqu'un parti ou une coalition de partis qui a reçu un financement public ordinaire ou électoral n'est représenté ni au Parlement national ni au Parlement européen, un représentant de ce parti ou de cette coalition de partis participe aux délibérations de la Commission sur les questions ayant trait au contrôle de ce parti ou de cette coalition de partis.
68. En vertu de la Loi n° 3023/2002, la Commission de contrôle est assisté par des vérificateurs comptables agréés, à qui il délègue la première étape du processus de contrôle. Ces vérificateurs comptables agréés sont choisis par la Commission de contrôle parmi les représentants des cabinets d'expertise comptable inscrits dans un registre spécial de l'Ordre des vérificateurs comptables, et ils sont désignés pour la législature par décision du Président de la Commission de contrôle (article 21 (4) de la Loi n° 3023/2002). En effet, en tout 12 vérificateurs comptables sont désignés, dont au moins cinq doivent posséder une expérience de dix ans au minimum. Chaque parti ou coalition politique représenté au Parlement national ou au Parlement européen fait l'objet, chaque année, d'une vérification comptable portant sur ses activités opérationnelles. Les partis et coalitions politiques font aussi l'objet d'une vérification comptable portant sur leurs activités de campagne électorale et, enfin, la déclaration de patrimoine des membres du Parlement et de leurs suppléants est également soumise à une vérification comptable. Si des élections nationales ont lieu avant la vérification comptable annuelle portant sur les activités opérationnelles d'un parti, il est possible que la vérification de ces activités et des activités électorales de ce parti ait lieu simultanément. Chaque parti politique est examiné par 4 ou 5 vérificateurs comptables désignés parmi plusieurs cabinets d'expertise comptable. Ces vérificateurs comptables alternent chaque année, afin de ne pas examiner toujours les comptes des mêmes partis politiques. L'objet de la vérification des comptes est d'évaluer la légalité des

ressources et des dépenses des entités visées, et de comparer les informations contenues dans les livres comptables des entités avec leur bilan respectif. Par ailleurs, les vérificateurs comptables examinent les comptes des entités affiliées aux partis politiques ayant reçu un financement public, mais seulement pour vérifier la légalité d'une telle dotation financière. De plus, les vérificateurs comptables s'assurent que l'acquisition du patrimoine des membres du Parlement national et du Parlement européen et de leur famille immédiate respective correspond à leur déclaration de revenus et, enfin, ils examinent les plaintes déposées auprès de la Commission de contrôle concernant des soupçons de violation de la réglementation relative au financement politique. Au terme du processus de contrôle, les vérificateurs comptables agréés établissent un rapport, qu'ils transmettent à la Commission de contrôle.

69. La Commission de contrôle examine ensuite un échantillon de rapports transmis par les vérificateurs comptables agréés, accompagnés des bilans des partis et coalitions politiques. La Commission de contrôle elle-même n'entre pas dans le détail des comptes des partis politiques. Après l'achèvement de cette deuxième étape du processus de contrôle, un rapport analytique est établi, auquel sont annexés les rapports transmis par les vérificateurs comptables agréés. Le rapport de la Commission est adressé sans délai au Président du Parlement et au Ministre de l'intérieur ainsi qu'aux partis et coalitions politiques visés par le contrôle. Chaque candidat aux élections visé par le contrôle reçoit le volet du rapport qui le concerne. Ni les délibérations de la Commission de contrôle ni ses rapports ne sont publics.
70. Au cours du processus de contrôle, les vérificateurs comptables agréés et la Commission de contrôle sont habilités à avoir accès à tous les documents et données nécessaires, y compris aux données confidentielles détenues par les banques, les services fiscaux et la Bourse (article 21 (4) de la Loi n° 3023/2002). Quiconque fait obstruction au contrôle de quelque façon que ce soit, et en particulier refuse de communiquer les données sollicitées par la Commission ou les vérificateurs comptables agréés, est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois au minimum (article 21 (5) de la Loi n° 3023/2002).
71. Les partis politiques et les candidats objets du contrôle peuvent, dans un délai de 15 jours après la notification du rapport sur leur situation financière, faire part de leurs objections à la Commission (article 23 (2) de la Loi n° 3023/2002). Si la Commission conclut que des violations ont eu lieu, elle transmet son rapport final au Président de la Cour suprême spéciale (voir paragraphe 80) afin qu'il statue sur la déchéance du membre du Parlement ou au Président du Parlement afin qu'il impose d'autres sanctions (article 23 (3) de la Loi n° 3023/2002).
72. Le contrôle des comptes financiers des partis et coalitions politiques est achevé dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle la Commission a reçu les informations qu'ils ont transmises. Quant au contrôle des comptes financiers des candidats aux élections, il est achevé dans un délai de cinq mois à compter de la date à laquelle la Commission a reçu les informations (article 21 (6) de la Loi n° 3023/2002).
73. La Commission de contrôle est aussi habilitée à mener une enquête d'office ou après avoir reçu une plainte d'un citoyen, membre d'une commission locale ou agent public concernant des allégations de violation de la réglementation relative au financement politique visant un parti politique ou un candidat aux élections. La Commission de contrôle peut aussi demander au Service des enquêtes spéciales rattaché au ministère de l'Économie et des Finances (YPEE) de mener une enquête complémentaire pour son compte, même si l'EEG a été informée que cette possibilité n'avait, jusqu'à très récemment, jamais été utilisée dans la pratique.

74. Comme mentionné plus haut, la Commission de contrôle bénéficie dans sa mission de l'appui du Service spécial de la Commission de contrôle du Parlement. Le Service spécial est composé de fonctionnaires spécialisés dans les questions économiques et financières, désignés par le Président du Parlement (article 21 (7) de la Loi n° 3023/2002). Doté d'un budget qui s'inscrit dans le cadre du budget du Parlement, le Service spécial compte actuellement un effectif total de 18 personnes. Il consiste en trois unités différentes, en charge du contrôle de la déclaration de patrimoine des membres du Parlement national et du Parlement européen, du contrôle des ressources et dépenses des partis et coalitions de partis et du contrôle des ressources et dépenses des candidats aux élections nationales et aux élections européennes, respectivement. Ces trois unités bénéficient de l'appui d'un Secrétariat.

b) Contrôle exercé par les Commissions locales

75. Les Commissions locales de contrôle des violations électorales, établies dans chacune des 54 préfectures à l'occasion des campagnes électorales, sont habilitées à recevoir et à instruire les plaintes relatives à l'observation des dispositions des Lois n° 3023/2003 et 3202/2003 par les partis, coalitions politiques et candidats. Ces commissions sont établies par le Secrétaire général de chaque région, au plus tard 3 jours après l'annonce des élections. Elles se composent d'un représentant de chaque parti ou coalition politique représenté dans le Parlement national ou Parlement européen sortant, ainsi que d'un représentant de chaque parti ou coalition politique qui n'est pas représenté dans le Parlement sortant mais qui a présenté des listes de candidats complètes dans au moins 70 % des circonscriptions électorales. Les Commissions sont présidées par le Secrétaire général de leur région respective (articles 21 (9) et 28 de la Loi n° 3023/2002 et article 15 de la Loi n° 3202/2003).
76. Les Commissions locales sont habilitées à recevoir les plaintes déposées par écrit avant la fin du processus de vote par les représentants des partis et coalitions politiques et les candidats aux élections. Elles sont habilitées à ouvrir des enquêtes et à procéder à des auditions. Les Commissions locales font ensuite la synthèse des résultats de leurs enquêtes dans un rapport qu'elles transmettent à la Commission de contrôle dans un délai de 15 jours après les élections. La Commission de contrôle peut utiliser le contenu de ce rapport à sa discrétion (article 21 (9) de la Loi n° 3023/2002 et article 15 de la Loi n° 3202/2003).

c) Contrôle des élections locales

77. Les Commissions de vérification des dépenses, établies dans chacune des préfectures à l'occasion des élections préfectorales et locales, sont habilitées à contrôler les finances des candidats élus et de leurs suppléants (article 14 de la Loi n° 3202/2003). Elles sont établies par le Secrétaire général de la région au moins 4 mois avant les élections. Elles sont présidées par un membre du Conseil d'État pour les questions juridiques⁸ de la préfecture concernée ou par un défenseur public si la préfecture concernée ne dispose pas de Conseil d'État pour les questions juridiques. Les autres membres desdites Commissions sont choisis parmi les représentants des collectivités locales, services fiscaux locaux, associations locales de municipalités et cours des comptes préfectorales. Leur mandat court jusqu'aux élections suivantes.
78. Les Commissions de vérification des dépenses examinent les rapports et les documents transmis par les candidats élus et leurs suppléants, et préparent un rapport qui est adressé au Secrétaire général de la région concerné dans un délai de 5 mois à compter de la date à laquelle

⁸ Le Conseil d'État pour les questions juridiques est un organe judiciaire chargé d'apporter une assistance judiciaire et de représenter l'État dans les différends portés devant la justice (article 100A de la Constitution).

les informations ont été reçues dans le cas des listes de candidats et dans un délai de 10 mois dans le cas des candidats individuels. Ces rapports ne sont pas soumis à une obligation de publication (article 14 de la Loi n° 3202/2003).

(iii) Sanctions (article 16 de la Recommandation R(2003)4)

79. Les lois n° 3023/2002 et 3202/2003 prévoient des sanctions administratives et pénales pour les actes ou omissions commis en violation de ses dispositions par des partis politiques, personnes responsables au sein de partis politiques, candidats aux élections et donateurs.
80. Le Président du Parlement est habilité à prononcer des sanctions administratives par une décision motivée, publiée dans le Journal officiel (article 23 (3) de la Loi n° 3023/2002). De telles sanctions sont susceptibles d'appel en première et dernière instances devant le Conseil d'État (article 23 (5) de la Loi n° 3023/2002). La déchéance d'un membre du Parlement peut être prononcée par une décision de la Cour suprême spéciale définie à l'article 100 de la Constitution⁹ (article 26 (1) de la Loi n° 3023/2002). Une telle décision est irrévocable. Le Secrétaire général de chaque région est habilité à imposer les sanctions administratives prévues par la Loi n° 3202/2003 relative aux élections préfectorales et municipales (article 16 (2)b de la Loi n° 3202/2003). Les tribunaux compétents en matière pénale sont habilités à imposer des sanctions pénales conformément aux dispositions du Code de procédure pénale. De telles sanctions sont susceptibles d'appel devant une instance supérieure, conformément à la procédure pénale ordinaire.

a) Sanctions administratives

Partis et coalitions politiques

81. En cas de publication tardive ou de non-publication du *bilan annuel* ou de l'*état spécifique des recettes et dépenses électorales*, un parti ou une coalition recevant un financement public est passible d'une amende égale à 5 % du dernier financement public ordinaire ou électoral qui lui a été accordé (article 24 (2) de la Loi n° 3023/2002).
82. La tenue et l'actualisation incomplètes ou irrégulières des livres comptables, du bilan ou de l'état spécifique des recettes et dépenses électorales sont passibles d'une amende d'au maximum 10 % du dernier financement ordinaire ou électoral accordé au parti ou à la coalition politique (article 24 (3) de la Loi n° 3023/2002).
83. Les partis ou coalitions politiques qui acceptent des dons ou tout autre service en provenance de sources non autorisées (voir paragraphe 34) sont passibles d'une amende égale à 50 % du dernier financement ordinaire qui leur a été accordé ou d'une amende de 150.000 euros au maximum lorsque le parti ou la coalition politique en question n'a pas reçu un tel financement ordinaire (article 24 (4) de la Loi n° 3023/2002).
84. Le dépassement du montant des dépenses électorales autorisées est passible d'une amende égale au double du montant du dépassement. Lorsque le montant du dépassement est supérieur à 50 % du plafond autorisé, le parti ou la coalition politique est passible à la fois de l'amende

⁹ « 1. Il est constitué une Cour suprême spéciale, dont les compétences incluent : [...] 2. La cour mentionnée au paragraphe précédent comprend les présidents du Conseil suprême, de la Cour suprême et de la Cour des comptes, ainsi que quatre conseillers au Conseil suprême et quatre conseillers à la Cour suprême, désignés comme membres par tirage au sort tous les deux ans. »

susmentionnée et d'une privation du droit au financement public ordinaire pendant l'année suivante (article 24 (6) de la Loi n° 3023/2002).

85. Un parti ou une coalition politique qui reçoit des dons en provenance du même donateur en dépassement du plafond de 15.000 euros autorisé est passible d'une amende d'au maximum 20 % du dernier financement ordinaire qui lui a été accordé ou d'une amende de 75.000 euros au maximum lorsqu'il n'a pas reçu un tel financement public (article 24 (7) de la Loi n° 3023/2002).

Personnes responsables au sein des partis politiques

86. La personne qui est responsable de la gestion financière d'un parti politique ainsi que toute autre personne qui, en connaissance de cause, a accepté une contribution d'un montant supérieur au plafond de 15.000 euros autorisé est passible d'une amende de 30.000 euros au maximum (article 7 (3) de la Loi n° 3023/2002).

Candidats aux élections nationales et aux élections européennes

87. En cas de transmission tardive, de non-transmission de l'état des recettes et dépenses électorales ou de transmission d'un état des recettes et dépenses électorales irrégulier ou incomplet, un candidat aux élections est passible d'une amende d'au maximum 10 % de la rémunération annuelle d'un membre du Parlement (article 25 (1) de la Loi n° 3023/2002).
88. Un candidat aux élections qui a accepté une contribution ou une autre forme de services en provenance de sources non autorisées (voir paragraphe 34) est passible d'une amende d'au maximum 50 % de la rémunération annuelle d'un membre du Parlement (article 25 (2) de la Loi n° 3023/2002).
89. Un candidat aux élections qui a reçu, en provenance du même donateur, une contribution d'un montant supérieur au plafond de 3.000 euros est passible d'une amende d'au maximum 20 % de la rémunération annuelle d'un membre du Parlement (article 25 (3) de la Loi n° 3023/2002).
90. Un candidat aux élections qui, en connaissance de cause, a accepté une contribution en dépassement du plafond de 15.000 euros autorisé est passible d'une amende de 30.000 euros au maximum (article 7 (3) de la Loi n° 3023/2002).

Candidats aux élections préfectorales et aux élections municipales

91. En cas de transmission tardive, de non-transmission de l'état des recettes et dépenses électorales dans les délais prescrits ou de transmission d'un état des recettes et dépenses électorales irrégulier ou incomplet, un candidat aux élections est passible d'une amende de 3.000 euros au maximum (article 18 (1) de la Loi n° 3202/2003).
92. Un candidat aux élections qui a accepté une contribution ou une autre forme de services en provenance de sources non autorisées est passible d'une amende de 5.000 euros au maximum (article 18 (2) de la Loi n° 3202/2003).
93. Un candidat aux élections qui a reçu, en provenance du même donateur, une contribution d'un montant supérieur au plafond de 500 euros est passible d'une amende de 3.000 euros au maximum (article 18 (3) de la Loi n° 3202/2003).

94. Un candidat aux élections qui, en connaissance de cause, a accepté une contribution en dépassement du plafond autorisé est passible d'une amende d'au maximum dix fois le montant du dépassement et d'une déchéance au terme d'une procédure disciplinaire (articles 18 (5) et 19 (1) de la Loi n° 3202/2003).
95. Un candidat aux élections qui a dépassé le double du plafond des dépenses électorales autorisé est passible d'une déchéance au terme d'une procédure disciplinaire (article 19 (1) de la Loi n° 3202/2003).

Listes de candidats aux élections locales

96. La tenue de comptes insuffisante ou incorrecte sur les recettes et dépenses électorales d'une liste de candidats aux élections locales, ainsi que le dépassement du plafond des dépenses autorisé pour cette liste sont passibles d'une amende d'un montant compris entre la moitié et le double du plafond des dépenses électorales autorisé pour cette liste (article 17 (1) de la Loi n° 3202/2003).
97. L'acceptation d'un financement en provenance de sources non autorisées est passible d'une amende d'un montant compris entre 30.000 et 100.000 euros (article 17 (1) de la Loi n° 3202/2003).
98. Une liste de candidats qui, en connaissance de cause, a accepté une contribution en dépassement du plafond autorisé est passible d'une amende d'un montant compris entre 20.000 et 70.000 euros (article 17 (3) de la Loi n° 3202/2003).
99. En cas de transmission tardive, de non-transmission de l'état des recettes et dépenses électorales dans les délais prescrits ou de transmission d'un état des recettes et dépenses électorales irrégulier ou incomplet, une coalition est passible d'une amende de 6.000 euros au maximum (article 17 (5) de la Loi n° 3202/2003).
100. En cas d'imposition d'une amende à une liste de candidats, la responsabilité du paiement incombe à la tête de cette liste (article 17 (7) de la Loi n° 3202/2003).

b) Sanctions pénales

Personnes responsables au sein des partis politiques

101. La personne responsable au sein d'un parti politique qui, en connaissance de cause, a accepté une contribution ou un autre service en provenance de sources non autorisées est passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans au maximum et d'une amende de 30.000 euros au minimum (article 7 (3.b) de la Loi n° 3023/2002).

Candidats aux élections

102. Un candidat aux élections nationales ou aux élections européennes qui, en connaissance de cause, a accepté une contribution ou un autre service en provenance de sources non autorisées est passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans au maximum et d'une amende de 30.000 euros au minimum (article 7 (3.b) de la Loi n° 3023/2002). Les candidats aux élections locales qui ont accepté une contribution ou un autre service en provenance de sources non autorisées sont passibles d'une peine d'emprisonnement d'un an au maximum et d'une amende de 50.000 euros au maximum (article 3 (2) de la Loi n° 3202/2003). Ils sont passibles d'une

amende de 10.000 euros au maximum en cas d'acceptation d'un financement en dépassement du plafond autorisé (article 4 de la Loi n° 3202/2003).

Donateurs

103. Tout donateur qui a apporté en contribution ou fourni un quelconque type de service en violation des interdictions relatives au financement telles que fixées par la Loi n° 3023/2002 est passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans au maximum et d'une amende de 30.000 euros au minimum (article 7 (3.a) de la Loi n° 3023/2002). La violation des interdictions ayant trait au financement telles que fixées par la Loi n° 3202/2003 relative aux élections locales est passible d'une peine d'emprisonnement d'un an au maximum et d'une amende de 50.000 euros au maximum (article 3 (2) de la Loi n° 3202/2003).
104. Tout donateur qui a dépassé le plafond autorisé de contribution à un parti, coalition politique ou candidat aux élections est passible d'une peine d'emprisonnement d'un an au maximum et d'une amende de 15.000 euros au minimum (article 8 (3) de la Loi n° 3023/2002) dans le cas des élections nationales et élections européennes. Les donateurs ayant dépassé le plafond autorisé de financement pour les élections locales sont passibles de la même peine d'emprisonnement et d'une amende d'un montant compris entre 2.000 et 10.000 euros (article 4 de la Loi n° 3202/2003).

Immunités, prescription et aspects divers

105. Le Président de la République, les membres et anciens membres du Gouvernement ainsi que les membres du Parlement jouissent d'immunités. Il existe un privilège de juridiction dans certains cas. Durant leur mandat, les membres du Parlement ne peuvent être ni poursuivis ni arrêtés ni placés en détention ni frappés d'autres formes de restriction sans l'accord du Parlement (article 62 de la Constitution) au terme d'une enquête menée par la Commission de la déontologie du Parlement et d'un vote en session plénière du Parlement. En outre, un membre d'un Parlement dissous ne peut faire l'objet de poursuites au titre d'infractions politiques durant l'intervalle compris entre la dissolution et l'élection des membres du nouveau Parlement. Entre 2001 et 2010, 137 demandes de levée de l'immunité de parlementaires ont été déposées et 15 ont été acceptées¹⁰. En Grèce, les membres du Gouvernement sont pour la plupart aussi membres du Parlement ; toutefois, ils tombent sous le coup d'une procédure spécifique de levée d'immunité, en vertu de la Loi n° 3126/2003 relative à la responsabilité pénale des membres et anciens membres du Gouvernement. La mise en accusation, l'interrogatoire et l'ouverture d'une information ou enquête préliminaire concernant un ministre, secrétaire d'État ou ancien membre du Gouvernement nécessitent l'accord préalable du Parlement. En outre, seul le Parlement peut engager des poursuites au titre d'infractions commises par une telle personne dans

¹⁰ Demandes de levée d'immunité de ministres et députés

Période	Enregistrées	Discutées	Non discutées	Acceptées
18/12/2001-2004	Ministres : 35 Députés : 46	Ministres: 0 Députés : 35	Ministres: 35 Députés : 11	Ministres: 0 Députés : 4
2004-2007	Ministres: 70 Députés : 58	Ministres: 2 Députés : 47	Ministres: 68 Députés : 11	Ministres: 0 Députés : 11
2007-2009	Ministres: 26 Députés : 28	Ministres: 3 Députés : 24	Ministres: 23 Députés : 4	Ministres: 0 Députés : 0
2009-22/03/2010	Ministres: 6 Députés : 5	Ministres: 0 Députés : 2	Ministres: 6 Députés : 3	Ministres: 0 Députés : 0
TOTAL	Ministres: 137 Députés : 137	Ministres: 5 Députés : 108	Ministres: 132 Députés : 29	Ministres: 0 Députés : 15

l'accomplissement de ses fonctions (article 86 de la Constitution). Les poursuites ne peuvent être engagées que sur la base d'une motion signée par trente membres du Parlement au minimum. Le Parlement décide alors, à la majorité absolue des voix, d'établir une commission spéciale pour conduire une enquête préliminaire. Si cette majorité n'est pas réunie, la motion est rejetée comme manifestation non fondée. Le Parlement peut annuler ou suspendre une procédure en cours à tout moment à une majorité absolue au terme d'un vote. Entre 2001 et 2010, 137 demandes de levée de l'immunité de ministres ont été déposées et aucune n'a été acceptée⁹. Sauf en cas de haute trahison ou de violation délibérée de la Constitution, le Président ne peut voir sa responsabilité engagée – nonobstant les conséquences – pour des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions (article 49 de la Constitution). Pour les actes ne relevant pas de ses fonctions, les poursuites sont suspendues jusqu'au terme de son mandat. Une demande d'inculpation ou de mise en détention provisoire du Président doit être signée, pour être recevable, par un tiers des membres du Parlement en principe et, pour être adoptée, par une majorité des deux-tiers des membres du Parlement. Si la demande est approuvée, l'affaire est ensuite examinée par une juridiction d'exception conformément à l'article 86 de la Constitution. Le Président est suspendu de ses fonctions pendant la durée de la procédure.

106. Toutes les infractions au sens de la Loi n° 3023/2002 sont considérées comme des délits. Ainsi que l'explique le rapport sur le Thème I – Incriminations (Greco Eval III Rep (2009) 9F), le délai de prescription en général pour ces infractions est de cinq ans à compter de la date de commission de l'infraction (articles 111 et 112 du Code pénal). Il est suspendu tant que les poursuites ne peuvent pas être engagées ou continuer (article 113 Code pénal) ; cependant, la suspension ne peut durer plus de trois ans pour les délits.

Statistiques

107. Il n'existe ni statistiques ni cas relatifs à l'imposition ou à la non-imposition de sanctions à des partis politiques, entités liées directement ou indirectement à un parti politique ou placées sous le contrôle d'un parti politique, élus, candidats aux élections, tiers ou autres sujets reconnus coupables de violation de la réglementation sur le financement politique.

IV. ANALYSE

Généralités

108. Le financement des partis politiques et des campagnes électorales en Grèce est réglementé par deux lois principales. Le premier texte de référence est la Loi n° 3023/2002 de juin 2002 relative au financement public des partis politiques – recettes et dépenses, promotion, publications et vérification des comptes des partis politiques et candidats aux élections. Cette loi couvre le financement ordinaire des partis politiques, y compris le financement des élections législatives et élections européennes, le contrôle et les sanctions. Elle est assez complète et prend en compte, dans une certaine mesure, les principes de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, en ce qui concerne les activités opérationnelles des partis et coalitions politiques ainsi que les campagnes électorales relatives aux élections nationales et élections européennes. Cela étant dit, ladite loi comporte certaines lacunes, notamment en ce qui concerne la transparence et le contrôle, lesquelles sont précisées ci-après. Cette loi accorde un rôle central au financement public dans le financement des principaux partis politiques et de leurs campagnes relatives aux élections nationales et élections européennes. Ainsi que le montrent les bilans des partis politiques communiqués à l'EEG, le financement public – qui n'est alloué qu'à un petit nombre de partis politiques – représente quelque 90 % des recettes des deux partis

politiques principaux, à savoir le PASOK (Mouvement socialiste panhellénique) et la ND (Nouvelle démocratie – d'orientation libérale), et quelque 60 % des recettes du KKE (Parti communiste). Cette forte dépendance des principaux partis politiques à l'égard du financement public rend la part des autres sources de recettes – telles que les cotisations et les dons privés – très marginale. Le deuxième texte de référence est la Loi n° 3202/2003 relative aux élections municipales et locales, à travers laquelle le législateur a accordé le rôle central non pas aux partis politiques mais aux candidats, qu'ils soient en lice individuellement ou en groupe. Cette loi ne couvre ni le financement public ni l'implication des partis politiques dans les campagnes des élections locales, même s'il a été expliqué à l'EEG que la réalité est assez différente. Cette loi ne satisfait pas aux normes de la Recommandation Rec(2003)4 à plusieurs égards.

109. Malgré le cadre juridique assez complet, on note une défiance générale du public à l'égard du système de financement politique et de contrôle en Grèce. Cette défiance a été soulignée par de nombreux interlocuteurs qu'a rencontrés l'EEG, y compris les partis politiques eux-mêmes. De l'avis de l'EEG, elle peut être imputée à un système de contrôle globalement inefficace et opaque, dans le cadre duquel les partis politiques sont à la fois juge et partie. Fondé sur la législation actuelle qui date de 2002, ce système n'a pas réussi à mettre à jour et à sanctionner des infractions, même mineures, aux règles sur le financement politique, bien que des controverses mêlant argent et politique aient été régulièrement sous le feu des projecteurs.
110. La loi électorale grecque se singularise par le fait qu'elle permet au citoyen de choisir de s'enregistrer en tant qu'électeur soit au lieu de sa résidence actuelle soit à son lieu de naissance. Par ailleurs, elle exige que le citoyen vote en personne. En conséquence, de nombreux citoyens, y compris ceux résidant à l'étranger, doivent se déplacer pour pouvoir voter. L'EEG a appris que les partis politiques et les candidats aident les électeurs à organiser leur voyage et prennent ouvertement en charge leurs frais de transport. Cela donne lieu à une « course » entre les partis politiques et les candidats pour transporter les électeurs et soumet à rude épreuve les ressources des partis. Les autorités ont indiqué, par exemple, qu'un parti politique avait assuré le transport gratuit de 100.000 électeurs à l'occasion des dernières élections nationales. Au-delà du fardeau financier que cette pratique induit pour les partis politiques, l'EEG s'interroge sur le lien possible entre l'offre d'un transport gratuit aux électeurs et l'exercice d'une influence indue sur leur intention de vote. Dans ce contexte, l'EEG se félicite que le Gouvernement actuel envisage de modifier le système électoral afin qu'une telle opération de transport et les frais y afférents ne soient plus nécessaires. Toutefois, cette réforme ne pourra être mise en œuvre qu'après 2013, car elle requiert une modification de la Constitution, laquelle ne peut intervenir qu'une seule fois durant chaque législature. L'EEG encourage vivement cette initiative.

Transparence

111. Bien que la Loi n° 3023/2002 relative au financement public des partis politiques et des candidats aux élections nationales et aux élections européennes contienne certaines obligations de transparence, l'EEG pense que celles-ci ne sont de toute évidence pas suffisantes pour satisfaire aux normes de la Recommandation Rec(2003)4. La réglementation relative aux élections locales et régionales satisfait encore moins aux normes de la Recommandation. D'après les dires de plusieurs interlocuteurs de l'EEG, le degré de transparence est faible dans la pratique et le sentiment général du public est que les partis politiques et les candidats aux élections reçoivent et dépensent beaucoup plus d'argent que ne l'indiquent leurs comptes. Selon la dernière édition du Baromètre mondial de la corruption publié par *Transparency International*,

les citoyens grecs ont cité les partis politiques comme étant les entités les plus enclines à la corruption¹¹.

112. Un premier problème réside dans le fait que la campagne officielle pour les élections nationales et européennes commence au plus tôt 42 jours avant les élections. Quant à la campagne pour les élections locales ou régionales, elle ne débute que 30 jours avant la date des élections. Les rapports spécifiques sur les campagnes électorales ne couvrent que les recettes encaissées et les dépenses effectuées durant cette période très limitée. Toutefois, plusieurs interlocuteurs ont indiqué à l'EEG que dans la réalité les campagnes électorales débutent bien avant et que le gros des dépenses intervient durant cette période préélectorale. Il est évident que la durée réduite de la période de campagne et de déclaration favorise fortement le contournement du plafonnement spécifique des dons privés et des dépenses durant les campagnes électorales, à travers la collecte de fonds et l'utilisation de ces fonds avant la période de la campagne (officielle). Cela ne peut qu'entamer la fiabilité des états financiers sur les campagnes électorales et empêcher les autorités de contrôle et le public d'avoir une vue complète du financement des campagnes. En conséquence, l'EEG recommande **d'étendre la période de référence applicable au financement des campagnes électorales afin que l'activité financière durant cette période soit comptabilisée de façon précise et complète.**
113. Le système grec de financement politique se singularise par l'utilisation de coupons pour les dons d'un montant inférieur à 600 euros aux partis et aux coalitions politiques et les dons d'un montant inférieur à 200 euros aux candidats aux élections régionales et locales. Ces coupons sont numérotés et approuvés par la Commission de contrôle, qui est l'autorité responsable de le contrôle du financement des partis politiques, mais la divulgation de l'identité des donateurs à cette instance n'est pas obligatoire. Par conséquent, les coupons permettent des flux d'argent licites mais anonymes vers les partis politiques et les candidats, et constituent un moyen aisé pour contourner les règles (y compris le plafonnement) concernant les dons privés. La divulgation de l'identité des souscripteurs de coupons à la Commission de contrôle n'étant pas obligatoire, cette dernière n'a aucune possibilité de s'assurer que les fonds ne proviennent pas de sources non autorisées (telles que des sociétés du secteur privé) ou qu'un seul et même donateur n'effectue pas plusieurs dons de petit montant dans le but de contourner le plafond autorisé pour les dons. Par ailleurs, un donateur important pourrait souscrire plusieurs coupons d'un montant global significatif, au prétexte de les revendre pour le compte du parti. Les interlocuteurs de l'EEG n'ont pas écarté de telles possibilités. D'autre part, l'EEG a appris qu'un parti politique en particulier refuse systématiquement de présenter ses livres de coupons à la Commission de contrôle ainsi que l'y oblige pourtant la loi. Outre l'utilisation de coupons, plusieurs interlocuteurs ont affirmé à l'EEG que, dans la pratique, des sommes d'argent importantes circulent non pas à travers le circuit bancaire mais en espèces et échappent ainsi à la comptabilisation et au contrôle. L'EEG a appris qu'afin de limiter ces pratiques, le Gouvernement actuel est favorable à la suppression des coupons et à l'introduction de l'obligation de procéder par transaction bancaire pour tous les dons aux partis et coalitions politiques. L'EEG approuve cette idée et convient qu'elle peut constituer un moyen pour réduire les flux d'argent anonymes et invérifiables dans les caisses des partis politiques. Par conséquent, l'EEG recommande **de (i) supprimer la possibilité d'utilisation de coupons anonymes pour les dons aux partis, coalitions politiques et candidats et (ii) introduire l'obligation que tous les dons dépassant un certain seuil aux partis et coalitions politiques et, le cas échéant, aux candidats aux élections, soient effectués par virement bancaire.**

¹¹ http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2009/06/04/feature-01

114. Il ressort des informations fournies à l'EEG que même si les emprunts apparaissent dans les comptes financiers en tant que source de recettes et en tant que charge lorsqu'ils sont remboursés, ils ne font pas l'objet d'une déclaration obligatoire dans les états financiers soumis au contrôle lorsqu'ils sont passés par pertes et profits par le prêteur. L'EEG est préoccupée par le fait que les emprunts qui sont passés par pertes et profits, et par conséquent ne sont pas remboursés, équivalent en fait à des dons. Cette lacune peut permettre aux partis, coalitions politiques et candidats de contourner les règles sur les dons privés, en ce qui concerne tant le plafond de don autorisé que la qualité du donateur (sachant que les dons en provenance des personnes morales de droit public ou privé sont interdits). Par ailleurs, le défaut de mention de la passation d'emprunts par pertes et profits dans les documents financiers publiés et transmis à l'autorité de contrôle donne une image incomplète de la situation financière d'un parti ou d'un candidat. En conséquence, l'EEG recommande **de prendre des mesures appropriées pour s'assurer que l'octroi de prêts aux partis, coalitions politiques et candidats ne serve pas à contourner la réglementation sur le financement politique, en veillant notamment à ce que les prêts soient remboursés conformément aux termes y afférents.**
115. Un autre domaine dans lequel la législation grecque n'assure pas une transparence suffisante est celui des dons en nature. La Loi n° 3023/2002 prévoit dans ses articles 5 (4) et 6 (4) une procédure pour déterminer la valeur marchande des services et des produits fournis gratuitement aux partis politiques et aux candidats aux élections, afin que de tels services et produits soient intégrés dans l'estimation des « dépenses électorales » des partis politiques et des candidats. De l'avis de l'EEG, cette disposition soulève plusieurs questions : elle requiert une décision conjointe du ministère de l'Économie et des Finances et du ministère de l'Intérieur pour « déterminer les catégories des services et des produits fournis qui sont inclus dans l'estimation des dépenses électorales ». Ce libellé semble signifier, premièrement, que tous les services et les produits ne sont pas inclus dans l'estimation des dépenses en question et qu'il est possible que certains soient exclus de la procédure, sous réserve de l'appréciation des ministères compétents ; deuxièmement, que ces services et produits ne sont inclus dans l'estimation des « dépenses électorales » des partis, coalitions politiques et candidats que lorsque de l'argent a été déboursé – cela a été confirmé à l'EEG au cours de la visite sur place. Par conséquent, les dons en nature ne sont pas comptabilisés dans les recettes électorales des partis, coalitions politiques et candidats concernés. D'autre part, le libellé en question exclut la comptabilisation des dons en nature dans le cadre des activités opérationnelles des partis et des coalitions politiques en dehors des campagnes électorales. Selon les informations recueillies par l'EEG pendant et après la visite, les partis politiques et les membres du Parlement semblent largement exploiter cette lacune dans les faits. Plusieurs interlocuteurs ont informé l'EEG que la comptabilisation des dons en nature est obligatoire uniquement lorsque ceux-ci proviennent de sociétés, et non d'individus. Autrement dit, si une entreprise de communication fournit des services à titre gracieux à un candidat aux élections, ce don devrait être comptabilisé. Toutefois, si le propriétaire de cette entreprise fournit le même service en son nom propre, la comptabilisation de ce don ne serait pas obligatoire. Tout en reconnaissant la légitimité du travail bénévole accompli par des non-professionnels, l'EEG pense que l'actuelle législation relative aux dons en nature offre beaucoup trop de possibilités de dissimulation de dons aux partis, coalitions politiques et candidats aux élections. Par conséquent, l'EEG recommande **de veiller à ce que tous les biens et services fournis en nature aux partis, coalitions politiques, membres du Parlement national, membres du Parlement européen et candidats aux élections (en dehors du travail bénévole accompli par des non-professionnels) soient identifiés de façon appropriée et comptabilisés de façon complète, à leur valeur marchande, dans le cadre des activités opérationnelles des partis et des coalitions politiques et dans le cadre des campagnes électorales.**

116. Par ailleurs, l'EEG a été informée par les autorités que pas moins de 857 agents publics sont actuellement détachés auprès des membres du Parlement national ou des membres du Parlement européen, ce qui représente des effectifs considérables par rapport aux 300 membres du Parlement national et aux 22 membres grecs du Parlement européen. Leur détachement est autorisé par le ministère de l'Intérieur et leurs salaires sont versés par les administrations dont ils sont issus. Du point de vue de l'EEG, même si ces agents publics travaillent pour des membres du Parlement et non pour des partis politiques en tant que tels, leur travail profite sans aucun doute aux partis politiques également, par exemple dans le cadre des campagnes pour la réélection des membres sortants du Parlement ; ainsi, les partis politiques concernés n'ont pas besoin de recruter et de rémunérer des collaborateurs pour le travail en question. Pour l'EEG, cette pratique s'apparente à un financement public indirect des partis politiques et, à ce titre, le public doit en être informé. Par conséquent, l'EEG recommande **de tenir dûment compte, dans la comptabilité des partis politiques, de la valeur des services fournis par les agents publics détachés pour assister les membres du Parlement national ou les membres du Parlement européen et veiller à ce que cette information soit facilement accessible au public.**
117. Les partis politiques sont autorisés à établir des centres de recherche et d'études, qui reçoivent un financement public, ainsi que d'autres entités sans but lucratif, telles que des fondations. Selon les informations recueillies par l'EEG, les entités qui bénéficient d'un financement public sont tenues de présenter une comptabilité, qui fait l'objet d'un contrôle par la Commission de contrôle, appuyée par des vérificateurs comptables agréés. Toutefois, l'EEG est préoccupée par le fait que très peu d'informations sur les entités susmentionnées sont accessibles au public, et ce d'autant plus qu'il lui a été confirmé que les entités liées aux partis politiques sont également susceptibles de recevoir des dons. Elle rappelle qu'en vertu de l'article 11 de la Recommandation Rec(2003)4, les comptes des partis politiques doivent être consolidés de sorte à inclure les comptes de telles entités, étant donné qu'elles sont susceptibles de recevoir des dons et d'effectuer des dépenses au profit des partis politiques. A ce titre, elles sont aussi susceptibles de jouer un rôle dans les activités politiques – par exemple, en accomplissant des activités pour le compte des partis politiques, telles que le sondage d'électeurs, la formation de personnel, la collecte de fonds ou la diffusion de programmes et d'idées. En conséquence, l'EEG recommande **de renforcer la transparence des comptes et des activités des entités directement ou indirectement liées aux partis politiques ou autrement placées sous leur contrôle.**
118. La législation grecque dans son ensemble contient très peu d'obligations concernant la publication d'informations sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales. La seule disposition en la matière impose aux partis et coalitions politiques recevant un financement public de publier leur bilan annuel dans deux quotidiens athéniens, conformément à un format standard établi par la loi. L'EEG est également préoccupée par le fait que les dons privés ne font actuellement l'objet d'aucune obligation de publication non plus, pas même ceux dépassant un certain montant. Certes, il est obligatoire de déclarer les données pertinentes à la Commission de contrôle, mais étant donné que cet organe lui-même n'est pas tenu de porter à la connaissance au public des informations sur les résultats de son travail (voir ci-après, paragraphe 125), cela ne se traduit pas par une accessibilité accrue de l'information pour le public. Par conséquent, l'EEG recommande **d'introduire des obligations de publication en temps opportun des dons privés d'un montant supérieur à un certain seuil versés aux partis, coalitions politiques et candidats.**

119. Une opacité similaire existe dans le contexte des campagnes électorales. La seule obligation existante incombe aux partis et aux coalitions participant aux élections nationales et européennes, de publier un rapport sur leurs ressources et dépenses électorales au Journal officiel dans les deux mois à compter de la date des élections. Il n'existe aucune obligation de publication en ce qui concerne le financement politique aux élections locales et régionales, à propos desquelles il existe une fiction juridique selon laquelle les partis politiques ne sont pas impliqués dans les campagnes. Cependant, tous les interlocuteurs de l'EEG ont admis qu'en fait les partis politiques jouent un grand rôle, notamment dans les grands centres urbains tels qu'Athènes, Thessalonique et Le Pirée, en contribuant aux efforts de campagne de leurs candidats. Une des instances suprêmes de la justice grecque a rendu un avis selon lequel les partis politiques peuvent comptabiliser leur implication dans les élections régionales ou locales. Pour ce qui est des candidats individuels et des listes de candidats à tous les échelons d'élections, ils ne sont soumis à aucune obligation de publication ; ils sont seulement tenus de déclarer l'état de leurs recettes et dépenses électorales à la Commission de contrôle, mais comme souligné plus haut, le Comité de Contrôle n'étant lui-même tenu à aucune obligation de publication, cela ne se traduit pas par plus de transparence. Les candidats autres que ceux qui sont élus et leurs concurrents arrivés en deuxième position ne sont soumis à aucune obligation de déclaration. Pour l'EEG, une telle situation est loin d'être satisfaisante, étant donné que la mise d'informations suffisantes à la disposition du public constitue un aspect essentiel de la transparence. En conséquence, l'EEG recommande **de renforcer significativement la transparence du financement des campagnes électorales, et notamment : (i) rendre apparent l'appui financier des partis politiques et coalitions aux candidats dans les élections locales et régionales et (ii) introduire des obligations de déclaration et de publication pour l'ensemble des candidats ou listes de candidats aux élections à tous les échelons.**
120. En outre, ainsi que l'EEG l'a constaté, même les informations qui sont publiées dans la presse quotidienne ou au Journal officiel sont difficiles à obtenir dans la pratique si le public ne connaît pas la date et le numéro exacts des quotidiens dans lesquels les rapports résumés ont été publiés. La plupart des interlocuteurs, y compris les principaux partis politiques, ont admis que cette opacité générale se traduit, au sein de l'opinion publique, par un sentiment de défaut de contrôle du citoyen sur le financement politique et par une défiance générale à l'égard des informations très limitées qui sont disponibles. L'EEG estime que la transparence du financement politique serait améliorée par un accès plus facile du public aux informations pertinentes ; il recommande donc **de faciliter l'accès du public aux données publiées concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales.**

Contrôle

121. Il n'existe pas d'obligation de vérification de la comptabilité des partis politiques ou des organisations qui leur sont affiliées. Cependant, les sociétés commerciales détenues par les partis politiques sont soumises à l'obligation de vérification des comptes qui s'applique à toute société commerciale. L'EEG estime qu'une vérification en bonne et due forme des comptes de financement politique par des commissaires aux comptes indépendants est un moyen de contrôle important et pourrait contribuer à améliorer la supervision actuelle du financement, des partis politiques en Grèce. Une telle procédure s'appliquerait idéalement à l'ensemble des partis politiques ; cependant, une certaine flexibilité serait nécessaire afin d'éviter des contraintes excessives, notamment pour les partis politiques de petite envergure disposant de moyens limités. L'EEG recommande **d'assurer une vérification comptable indépendante des partis politiques soumis à l'obligation de tenir une comptabilité.**

122. Le principal organe responsable du contrôle externe des finances des partis, coalitions politiques, candidats aux élections nationales et aux élections européennes ainsi que du contrôle externe de la déclaration de patrimoine des membres du Parlement, est la Commission de contrôle établie au sein du Parlement. La Commission se compose de représentants des partis politiques siégeant au Parlement et de juges issus des tribunaux de plus haut rang, choisis de façon aléatoire. Dans la législature actuelle, on dénombre ainsi 6 représentants de partis politiques – 1 membre pour chacun des 5 partis politiques représentés au Parlement plus le Président du Parlement, qui préside les travaux de la Commission et a une voix prépondérante – et 3 juges. Même si des mesures ont été prises afin de ne pas laisser la fonction du contrôle entièrement entre les mains des partis politiques, l'EEG est convaincue que le déséquilibre marqué en faveur des partis politiques dans la composition de la Commission se traduit par une absence d'approche résolue et proactive en matière de contrôle. Comme cela a été souligné plus haut, dans l'actuel système de financement politique en Grèce, un petit nombre de partis politiques sont de fait les bénéficiaires exclusifs du financement public et, à travers leurs représentants, ont aussi la haute main sur le contrôle de ce financement. Ce manque d'indépendance du contrôle est aggravé par la pratique suivie à ce jour par la Commission, qui consiste à prendre toutes les décisions par vote unanime. En fait, ladite pratique donne à chaque parti politique la possibilité d'opposer son veto à une constatation, par la Commission, de ses propres violations des règles. Au cours de la visite, l'EEG a appris que la Commission avait examiné des irrégularités commises par les partis politiques, candidats ou membres du Parlement – le refus systématique d'un parti en particulier de faire examiner ses livres de coupons par la Commission étant un exemple d'irrégularité – mais qu'un consensus n'a pas pu être atteint pour constater ces irrégularités dans le rapport de la Commission.
123. L'EEG a appris qu'avant l'adoption de la loi de 2002 sur le financement politique actuellement en vigueur, il y avait eu un débat public sur le choix de l'organe de contrôle ; certaines voix s'étaient alors exprimées pour l'attribution de cette compétence à la Cour des comptes, afin de garantir un contrôle plus impartial. Selon les informations communiquées à l'EEG, le Gouvernement actuel souhaiterait augmenter le nombre de juges au sein de la Commission mais étant donné que cela nécessiterait, selon certains d'ores et déjà, un amendement de la Constitution, il serait contraint d'attendre jusqu'en 2013 et la prochaine législature. L'EEG soutient sans réserve les initiatives visant à renforcer l'indépendance de la Commission de contrôle vis-à-vis des partis politiques qui sont les bénéficiaires du financement public. Toutefois, elle n'est pas convaincue que le changement en question requière un amendement de la Constitution, étant donné que le libellé actuel de l'article 29 de la Constitution grecque stipule seulement que le contrôle doit être mis en œuvre par un « organe spécial, au sein duquel siègent des magistrats de haut rang ». En conséquence, rien ne s'opposerait à ce que l'organe en question soit composé en majorité de magistrats de haut rang. En conséquence, l'EEG recommande **de renforcer significativement l'indépendance de la Commission de contrôle à l'égard des partis et des coalitions politiques.**
124. Si le manque d'indépendance de la Commission de contrôle vis-à-vis des partis politiques constitue une des raisons principales de la défiance générale du public à l'endroit du système de contrôle, la façon dont le contrôle lui-même est conçu contribue aussi à l'inefficacité du système. Premièrement, la Commission de contrôle ne met pas en œuvre elle-même le contrôle dans la pratique. Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des autres États membres du GRECO ayant fait l'objet d'une évaluation à ce jour, en Grèce le contrôle est délégué à des vérificateurs comptables agréés issus de cabinets d'expertise comptable privés, qui s'acquittent de cette mission pour le compte des instances de contrôle publiques. Certes, des garde-fous ont été mis au niveau de la sélection des vérificateurs comptables afin d'assurer une indépendance suffisante à l'égard des partis politiques. Cependant, même si la Commission dispose d'un accès

étendu aux données probatoires, elle ne revoit qu'un échantillon des documents soumis par les partis politiques et les candidats aux élections et dans les faits elle s'appuie largement sur les rapports des vérificateurs comptables pour arrêter ses conclusions. Tout cela montre que le contrôle tel qu'il est pratiqué actuellement est essentiellement de nature formelle, ce qui pourrait expliquer en partie pourquoi pas une seule infraction n'a été officiellement établie à ce jour. Cette absence d'infractions apparente est en décalage total avec l'image qui prévaut dans l'opinion publique, à qui de nombreux scandales ont été révélés. L'EEG considère que la crédibilité de la Commission de contrôle passe par une approche plus proactive et en conséquence, recommande **de veiller à un contrôle plus approfondi et suivi des documents financiers des partis, coalitions politiques et candidats.**

125. La supervision exercée par la Commission de contrôle pose un autre problème, qui réside dans son opacité marquée. Les rapports des vérificateurs comptables, sur la base desquels la Commission de contrôle établit ses conclusions, ne sont pas publiés, bien qu'ils apparaissent en annexe du rapport final de la Commission. Les procès-verbaux des sessions de la Commission de contrôle ne sont pas accessibles au public, tandis que le rapport de la Commission est adressé uniquement au Président du Parlement et au Ministre de l'intérieur. La seule possibilité pour le public de consulter ce rapport est de le solliciter en personne au Parlement. L'EEG est convaincue qu'une information plus complète du public sur le contrôle réel exercé par la Commission et sur les suites qu'elle donne aux rapports des vérificateurs comptables pourrait favoriser, d'une part, un contrôle plus approfondi de la part de la Commission et, d'autre part, le respect des règles de financement par les partis politiques et les candidats. En outre, l'introduction d'une possibilité pour les membres de la Commission d'exprimer une opinion dissidente ou minoritaire sur le contenu du rapport et de voir celle-ci publiée en même temps que le rapport de la Commission, pourrait, de l'avis de l'EEG, également améliorer l'efficacité du contrôle. Par conséquent, l'EEG recommande **de (i) veiller à la publication des rapports de la Commission de contrôle, y compris des annexes contenant les rapports des vérificateurs comptables, et à un accès aisé du public à ces rapports et (ii) d'introduire la possibilité pour les membres de la Commission de contrôle d'exprimer et de publier des opinions dissidentes ou majoritaires sur le contenu du rapport de la Commission.**
126. Jusqu'à très récemment, la Commission de contrôle avait pour habitude de boucler une procédure de contrôle de façon définitive et immédiate après avoir mené à terme la procédure de contrôle et de ne pas rouvrir une affaire si une violation était dépotée ou déclarée avec retard ou si une affaire était révélée par les médias au-delà de la période de la procédure formelle de contrôle. La Commission ne prenait pas non plus en considération des violations commises le cas échéant de façon continue pendant plusieurs années par un parti politique. Après la visite sur place, un dossier a toutefois été réouvert sur la base d'informations nouvelles. L'EEG soutient cette évolution positive, mais note que ni la Loi n°3023/2002, ni aucun autre texte juridique, ne stipule actuellement la période pendant laquelle doivent être conservés les comptes financiers des partis politiques, organisations affiliées et candidats aux élections, ce qui pourrait faire obstacle à des enquêtes sur d'anciens dossiers. Par conséquent, l'EEG recommande **de s'assurer que des dossiers peuvent être réouverts en cas de découverte d'éléments nouveaux et modifier en conséquence les règles de conservation des données financières par les partis, les coalitions politiques, les candidats et la Commission de contrôle elle-même.**
127. Le contrôle du financement des campagnes électorales à l'échelon subnational n'implique pas la Commission de contrôle, mais une multitude d'organes ad hoc subnationaux, au nombre de 54 pour les élections à l'échelon préfectoral et 67 pour les élections à l'échelon local. Ces organes sont composés de non-professionnels locaux. Ne disposant pas de moyens suffisants, les

organes en question sont responsables du contrôle de la conformité avec toutes les règles relatives aux élections, pas seulement les règles sur le financement. Eu égard à l'implication de fait des partis politiques dans les campagnes électorales à l'échelon subnational, l'EEG pense que ce modèle de contrôle éclaté non seulement induit un manque de transparence et de contrôle par le citoyen mais aussi réduit le niveau d'expertise professionnelle de ceux qui sont chargés de vérifier les rapports tout en comportant un risque de proximité excessive entre les commissions locales de contrôle des élections et les candidats et partis politiques. En conséquence, l'EEG recommande **de veiller à ce que le financement politique à l'échelon subnational soit soumis à un mécanisme de contrôle indépendant et efficace mis en œuvre, si possible, sous la supervision de la Commission de contrôle.**

Sanctions

128. La Loi n° 3023/2002 prévoit un éventail de sanctions administratives et pénales pour des infractions pertinentes, y compris des amendes et peines d'emprisonnement progressives, qui s'appliquent aux partis, coalitions politiques, candidats aux élections, personnes responsables de l'administration des finances des partis politiques ou des campagnes électorales et donateurs. L'EEG pense que, théoriquement, ces sanctions satisfont globalement aux normes de la Recommandation Rec(2003)4. Elle souligne que les obligations fixées par la loi concernant la délivrance de coupons numérotés pour les dons d'un montant inférieur à un seuil certain ne font pas de pair avec des sanctions, et rappelle qu'elle a été informée au cours de la visite sur place qu'un parti politique en particulier refuse systématiquement de présenter ses livres de coupons aux vérificateurs comptables agréés et à la Commission de contrôle. Cependant, la suppression des coupons et l'introduction de l'obligation d'effectuer les dons par virement bancaire, telles que recommandées plus haut (voir paragraphe 113), devraient résoudre ce problème dans le futur.
129. Même si les sanctions prévues en cas de violation des règles relatives au financement politique semblent être appropriées en théorie, elles ne sont pas appliquées dans la pratique. L'EEG a appris au cours de la visite qu'aucune sanction n'a jamais été appliquée en vertu de la loi de 2002 actuellement en vigueur, quand bien même la presse a fait état de plusieurs scandales – dans un des scandales les plus récents, le financement illicite de partis politiques grecs a même été reconnu devant des tribunaux étrangers dans le contexte d'une affaire de corruption d'agents publics étrangers¹². Selon les autorités, ces faits – qui auraient eu lieu à la fin des années 90 – font toujours l'objet d'une enquête en Grèce et ne sont pas arrivés au stade des tribunaux. L'EEG considère que le défaut de sanction des manquements aux règles sur le financement politique s'explique manifestement en partie par le défaut de contrôle efficace. Comme cela a déjà été souligné plus haut, non seulement le contrôle est plus formel que réel mais aussi ni les vérificateurs comptables agréés ni la Commission de contrôle ne sont tenus de déclarer aux services répressifs les possibles cas d'infractions. Si de telles infractions sont dépistées, elles sont examinées au niveau du Parlement et le Président du Parlement peut décider des suites à donner, le cas échéant. Là aussi, les partis politiques sont à la fois juge et partie dans le processus. En effet, le Service des enquêtes spéciales rattaché au ministère de l'Économie et des Finances (YPEE), qui a la responsabilité d'enquêter sur les infractions possibles en vertu de la loi en vigueur, a informé l'EEG qu'il n'a pas encore traité une seule affaire relative au financement politique. Par conséquent, l'EEG recommande **(i) d'introduire une obligation pour la Commission de contrôle et les vérificateurs comptables de déclarer aux services répressifs les soupçons de violation des règles relatives au financement politique et (ii) de**

¹² http://www.ekathimerini.com/4dcgi/_w_articles_columns_0_17/08/2009_109866

veiller à ce que le mécanisme d'imposition de sanctions pour violation des règles relatives au financement politique fonctionne efficacement dans la pratique.

130. Un autre facteur qui entrave l'application des sanctions réside dans les règles sur l'immunité telles que prévues par la Loi n° 3126/2003 relative à la responsabilité pénale des membres et anciens membres du Gouvernement. Ainsi que le souligne le rapport sur le Thème I – Incriminations (voir Greco Eval III Rep (2009) 9F, Thème I, paragraphe 119), plusieurs interlocuteurs rencontrés sur place ont mis en cause le régime dérogatoire établi en vertu de cette loi comme un obstacle possible à des poursuites efficaces contre les membres et anciens membres du Gouvernement impliqués dans des infractions. Selon les explications fournies par ces interlocuteurs, la loi en question avait été adoptée pour des raisons historiques, à savoir qu'au cours des décennies antérieures il était très facile pour des adversaires politiques d'abuser de la possibilité d'accuser des ministres d'infractions dans le but de les contraindre à démissionner ou de les neutraliser d'un point de vue politique. Toutefois, la loi s'applique non seulement aux membres du Gouvernement, ce qui peut se comprendre au regard de sa finalité, mais aussi aux anciens membres du Gouvernement. Pour l'EEG, l'application du régime privilégié en question aux hommes politiques qui ne sont plus membres du Gouvernement ne se justifie pas. En outre, selon les interlocuteurs de l'EEG, la loi est devenue dommageable, notamment à la confiance des citoyens dans l'équité et l'impartialité de l'ordre, dans la mesure où elle établit une procédure très lourde de levée de l'immunité des membres et anciens membres du Gouvernement, qui est applicable même avant qu'une enquête préliminaire puisse commencer et se traduit par le fait qu'aucune demande de levée de leur immunité n'a été acceptée entre 2001 et 2010 et qu'une écrasante majorité d'entre elles n'a même pas été examinée (voir note en bas de page n°9). L'EEG rappelle que cette question avait déjà été examinée dans le cadre du Premier Cycle d'Évaluation sur la Grèce, et que dans son Rapport de Conformité du Premier Cycle sur la Grèce, le GRECO avait souligné que cette procédure, qui fait obstacle à des poursuites efficaces contre les membres et anciens membres du Gouvernement, restait difficile à appliquer. Le GRECO s'abstient de formuler une recommandation, car cette question est hors du champ de la présente évaluation, mais il souhaite souligner que les autorités grecques pourraient vouloir exclure les anciens membres du Gouvernement du champ d'application des règles sur l'immunité et réviser la procédure de levée de l'immunité des membres du Gouvernement afin de la rendre plus facile à appliquer.

V. CONCLUSIONS

131. Le financement des partis politiques et des campagnes électorales en Grèce est réglementé par deux lois, à savoir la Loi n° 3023/2002 de juin 2002, qui couvre le financement ordinaire des partis politiques y compris le financement des élections législatives et des élections européennes, et la Loi n° 3202/2003 relative aux élections municipales et aux élections locales. La première est assez complète et prend en compte, dans une certaine mesure, les principes de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, tandis que la deuxième ne satisfait pas aux normes de la Recommandation à plusieurs égards. Des mesures supplémentaires doivent être prises pour renforcer davantage la transparence du financement politique, notamment en veillant à une comptabilisation plus exacte des flux financiers durant les campagnes électorales (dont il convient d'allonger la durée officielle) et des dons en nature aux partis politiques et candidats aux élections. Par ailleurs, il est nécessaire de supprimer la possibilité d'utiliser des coupons anonymes pour certains dons, en y substituant l'obligation d'effectuer tous les dons d'un montant dépassant un certain seuil par virement bancaire. En outre, aux fins de la transparence, il importe de renforcer significativement les obligations de publication relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales,

notamment pour ce qui est des dons privés. De plus, alors que le cadre juridique est assez complet, il existe une défiance générale du public à l'égard du système de financement politique et de contrôle en Grèce, laquelle peut être imputée à un système de contrôle globalement inefficace et opaque, dans le cadre duquel les partis politiques sont à la fois juge et partie. Ce système, fondé sur la législation actuelle, n'a pas réussi à découvrir et à sanctionner des infractions, même mineures, aux règles sur le financement politique. La refonte de ce système de contrôle est une priorité ; elle doit consister à renforcer l'indépendance vis-à-vis des partis politiques, à modifier le fonctionnement pour assurer un contrôle plus approfondi et transparent, à publier les résultats du contrôle et à renforcer le contrôle du financement politique des élections locales et régionales. Par ailleurs, les mécanismes à travers lesquels les soupçons de violation des règles sur le financement politique font l'objet d'une déclaration aux services répressifs, d'une enquête, de poursuites et, enfin, de sanctions, doivent être modifiés afin que les infractions soient systématiquement signalées et que les sanctions puissent être efficacement appliquées.

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

- i. **étendre la période de référence applicable au financement des campagnes électorales afin que l'activité financière durant cette période soit comptabilisée de façon précise et complète** (paragraphe 112);
- ii. **(i) supprimer la possibilité d'utilisation de coupons anonymes pour les dons aux partis, coalitions politiques et candidats et (ii) introduire l'obligation que tous les dons dépassant un certain seuil aux partis et coalitions politiques et, le cas échéant, aux candidats aux élections, soient effectués par virement bancaire** (paragraphe 113);
- iii. **prendre des mesures appropriées pour s'assurer que l'octroi de prêts aux partis, coalitions politiques et candidats ne serve pas à contourner la réglementation sur le financement politique, en veillant notamment à ce que les prêts soient remboursés conformément aux termes y afférents** (paragraphe 114);
- iv. **veiller à ce que tous les biens et services fournis en nature aux partis, coalitions politiques, membres du Parlement national, membres du Parlement européen et candidats aux élections (en dehors du travail bénévole accompli par des non-professionnels) soient identifiés de façon appropriée et comptabilisés de façon complète, à leur valeur marchande, dans le cadre des activités opérationnelles des partis et des coalitions politiques et dans le cadre des campagnes électorales** (paragraphe 115);
- v. **tenir dûment compte, dans la comptabilité des partis politiques, de la valeur des services fournis par les agents publics détachés pour assister les membres du Parlement national ou les membres du Parlement européen et veiller à ce que cette information soit facilement accessible au public** (paragraphe 116);
- vi. **renforcer la transparence des comptes et des activités des entités directement ou indirectement liées aux partis politiques ou autrement placées sous leur contrôle** (paragraphe 117);
- vii. **introduire des obligations de publication en temps opportun des dons privés d'un montant supérieur à un certain seuil versés aux partis, coalitions politiques et candidats** (paragraphe 118)

- viii. **renforcer significativement la transparence du financement des campagnes électorales, et notamment : (i) rendre apparent l'appui financier des partis politiques et coalitions aux candidats dans les élections locales et régionales et (ii) introduire des obligations de déclaration et de publication pour l'ensemble des candidats ou listes de candidats aux élections à tous les échelons (paragraphe 119);**
 - ix. **faciliter l'accès du public aux données publiées concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales (paragraphe 120);**
 - x. **assurer une vérification comptable indépendante des partis politiques soumis à l'obligation de tenir une comptabilité (paragraphe 121);**
 - xi. **renforcer significativement l'indépendance de la Commission de contrôle à l'égard des partis et des coalitions politiques (paragraphe 123);**
 - xii. **veiller à un contrôle plus approfondi et suivi des documents financiers des partis, coalitions politiques et candidats (paragraphe 124);**
 - xiii. **(i) veiller à la publication des rapports de la Commission de contrôle, y compris des annexes contenant les rapports des vérificateurs comptables, et à un accès aisé du public à ces rapports et (ii) introduire la possibilité pour les membres de la Commission de contrôle d'exprimer et de publier des opinions dissidentes ou majoritaires sur le contenu du rapport de la Commission (paragraphe 125);**
 - xiv. **s'assurer que des dossiers peuvent être réouverts en cas de découverte d'éléments nouveaux et modifier en conséquence les règles de conservation des données financières par les partis, les coalitions politiques, les candidats et la Commission de contrôle elle-même (paragraphe 126);**
 - xv. **veiller à ce que le financement politique à l'échelon subnational soit soumis à un mécanisme de contrôle indépendant et efficace mis en œuvre, si possible, sous la supervision de la Commission de contrôle (paragraphe 127);**
 - xvi. **(i) introduire une obligation pour la Commission de contrôle et les vérificateurs comptables de déclarer aux services répressifs les soupçons de violation des règles relatives au financement politique et (ii) veiller à ce que le mécanisme d'imposition de sanctions pour violation des règles relatives au financement politique fonctionne efficacement dans la pratique (paragraphe 129).**
133. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités grecques à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus, avant le 31 décembre 2011.
134. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Grèce à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.