

Adoption: 19 juin 2015

Publication : 22 octobre 2015

Public

Greco Eval IV Rep (2014) 9F

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT D'ÉVALUATION

GRECE

Adopté par le GRECO lors de sa 68^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 15-19 juin 2015)

TABLE DES MATIÈRES

RESUME	4
I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE	5
II. CONTEXTE	7
III. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	10
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE	10
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF	11
REMUNERATION, AVANTAGES MATERIELS ET RESSOURCES PARLEMENTAIRES	14
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES	15
CONFLITS D'INTERETS	16
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	17
<i>Cadeaux, dons et autres avantages.....</i>	<i>17</i>
<i>Incompatibilités et activités accessoires ; contrats conclus avec les pouvoirs publics.....</i>	<i>17</i>
<i>Emploi après la fin du mandat.....</i>	<i>20</i>
<i>Utilisation abusive des ressources publiques.....</i>	<i>21</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles ; contacts avec des tiers.....</i>	<i>21</i>
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS FINANCIERS	22
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	24
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	33
IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES.....	34
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE.....	34
LE PRINCIPE D'INDEPENDANCE	37
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE.....	38
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE.....	40
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES	43
CONFLITS D'INTERETS ; DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	43
RECUSATION OU RETRAIT	44
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	44
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	<i>44</i>
<i>Cadeaux.....</i>	<i>44</i>
<i>Contacts avec les tiers, informations confidentielles.....</i>	<i>45</i>
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	45
<i>Contrôle des déclarations</i>	<i>45</i>
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	49
V. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS.....	51
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC	51
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE.....	52
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE.....	52
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES	53
RECUSATION OU RETRAIT	53
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES;.....	53
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions, cadeaux, contacts avec des tiers et informations confidentielles.....</i>	<i>53</i>
CONFLITS D'INTERETS, DECLARATION DU PATRIMOINE, DES REVENUS, DU PASSIF ET DES INTERETS	54
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE	54
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	54
VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES	55

RESUME

1. La corruption est à présent considérée comme l'un des problèmes qui ont conduit la Grèce à sa crise financière actuelle. La Grèce a donc adopté en 2013/2014 une stratégie anti-corruption et un plan d'action. La perception de la corruption demeure à des niveaux élevés, même si des tendances positives peuvent être observées au cours des dernières années, selon les indices publiés par Transparency International. Les politiciens au niveau national et régional / local sont perçus par une grande partie de la population comme particulièrement touchés par certaines formes de corruption. Dans une moindre mesure, cela concerne également les institutions judiciaires, quand dans le même temps, les tribunaux figurent parmi les institutions dans lesquelles les citoyens grecs ont le plus confiance. Des controverses ont été générées par des épisodes de manipulation du cadre législatif et institutionnel – exemptant de leur responsabilité les auteurs d'infractions, manipulation facilitée par la complexité de la législation, le manque de transparence du processus législatif, un manque de contrôles appropriés et d'autres facteurs.

2. La Grèce en est à un stade précoce des politiques d'intégrité pour les parlementaires. Il n'existe pas encore de code de conduite et des vides réglementaires sont observés à l'égard d'une variété de domaines tels que: la gestion des conflits d'intérêts ponctuels; les circonstances dans lesquelles des cadeaux, hospitalité et autres avantages peuvent être acceptés; la prévention de l'utilisation abusive de l'information; les contacts avec les tiers et lobbyistes ; la sensibilisation, la formation et / ou le conseil sur les questions relatives à l'intégrité. La principale mesure positive prise à ce jour a été l'introduction en 2003 d'un système de déclaration des revenus et des actifs, applicable également aux intérêts à partir de 2015. La supervision exercée jusqu'ici par le Parlement lui-même n'a pas été efficace. À partir de 2015, un nouvel organisme indépendant - le Comité d'enquête sur les déclarations de patrimoine, CEDP – est donc en charge du contrôle des déclarations. Il bénéficie de garanties d'indépendance mais il est important qu'il remplisse ses fonctions de manière efficace et proactive. Les améliorations dans ces différents domaines ne pourront pas atteindre leur objectif global si des questions essentielles ne sont pas abordées en parallèle. La Grèce doit ainsi assurer une transparence et un niveau de consultation adéquats lorsque la législation en est au stade de la rédaction / adoption et elle doit adopter des règles cohérentes sur les cadeaux, hospitalité et autres avantages. La Grèce doit aussi revoir le système d'immunités ainsi que la procédure impliquant la cour spéciale instituée par l'article 86 de la Constitution (chargée de juger les affaires impliquant des membres du gouvernement). La Grèce doit aussi faire que les parlementaires soient pleinement au fait de leurs obligations actuelles et futures, y compris des implications juridiques des infractions de corruption.

3. De leur côté, juges et procureurs – formant un même corps professionnel - sont soumis à des mécanismes de carrière, à des règles procédurales et des modalités de contrôle qui empêchent la corruption. Ils sont également soumis au système de déclaration impliquant à présent la CEDP. Cela dit, dans leur cas aussi, l'adoption d'un code de conduite permettrait de préciser et regrouper les normes pertinentes, et la formation actuelle fournie par l'école de la magistrature devrait être développée afin de promouvoir les sujets de l'intégrité y compris par la formation continue. Dans leur activité, juges et procureurs sont largement protégés contre les interférences, notamment à travers un modèle de justice basé sur l'autogestion qui implique plusieurs conseils de la magistrature et de la discipline composés de pairs. Mais la situation des hauts magistrats des tribunaux et services du parquet appelle des améliorations du fait, en particulier, que leur mode de sélection crée une dépendance vis-à-vis de l'exécutif. La justice souffre d'un engorgement et de retards importants, qui génèrent des risques d'ingérence indue; des garanties suffisantes contre les retards (dans le début de la procédure) sont donc nécessaires, par exemple. Plus généralement, le fonctionnement de la justice devrait être rendu plus évaluable, transparent et responsable grâce à des mesures telles qu'un « reporting » consolidé et périodique.

I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE

4. La Grèce a adhéré au GRECO en 1999. Depuis son adhésion, ce pays a été évalué dans le cadre des Premier (en mai 2002), Deuxième (en décembre 2005) et Troisième (en juin 2010) Cycles d'Évaluation du GRECO. Les Rapports d'Évaluation correspondants, ainsi que les rapports de conformité ultérieurs, peuvent être consultés sur la page d'accueil du site Web du GRECO (www.coe.int/greco).

5. Lancé le 1^{er} janvier 2012, le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO traite de la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO s'engage dans un domaine d'action nouveau, soulignant ainsi le caractère pluridisciplinaire de ses attributions. En même temps, ce thème est clairement lié aux travaux précédents du GRECO : ceux du Premier Cycle d'Évaluation qui a mis l'accent sur l'indépendance de la justice, du Deuxième Cycle, qui a examiné, en particulier, l'administration publique, et du Troisième Cycle, axé sur la prévention de la corruption dans le contexte du financement des partis politiques.

6. Dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, les mêmes questions prioritaires sont traitées pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts ;
- l'interdiction ou limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

7. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du Parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. S'agissant de l'appareil judiciaire et des autres acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation est axée sur les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels, soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent.

8. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de la Grèce au Questionnaire d'évaluation (Greco Eval IV (2014) 11). En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG ») a effectué une visite en Grèce du 1^{er} au 5 décembre 2014 qui lui a donné l'occasion de recueillir des documents et des informations supplémentaires auprès des personnes que l'équipe a rencontrées et/ou de sources publiques. L'EEG était composée de M. Philippos KOMODROMOS, avocat, Bureau du Procureur général, Conseil de la République (Chypre), M. Mauro DE DOMINICIS, conseiller parlementaire, directeur de l'unité des compétences du Parlement (Italie), Mme Oana Andrea SCHMIDT HAINALA, procureur, membre élu du Conseil supérieur de la magistrature (Roumanie) et M. Rolf de GROOT, juge à la Cour d'appel d'Arnhem, Président de la chambre dédiée à la fraude (Pays-Bas). L'équipe était assistée de M. Christophe SPECKBACHER du Secrétariat du GRECO.

9. L'EEG a rencontré des représentants, des membres, des hauts fonctionnaires et des personnalités des institutions étatiques suivantes : Parlement hellénique (Secrétaire général, Commission permanente spécialisée de la déontologie parlementaire, Commission pour le contrôle des parlementaires et des partis politiques, membres du parlement), ministère de la Justice, de la transparence des droits de l'homme ; coordinateur national de la lutte contre la corruption ; Cour de Cassation (dont le Conseil Disciplinaire Supérieur) ; Conseil d'Etat ; Cour d'appel et tribunal de première instance d'Athènes ; bureau du procureur (département des infractions de corruption ; bureaux de la Cour de Cassation, de la Cour d'appel et du tribunal de première instance d'Athènes) ; Autorité d'enquête hellénique chargée de la lutte contre le blanchiment de capitaux, le

financement et les sources de financement du terrorisme ; Ecole nationale de la magistrature. L'EEG a également rencontré des représentants des instances suivantes de la société civile : Association des juges et des procureurs ; Association des procureurs ; Barreau d'Athènes ; chapitre grec de Transparency International ; médias (un journal et une station de radio) ; commission grecque de la Chambre internationale de commerce ; Réseau hellénique de la responsabilité sociale des entreprises.

10. Le principal objectif du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités grecques pour prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs et pour renforcer leur intégrité perçue et réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, passe en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus, recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations restant à apporter. Conformément à la pratique observée par le GRECO, les recommandations énoncées dans le présent rapport s'adressent aux autorités nationales, à charge pour celles-ci de choisir les institutions/organes chargés d'adopter les mesures requises. Lesdites autorités devront rendre compte, dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent rapport, de l'action qu'elles ont menée pour donner suite aux recommandations formulées.

II. CONTEXTE

11. En 15 ans, la lutte contre la corruption est progressivement devenue une préoccupation majeure en Grèce. Selon [le rapport sur le Système d'intégrité national \(SIN\) publié en février 2012](#) par le chapitre grec de Transparency International, « le chiffre d'affaires annuel de la corruption est supérieur à 3 milliards d'euros ; avec l'économie souterraine, il dépasse les 70 milliards d'euros¹ ». La corruption est désormais considérée comme « le problème qui a plongé la Grèce dans la crise financière actuelle », comme plusieurs personnalités l'ont souligné lors de la visite sur place. Le pays, qui est accompagné dans ses efforts par les institutions financières nationales et la Commission européenne, est en train de mettre en place toute une série de mesures pour redresser l'économie et résoudre le problème de la corruption. En 2013-2014, la Grèce a adopté une stratégie et un plan d'action anticorruption et nommé, pour un mandat de cinq ans, un coordinateur national indépendant chargé de contrôler leur mise en œuvre effective et dans les délais prévus.

12. Selon l'Indice de perception de la corruption (2014) publié par Transparency International, qui classe chaque année les pays en fonction de la perception qu'a le public de la corruption, la Grèce se classe 69^e sur 175, avec une note de 43 sur 100². Elle arrive ainsi au 33^e rang des 49 pays membres du GRECO. Depuis quelques années et après avoir chuté à un niveau historiquement bas en 2008-2009, la Grèce amorce une remontée dans le classement CPI de TI. Toutefois, d'après [l'enquête Eurobaromètre sur la perception de la corruption 2013](#) (publiée en février 2014), qui couvre les 27 Etats membres de l'Union européenne, c'est en Grèce que la corruption est parfois perçue comme la plus élevée. Ainsi, 99 % des sondés considèrent que la corruption est une pratique courante dans leur pays et 63 % déclarent qu'elle les touche personnellement au quotidien. Ils sont 93 % à considérer que les pots-de-vin et les relations sont souvent le moyen le plus facile d'obtenir des services publics et seulement 11 % croient en une application impartiale et sans arrière-pensée des mesures anticorruption. Concernant leur expérience personnelle de la corruption, la Grèce obtient le 3^e score le plus élevé sur les 27 pays de l'UE, avec 31 % des sondés qui indiquent connaître personnellement une personne sensible aux pots-de-vin. Le GRECO renvoie également à l'information contenue dans ses rapports précédents, notamment au paragraphe 115 du [rapport du Troisième Cycle d'Evaluation \(Thème I\)](#) sur certaines pratiques (pots-de-vin) qui semblent faire partie de la vie quotidienne des citoyens et l'incapacité des autorités de lutte contre la corruption à traiter les cas de corruption. D'après les derniers sondages périodiques réalisés par la section grecque de TI, les ménages grecs semblent de plus en plus réticents à verser des petits pots-de-vin pour obtenir des services publics, mais aussi dans le secteur privé. Le montant moyen et maximum des pots-de-vin est en baisse (autour de 1 400 EUR) alors que le montant minimum augmente. Certains y voient le résultat possible des difficultés économiques et financières du pays³. Par ailleurs, la multiplicité des réformes est parfois perçue comme un facteur de risque supplémentaire pour des pratiques bureaucratiques qui permettent à des décideurs peu scrupuleux de mieux dissimuler des actes de corruption⁴. Plusieurs représentants grecs rencontrés sur place ont aussi souligné la complexité persistante, la fragmentation et

¹ Les causes de la corruption sont imputées comme suit : « démocratie dysfonctionnelle ; interaction entre les 'quatre' pouvoirs ; faiblesse de l'Etat de droit ; manque de transparence des actions du gouvernement ; dépendance de l'administration publique des partis politiques ; grande discrétion de l'exercice de l'autorité publique ; complexité législative ; bureaucratie ; absence de contrôle et de sanctions ; pratiques insuffisantes pour une gestion saine ; gestion irrationnelle des affaires d'Etat ; absence de Code de conduite dans les secteurs public et privé ; complexité du mécanisme d'identification de la corruption et non-respect des autorités indépendantes et des mécanismes de contrôle ; société civile anémique ; esprit de tolérance cultivé par la société et qui influence le comportement des gens ; éducation inadaptée des citoyens en matière de corruption. »

² 0 = corruption systématique ; 100 = absence de corruption.

³ www.transparency.org/news/pressrelease/strong_strike_for_fakelaki_small_bribe_in_greece_due_to_the_economic_crisis

⁴ D'après le chef de la section grecque de Transparency International, cité dans les médias lors de la visite sur place : www.theguardian.com/world/2014/dec/03/greece-corruption-alive-and-well

l'absence de codification des règles, et une législation qui manque parfois de législation secondaire. Ils ont également mis en avant des retards importants dans les procédures judiciaires, ainsi que des jurisprudences divergentes, notamment sur la constitutionnalité de cas particuliers. Ces manquements sont considérés comme autant de facteurs de risque supplémentaires.

13. Concernant plus précisément les parlementaires, d'après [l'Eurobaromètre 2013 sur la perception de la corruption](#), 66% des sondés en Grèce considèrent que la corruption et les abus de pouvoir à des fins d'enrichissement personnel sont une pratique courante chez les responsables politiques au niveau national, régional et local (chiffre supérieur à la moyenne de l'UE (56%). Le SIN de 2012 susmentionné a évalué les institutions parlementaires de façon critique sur la base de critères tels que la responsabilité et l'intégrité dans la pratique. En 2014, il y a même eu des allégations de manipulation législative en vue de garantir l'impunité *ex post facto* pour des infractions d'utilisation abusive des ressources publiques et des infractions liées à la corruption⁵.

14. L'EEG a également relevé que, ces dernières années, les médias ont signalé des procédures pénales engagées contre des acteurs politiques ou économiques de premier plan et que plusieurs interlocuteurs sur place les ont évoquées comme autant d'exemples de réussite. D'autres ont souligné que jusqu'à présent, seules une ou deux personnalités emblématiques ont effectivement été condamnées pour des infractions touchant à l'intégrité. Selon certaines allégations, des pressions auraient été exercées sur le cours de la justice et certains soulignent les difficultés persistantes pour traiter les affaires impliquant des personnalités publiques⁶. Il a été rapporté à l'EEG que les politiciens sont largement perçus comme jouissant d'une large impunité dans leurs actions en raison de l'action conjuguée du népotisme partisan et de l'inadéquation des procédures permettant de poursuivre des ministres et des parlementaires. Il est impossible d'avoir une vue d'ensemble des poursuites à l'encontre de parlementaires ayant commis des infractions, soi-disant parce que personne n'a été nommé pour les recenser – du moins au parquet. L'EEG a également appris que, la Grèce ne disposant toujours pas d'un système de statistiques centralisé dans le domaine de la justice, il lui est effectivement impossible de produire des chiffres (le GRECO avait déjà souligné l'absence d'un système adapté de collecte et de conservation des données en 2001 et en 2010⁷). De la même manière, on ne sait pas quelles suites ont été données aux procédures engagées contre des juges et des procureurs pour non-respect de la déclaration périodique du patrimoine. Les controverses suscitées par la fermeture du Parlement le 4 juin 2014 illustrent particulièrement manque de sérénité qui entoure parfois les procédures judiciaires impliquant des personnalités de premier plan⁸. Des pressions inappropriées sur des juges et procureurs pris individuellement, par le biais de déclarations publiques et d'autres moyens, ont également été observées dans ce genre de situation⁹. Les autorités rappellent que cela ne veut pas dire pour autant que ces interventions obtiennent les résultats escomptés.

⁵ Voir notamment : www.nytimes.com/2014/10/17/world/europe/immunity-provisions-cast-doubt-on-greeces-efforts-to-fight-graft.html?_r=1

⁶ www.nytimes.com/2015/02/27/business/international/in-greece-bailout-may-hinge-on-pursuing-tycoons.html?_r=1

⁷ Voir le Rapport du Troisième Cycle d'Évaluation sur la Grèce, Thème I – Incriminations, paragraphe 114 : [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)9_Greece_One_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)9_Greece_One_FR.pdf)

⁸ elladastinkardiamou.com/2014/06/04/parliament-shut-down-in-shock-move-syriza-claims/

⁹ Un parti politique aurait ainsi publié une déclaration dans laquelle il affirme que ni les deux avocats généraux ni le parquet ne seraient compétents pour mener quelque enquête préliminaire que ce soit, sans parler de procéder à une quelconque évaluation. ». La déclaration telle que rendue publique aurait également menacé les deux procureurs en charge des affaires en déclarant que « le procureur de la Cour de Cassation, nous en sommes convaincus, enquêtera sur [leurs] manœuvres inconstitutionnelles et illégales qui sont censées semer la confusion » (<http://www.thepressproject.net/article/64081/Shock-Parliamentary-shutdown-appears-intended-to-save-Venizelos-skin>). Le rapport NIS 2012 (page 62) a également fait état de ce genre de phénomène où des acteurs politiques cherchent à influencer l'opinion publique et à mettre sous pression les juges avec des interviews, des déclarations et toute sorte d'interventions”.

15. S'agissant de l'appareil judiciaire, d'après [l'Eurobaromètre 2013 sur la perception de la corruption](#), 40% des sondés considèrent que les tribunaux sont affectés par la corruption et les abus de pouvoir aux fins d'un profit personnel (moyenne dans l'UE : 23%) ; en ce qui concerne les procureurs, ce pourcentage est quelque peu inférieur (26%) mais toujours supérieur à la moyenne de l'UE (19%). Parallèlement, la justice est souvent citée parmi les institutions les plus dignes de confiance de la Grèce, ce qui expliquerait le nombre de dossiers soumis par des citoyens qui cherchent réparation pour les conséquences du dysfonctionnement d'autres institutions étatiques, par exemple¹⁰. La présente visite d'évaluation n'a pas permis à l'EEG de se faire une idée précise de l'étendue et du traitement des affaires impliquant des juges et des procureurs dans la pratique, le pays ne disposant – toujours – pas de données quantitatives consolidées. Les personnes rencontrées sur place ont reconnu qu'il y a bien eu quelques cas de corruption grave ces dernières années ; pour autant, elles ne considèrent pas que la justice soit particulièrement corrompue. Par ailleurs, le phénomène d'avocats qui proposeraient à leurs clients de régler le litige avec le juge ou le procureur en charge de l'affaire a été évoqué lors de sondages nationaux. Un représentant de la profession a rapporté à l'EEG que les citoyens croient volontiers à la corruption dans les affaires civiles et un juge a considéré que ce serait (aussi) une manœuvre classique utilisée par les avocats pour justifier leurs honoraires élevés. Des discussions avec les praticiens judiciaires ont confirmé que des juges et des procureurs sont poursuivis dans des affaires de corruption, principalement à la suite de dénonciations auprès de la police.

¹⁰ Voir aussi le NIS 2012 qui évalue de façon globalement positive le cadre global en place pour préserver le pouvoir judiciaire de la corruption, de même que sa mise en œuvre.

III. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

16. Le Parlement hellénique n'a pas adopté de politique ou de plans spécifiques en relation avec l'intégrité de ses membres. Les principales réglementations en vigueur à cet égard au moment de la visite sur place portaient sur l'obligation pour les parlementaires de déclarer leurs intérêts. La plupart des interlocuteurs de l'EEG d'évaluation du GRECO ont mentionné des projets et des propositions d'amélioration qui permettraient de remédier à des dysfonctionnements du Parlement et de combler certaines lacunes du point de vue des normes en matière d'intégrité, mais dans l'ensemble, elle a parfois eu du mal à se faire une idée précise et cohérente de la situation réelle et des changements voulus.

Aperçu du système parlementaire

17. La Grèce est une république parlementaire dotée d'un Parlement monocaméral. Outre les fonctions classiques dans le domaine de la législation, du contrôle du gouvernement et de l'adoption du budget, la Chambre des députés révisé la constitution, élit le Président de la République, approuve les programmes pour le développement social et financier, décide du déroulement des référendums, etc. Elle exerce également un contrôle sur les « Autorités/Organismes indépendant(e)s » qui doivent lui soumettre, pour le 31 mars de chaque année, leur rapport d'activité pour l'année écoulée. Comme dans n'importe quel Parlement, des commissions ont été établies pour mener ces tâches à bien ; leur liste figure sur le site du Parlement¹¹.

18. Les députés sont élus pour un mandat de quatre ans selon un mode de scrutin mixte empruntant aux systèmes proportionnel et majoritaire. Pour être éligible, il faut être de nationalité grecque, avoir le droit de vote et 25 ans révolus le jour de l'élection. La Constitution grecque¹² ne fixe pas le nombre exact des députés, mais dispose qu'il ne peut être inférieur à deux cents ni supérieur à trois cents (article 51 paragraphe 1). Le principe de la représentation nationale s'applique ; les députés représentent la nation et votent selon leur conscience (articles 51 paragraphe 2 et 60 de la Constitution) ; ils ne sont pas tenus d'agir en fonction des suggestions de leurs électeurs et ne sont pas les représentants de leur circonscription électorale. Les parlementaires doivent servir et protéger l'intérêt public (article 1 de la Constitution).

19. D'après les autorités grecques, en dehors des circonstances classiques (décès, révocation, fin de mandat), l'élection du député peut être annulée suite à un jugement de la Cour Spéciale supérieure si les conditions régissant le droit d'être élu ne sont plus

¹¹ www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/O-Thesmos/; il existe **6 commissions permanentes** : affaires culturelles et éducation ; affaires économiques ; affaires sociales ; administration publique, ordre public et justice, etc. (ces commissions débattent des questions relevant de leur compétence, émettent des avis sur les nominations à certains postes publics, sont informées par le ministre compétent ou le représentant de l'organe pertinent avec le ministre compétent avant la conclusion de marchés publics importants) ; **4 commissions permanentes spéciales** : Commission de la loi de règlement et du bilan général de l'Etat et du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat ; Commission des affaires européennes ; Commission des programmes et contrats d'armement ; Commission de suivi du système de sécurité sociale ; **Commissions spécialisées** : elles sont constituées par le Président du Parlement sur proposition du gouvernement, afin d'élaborer et examiner des projets et des propositions de loi ponctuels. Elles sont opérationnelles jusqu'au moment où elles auront pris une décision définitive sur l'élaboration et l'examen des projets et des propositions de loi pour lesquels elles ont été constituées ; **10 commissions permanentes spéciales** : elles sont constituées au début de chaque session ordinaire du Parlement sur décision du Président du Parlement, à l'exception de la commission permanente spécialisée des institutions et de la transparence, qui est constituée au début de chaque législature et fonctionne pendant toute la durée de celle-ci. La liste inclut également la commission permanente spécialisée de la déontologie parlementaire ; **3 commissions** traitent les affaires intérieures du Parlement (Commission du Règlement intérieur du Parlement, Commission des finances du Parlement, Commission de la bibliothèque du Parlement) ; **autres commissions** : par exemple, Commission des entreprises publiques, des banques, des organismes d'utilité publique et des organismes de sécurité sociale, Commissions sur des questions nationales ou d'intérêt général, Commissions d'enquête, Commission parlementaire spéciale pour la conduite d'enquêtes préliminaires et Commission de révision de la Constitution.

¹² www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/

réunies, s'il existe à son égard une cause d'inéligibilité ou d'incompatibilité parlementaire (voir le chapitre sur les conflits d'intérêts et les incompatibilités) ou s'il est constaté un dépassement des dépenses électorales ou une autre cause de déchéance dans la législation sur le financement des partis politiques (article 29 paragraphe 2 de la Constitution).

20. Les députés sont, dans leur majorité, issus du secteur des professions libérales ou sont diplômés de l'enseignement supérieur – avocats, médecins, ingénieurs, pharmaciens, journalistes, diplomates, universitaires, syndicalistes. Environ 20 % des élus sont des femmes. L'instabilité politique s'étant aggravée, les parlementaires ont tendance à conserver leur activité professionnelle tout en exerçant leur mandat parlementaire.

Transparence du processus législatif

21. Tous les projets de loi du gouvernement devant être publiés, ils sont déposés sur www.opengov.gr pour une consultation publique. Ils se présentent dans l'ordre chronologique et le suivi est indiqué pour chacun : date et heure de la publication pour consultation publique, date et heure de la fin de la consultation et nombre de jours restants. Ils sont accompagnés d'une courte note d'introduction rédigée par l'auteur du projet de loi, qui explique le but de l'initiative gouvernementale. Les commentaires des citoyens sont également accessibles en ligne, ainsi que le statut des différentes consultations. De la même manière, les propositions de loi parlementaires sont consultables sur le site Web du Parlement après distribution aux députés, conformément à l'article 86 paragraphe 1 du Règlement intérieur. Les propositions de loi provenant d'une initiative parlementaire sont accompagnées d'un rapport explicatif et d'un rapport sur les implications financières. Qu'il s'agisse d'une initiative gouvernementale ou parlementaire, le projet ou proposition de loi doit être accompagné de documents supplémentaires évaluant l'impact financier, la manière dont la dépense sera couverte, etc. (article 75 de la Constitution). Dans le cas des projets de loi, ils doivent être accompagnés d'un compte rendu de la consultation (article 85 paragraphe 3 du Règlement intérieur) ; dans le cas des propositions de loi, le Conseil scientifique du Parlement hellénique¹³ soumet un rapport d'examen technique et juridique des dispositions proposées. L'élaboration et l'examen d'une initiative parlementaire se font en deux étapes/lectures, à sept jours d'intervalle au moins ; la deuxième lecture prévoit un débat et un vote article par article. Pendant la procédure et jusqu'à la deuxième lecture des articles concernés, chaque commission permanente spécialisée peut formuler un avis sur toute question spécifique du projet ou proposition de loi concernée qui relève de ses compétences. La composition de la commission est proportionnelle à la représentation des groupes politiques et des membres indépendants siégeant au Parlement et est publiée sur le site du Parlement. Les sessions des commissions sont annoncées à l'avance, sur une base hebdomadaire, en même temps que leurs ordres du jour respectif.

22. Le Parlement a sa propre chaîne de télévision¹⁴ qui permet au public de suivre les débats. En général, les sessions sont publiques et toutes sont retransmises, en direct ou en différé, sur Internet et le site Web du Parlement hellénique ; sinon, les comptes rendus des sessions plénières sont mis en ligne. A la demande du Gouvernement ou de 15 parlementaires, s'il en est ainsi décidé en réunion à huis clos et à la majorité, le Parlement peut délibérer à huis clos (article 66 de la Constitution ; article 57 du Règlement intérieur). Les autorités expliquent aussi qu'en 2014, des retransmissions en direct ont été utilisées pour la totalité des sessions plénières et que des retransmissions

¹³ L'organisation et les responsabilités du Conseil sont déterminées par les articles 160 et suivants du Règlement intérieur ; le Conseil est composé de neuf universitaires. Il a la responsabilité de la coordination des travaux scientifiques au sein du parlement. L'article 161 paragraphe 4 prévoit spécifiquement que " la compétence du président du conseil scientifique comprend : a) l'attribution aux membres du conseil scientifique de la responsabilité de réviser les rapports relatifs aux projets et propositions de loi".

¹⁴ <http://www.hellenicparliament.gr/Enimerosi/Vouli-Tileorasi>

en différé ont été employées pour la grande majorité des réunions en commission (environ 99% de celles-ci). Les réunions de la Commission permanente spécialisée de la déontologie parlementaire – lorsqu’elle examine des cas de levée de l’immunité – ainsi que de la Commission de défense nationale et des affaires étrangères (lorsque les ambassadeurs sont entendus) font partie des exceptions. Dans un effort de communication, les réunions de la Commission parlementaire spéciale pour la conduite d’enquêtes préliminaires font l’objet de d’une retransmission en direct ou enregistrée (différée). Les documents audiovisuels des sessions, ainsi que les conclusions – rapports des commissions – sont disponibles en ligne. Lors des discussions sur place, des parlementaires ont également fait référence à la loi 4048/2012 *sur la gouvernance réglementaire : principes, procédures et moyens pour une meilleure réglementation*¹⁵. La loi traite des différentes instances ministérielles et vise notamment à limiter l’inflation législative et à rationaliser la législation, à renforcer la qualité des réglementations et la transparence des procédures législatives en recourant aux consultations publiques en temps voulu et en soumettant des documents explicatifs adaptés au Parlement, etc. ; elle prévoit également la création d’une commission spéciale pour la codification et la réforme de la loi (acronyme grec : EKAD) chargée de veiller à la mise en œuvre de la loi 4048 (suivi global de la situation, élaboration de méthodologies) et de proposer deux fois par an des initiatives gouvernementales pour atteindre les objectifs. Le Bureau pour une bonne réglementation met en œuvre la politique générale conjointement ou en relation avec les départements législatifs des ministères.

23. Le scrutin peut être public ou secret, selon le cas. Le vote est personnel et le Règlement permet aux parlementaires de voter occasionnellement *in absentia*, par exemple lorsqu’ils sont à l’étranger et/ou lorsqu’une majorité spéciale est requise sur une question examinée.

24. L’EEG reconnaît que la Grèce a mis en place un cadre juridique qui régleme le processus législatif au Parlement et que les étapes formelles du processus législatif, en règle générale, visent à assurer une ouverture à travers un accès direct du public aux séances plénières et séances de commission, ainsi que par une diffusion publique et l’accès en ligne à des documents pertinents, tels que les projets de loi, comptes rendus de séances du Parlement, etc. Cela étant, l’EEG a relevé les controverses suscitées récemment par des allégations de manipulation de la législation à des fins douteuses en relation avec des infractions liées à la corruption et à l’utilisation abusive des ressources de l’Etat. Ces anomalies n’auraient été découvertes que récemment, alors que la loi avait déjà été adoptée. D’après les médias, l’Inspecteur général de l’administration publique aurait identifié plusieurs dispositions sujettes à caution en 2014¹⁶, dont certaines auraient également été relevées par l’Association des juges et procureurs grecs, ainsi que par plusieurs parlementaires¹⁷. La définition des « agents publics » donnée à l’article 263A du Code pénal a par exemple été modifiée le 30 mars 2014 dans le contexte d’une « loi omnibus » (un ensemble de réformes diverses) et une nouvelle fois quelques semaines plus tard, le 6 mai 2014¹⁸, de sorte que plusieurs personnes ne puissent plus apparemment être poursuivies pour des infractions de corruption commises avant le 6 mai 2014. D’autres exemples concernent la loi 4024/2011 *sur la réforme des pensions, la rémunération unifiée de l’Etat, l’évaluation, la mobilité au travail et d’autres questions liées à la mise en œuvre du plan à moyen terme de la stratégie fiscale 2012-2015*¹⁹ et la

¹⁵ <http://www.ydmed.gov.gr/?p=1803>

¹⁶ www.newsbomb.gr/en/story/518486/shocking-document-of-rakintzis-for-the-memorandum-government

¹⁷ www.nytimes.com/2014/10/17/world/europe/immunity-provisions-cast-doubt-on-greeces-efforts-to-fight-graft.html?_r=1

¹⁸ Le paragraphe d. assimile à des « agents publics » les salariés des entités de droit privé qui bénéficient d’aides et subventions publiques – cette disposition a été remplacée en mars par un paragraphe radicalement différent qui couvre les infractions impliquant des représentants de l’UE, après quoi le texte original a été réintroduit soi-disant pour corriger une erreur du gouvernement.

¹⁹ Une disposition concerne l’Autorité des bâtiments scolaires, selon laquelle tous les coûts engendrés avant l’adoption de cette loi et liés à des contrats ou décisions de la commission de l’Autorité des bâtiments scolaires concernant des personnes qui travaillent pour cette dernière, sont légaux.

loi 3918/2011 *sur la réforme de la santé et d'autres questions*²⁰. Lors d'une audition parlementaire de septembre 2014, l'Inspecteur général aurait insisté sur la responsabilité du Parlement, qui accepte d'adopter des lois douteuses, et sur le fait que des politiciens de haut rang continuent de bénéficier d'efforts concertés pour faire en sorte que des incriminations d'abus soient abandonnées²¹.

25. Ces controverses ne permettent pas vraiment de se faire une idée claire de la situation ni de savoir si la responsabilité de ces changements douteux doit être imputée au gouvernement (et à l'administration) ou au Parlement, voire aux deux. Si des députés rencontrés sur place reconnaissent que bien plus d'informations sont désormais rendues publiques, la plupart sont très critiques vis-à-vis de la situation actuelle. Ils déplorent en particulier une approche législative par trop clientéliste et la manipulation de la législation, le manque de transparence des processus législatifs et une culture du non-respect des règles applicables. Ils regrettent également l'efficacité limitée de la loi 4048/2012 *sur la gouvernance réglementaire : principes, procédures et moyens pour une meilleure réglementation* et demandent que la Commission chargée de la mise en œuvre globale de la loi 4048 soit rapidement dotée de moyens adaptés. Dans le rapport sur le Système d'intégrité national (SIN) de 2012, le chapitre grec de Transparency International a aussi mis en avant plusieurs facteurs susceptibles d'expliquer pourquoi des amendements qui ne servent pas l'intérêt général et le bien commun arrivent à s'imposer par la voie législative. Il y a d'abord la discipline de parti, excessive, qui primerait la capacité du Parlement à contrôler le gouvernement et ses projets de loi, et les droits des partis minoritaires qui seraient trop limités. De plus, les contrôles et les consultations impliquant les organes consultatifs et judiciaires²² sont insuffisants et le contrôle de l'inclusion des amendements non pertinents²³ est jugé inefficace. Cela dit, les autorités grecques soulignent que tous les mécanismes d'examen nécessaires sont en place, en particulier le Conseil scientifique du parlement mentionné au paragraphe 21, et qu'il serait contraire à la logique des institutions de créer davantage de processus de contrôle / d'avis sur les projets législatifs, qui impliqueraient par exemple le Conseil d'Etat ; le GRECO accepte cette explication mais considère qu'une utilisation plus efficace devrait alors être faite, dans le plus grand nombre de situations possibles, des mécanismes existants. En particulier, le recours intensif à la procédure législative accélérée est aussi jugé problématique en Grèce : elle raccourcit forcément le temps disponible pour examiner les projets de loi et en débattre (une seule lecture au lieu de deux, des débats limités ou absents, etc.) et a un impact négatif sur la transparence et les consultations²⁴. Il est également souligné que toute modification de la législation devrait énoncer systématiquement et clairement chaque amendement souhaité et ses conséquences ; comme a pu le noter l'EEG, des dispositions en ce sens existent déjà dans le Règlement intérieur et/ou la Constitution, mais elles ne sont pas appliquées de

²⁰ Une des dispositions prévoirait qu'aucun paiement indu effectué pour soutenir les études de 3^e cycle des cadres du ministère de la Santé entre le 1^{er} septembre 2005 et le 31 septembre 2010 ne doit faire l'objet de poursuites. L'adoption de cette loi invalide les poursuites en cours.

²¹ Articles dans les médias, par exemple : greece.greekreporter.com/2014/09/17/rakintzis-accuses-politicians-for-enjoying-immunity-in-corruption-cases/

²² L'exception d'inconstitutionnalité d'un projet de loi fait l'objet d'un débat interne au Parlement. La Cour Spéciale Supérieure ne procède à un contrôle de constitutionnalité qu'en cas d'arrêts contradictoires prononcés par le Conseil d'Etat, la Cour de Cassation ou la Cour des Comptes (article 100 paragraphe 1e de la Constitution). Ainsi qu'il a été rapporté à l'EEG sur place, le Parlement ne peut pas consulter le Conseil d'Etat sur les projets de loi (il peut seulement solliciter un avis de la commission centrale de préparation des lois), le Conseil d'Etat est consulté sur les décrets et d'autres textes du gouvernement uniquement avant leur publication et seules les initiatives présidentielles sont soumises à un contrôle préliminaire de légalité. Le Président peut refuser de promulguer une loi dans les 30 jours après qu'elle lui a été soumise, mais l'EEG n'a pas été informée qu'il ait usé de son pouvoir en relation avec des lois controversées récemment.

²³ En principe, l'article 85 paragraphe 2 du Règlement intérieur et l'article 74 de la Constitution interdisent les dispositions non pertinentes en relation avec leur objet.

²⁴ L'article 85 paragraphe 3 du Règlement intérieur dispose qu'« un rapport d'évaluation des conséquences et un rapport de consultation publique sont inutiles lorsque le projet de loi s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des procédures législatives spéciales des articles 111-112 et 114-123, ou lorsque le projet de loi a été élaboré par le gouvernement en urgence. Dans ce dernier cas, le projet de loi doit être accompagné d'un bref rapport d'évaluation. »

manière effective. Les nouvelles dispositions de la loi 4048/2012 ne semblent pas offrir de garanties suffisantes. La Grèce doit clairement répondre à ces préoccupations. **Le GRECO recommande de veiller à ce que les projets de textes législatifs, y compris ceux portant amendements, soient traités avec un niveau adéquat de transparence et de consultations et ce dans des délais appropriés permettant l'effectivité de ces dernières.**

Rémunération, avantages matériels et ressources parlementaires

26. Le traitement annuel moyen d'un parlementaire était de 18 495 EUR en 2013²⁵. En Grèce, les députés sont soumis à un taux d'imposition de 25 %. Ils touchent d'autres indemnités et aides, ainsi qu'une indemnité de déplacement qui varie selon la distance entre la circonscription et le parlement²⁶. Les tableaux ci-dessous donnent un aperçu pour l'année 2013 :

Traitement et indemnités mensuel, en euros				
Catégorie (en fonction de la distance)	Traitement brut des parlementaires (en euros)	Indemnité de déplacement (en euros)	Frais postaux (en euros)	Frais de bureau (en euros)
1	5 705,60	291,00	909,31 (1000 courriers par mois)	738,88
2	5 705,60	389,00	909,31	935,88
3	5 705,60	486,00	909,31	935,88
4	5 705,60	648,00	909,31	935,88

Indemnité de présence	75 EUR par session, contre 300 EUR jusque récemment (3-4 sessions par mois)
Véhicule	Location d'une voiture a) jusqu'à 1400 cm ³ et 750 EUR par mois pour les parlementaires de la région d'Athènes ; b) jusqu'à 1800 cm ³ et 1200 EUR par mois pour les parlementaires des autres régions
Indemnité de logement	1 000 EUR par mois pour les parlementaires qui ne sont pas d'Athènes et ne possèdent pas de logement à Athènes ou dans leur circonscription
Bureau entièrement équipé et son entretien	Conformément à une décision du Président du Parlement. Les coûts ne sont pas précisés, car une partie des bureaux sont loués dans des locaux appartenant au Parlement.
Jusqu'à 2 assistants scientifiques	Rémunération annuelle prélevée sur le budget du Parlement, contrats en fonction des qualifications et du type d'emploi. Environ 26 400 EUR par an et par assistant.
Jusqu'à 4 assistants (3 max. si 2 assistants scientifiques)	Détachés et donc employés par l'Etat, des entités du gouvernement général ou de droit public. En renfort du secrétariat du bureau politique.
Téléphone	Jusqu'à 150 EUR par mois pour un forfait de téléphonie mobile et fixe, jusqu'à 7400 EUR par an pour 7 ou 8 lignes téléphoniques de leur choix, en fonction du district où ils sont élus.

27. Le versement des indemnités ci-dessus cesse à la fin du mandat. Toutes les décisions du Parlement et de son Président concernant les exonérations et indemnités, ainsi que les traitements, sont disponibles sur le site Web du Parlement dans le cadre du programme de la « transparence parlementaire »²⁷.

28. L'EEG a noté que le coût global du Parlement et notamment le manque de transparence des modalités de recrutement du personnel parlementaire ont fait l'objet de controverses ces dernières années. La réforme de la procédure de recrutement, ainsi que les récentes réductions budgétaires générales, et donc des rémunérations et indemnités

²⁵ Source : http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AV_AN_WAGE

²⁶ La catégorie 1 correspond aux circonscriptions les plus proches, la catégorie 4 aux plus éloignées.

²⁷ <http://diafaneia.hellenicparliament.gr>

des députés, auraient provisoirement amélioré la situation²⁸. De l'avis de l'EEG, en termes d'intégrité, les ressources ci-dessus sont théoriquement suffisantes pour limiter les risques que les parlementaires ne succombent trop facilement à des sollicitations et offres indues. Ceci étant dit, les entretiens sur place ont montré que des zones d'ombre demeurent en ce qui concerne les aides supplémentaires provenant de l'extérieur, et notamment d'entreprises. L'EEG a appris que rien n'interdit à une entité juridique de financer ou de fournir du personnel et des assistants supplémentaires, des voitures, des locaux, etc. (à certains parlementaires et groupes politiques). Par ailleurs, comme il ressort du présent rapport (voir paragraphe 46 ci-après), la question de l'influence extérieure, exercée par des tiers et des lobbyistes, ne donne lieu à aucune analyse ni même discussion en Grèce. L'EEG considère que la Grèce doit résoudre ces questions, très importantes pour la prévention de la corruption et la préservation d'une impartialité (perçues comme) objectives. Une recommandation à cet effet est adressée ci-après en ce qui concerne les cadeaux et autres avantages (voir paragraphe 35).

Principes éthiques et règles déontologiques

29. Les députés nouvellement élus prêtent serment en séance publique (article 59 de la Constitution ; ils jurent d'être fidèles à la patrie et au régime démocratique, d'obéir à la Constitution et aux lois et de remplir consciencieusement leurs fonctions parlementaires. Plusieurs articles du Règlement intérieur du Parlement hellénique (articles 75-82)²⁹ sont consacrés au comportement des députés : assiduité, discipline des débats et bon déroulement des procédures, respect des décisions du Président, comportement général adapté à l'importance des travaux et à l'image du Parlement, etc. Le Président veille au respect de ces règles pendant les sessions plénières et réunions de commission en cas d'absentéisme (déduction d'indemnités) ou de comportement inapproprié (rappel à l'ordre, privation du droit de prendre la parole, avertissement, exclusion temporaire).

30. L'intégrité des parlementaires plus spécifiquement n'est pas réglementée dans des règles ou principes de conduite. En février 2014, la Commission permanente spécialisée de la déontologie parlementaire, en charge du Règlement intérieur du Parlement hellénique, a décidé d'élaborer un Code de conduite, dont une copie a été remise aux évaluateurs. Le projet comprend 10 articles : article 1 – principes généraux : prévalence de l'intérêt général, protection de l'image de marque du Parlement, impartialité, courtoisie, etc. ; article 2 – conflits d'intérêts, y compris l'obligation de divulguer de tels conflits impliquant un député ou un de ses proches ; article 3 – cadeaux et faveurs ou avantages similaires : les députés ne doivent accepter ni cadeaux ni autres avantages susceptibles de jeter le doute sur leur impartialité dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires ; les cadeaux de faible valeur peuvent être acceptés mais doivent être déclarés et enregistrés auprès du bureau du Président ; article 4 – interdiction de faire un usage impropre d'une information confidentielle dans son propre intérêt ou dans l'intérêt d'un tiers ; le député doit signer une déclaration où il s'engage à respecter ce principe pendant deux ans après la fin de son mandat parlementaire ; article 5 – autres obligations déclaratives non prévues dans la loi 3213/2003 (voir paragraphes 47 et suivants du présent rapport) : les députés doivent informer le Président par écrit de leur participation ou de la participation de leur conjoint dans le capital ou un comité de direction d'une entreprise, ainsi que des cadeaux non couverts par l'interdiction générale de l'article 3, dès lors qu'ils ont une valeur supérieure à 1 000 EUR ; les articles 6 à 9 sont consacrés aux procédures en cas d'infraction et prévoient un arsenal de sanctions (avertissement, exclusion temporaire des séances, minoration de la rémunération) et la publication possible de la sanction retenue sur le site du Parlement. La Commission de la déontologie parlementaire examine ce type d'affaires et recommande au Président une action disciplinaire. Enfin, l'article 10 dispose que le Code doit être joint au Règlement

²⁸ Voir également le SIN mentionné au paragraphe 11 du présent rapport.

²⁹ www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/Kanonismos-tis-Voulis/

intérieur et publié sur le site du Parlement. De l'avis de l'équipe, il est effectivement important que le public soit informé de la conduite qu'ils sont en droit d'attendre de leurs députés

31. L'EEG a reçu des informations contradictoires sur l'issue envisagée du projet tel qu'il existait au moment de la visite, et la portée de son contenu. Elle a appris que le projet pourrait être adopté rapidement, d'ici un mois. La version remise à l'EEG, comprenait six pages, et visait à instaurer un cadre réglementaire et applicable sur un nombre limité – quoique important – d'aspects. Il prévoyait sous ses articles 6 à 9, un dispositif de supervision y compris des sanctions à appliquer en cas de manquement, sous la responsabilité du Président du parlement assisté d'une commission de déontologie. Plus généralement, et quelles que soit l'approche qui sera suivie au sujet d'un code par le parlement nouvellement élu le 25 janvier, il importe que les diverses nouvelles obligations à introduire fassent l'objet d'une supervision efficace et que le public soit informé des résultats. L'EEG a cru comprendre que la procédure d'adoption a été interrompue suite au changement de majorité à l'issue des élections législatives anticipées de fin janvier 2015. Le statut et l'évolution du contenu du projet étant incertains, les évaluateurs n'ont pas jugé utile de l'analyser plus avant. Il est important que le Parlement grec adopte un tel texte afin de remédier à l'absence de principes éthiques et de règles de conduite applicables aux parlementaires dans la réglementation existante. Un tel Code constituant une grande nouveauté, il devrait être imprimé, distribué, éventuellement signé/adopté par les députés, et être promu par le biais de manifestations et autres initiatives. **Le GRECO recommande i) de procéder rapidement à l'adoption d'un Code de conduite applicable aux parlementaires et à l'établissement d'un mécanisme approprié pour sa promotion, supervision et mise en œuvre au sein du Parlement ; ii) que le public soit informé en conséquence.**

Conflits d'intérêts

32. Selon les autorités grecques, les conflits d'intérêts n'ont été traités que récemment par la loi 4281/2014 (Journal officiel A 160 du 8 août 2014) et sont définis comme « une situation dans laquelle la personne soumise à des obligations a un intérêt personnel qui pourrait influencer indûment l'exercice de ses fonctions » (article 229 paragraphe 1g). Ces amendements imposent aux parlementaires (entre autre personnes concernées) de soumettre annuellement une déclaration d'intérêts financiers les concernant ainsi que leur conjoint ; voir les paragraphes 47 et suivants ci-après concernant les obligations déclaratoires.

33. Les autorités ont souligné que des dispositions constitutionnelles visent à éviter les conflits d'intérêts impliquant des députés a) avant leur élection, en établissant des critères d'éligibilité (voir paragraphe 18, condition de nationalité, âge, etc.) et des restrictions à l'éligibilité prévues à l'article 56 de la Constitution, et b) après leur élection, en énumérant la liste des activités incompatibles avec un mandat parlementaire énumérées à l'article 57 de la Constitution. Le paragraphe sur les incompatibilités revient dans le détail sur les articles 56 et 57.

34. L'EEG relève que, dans son approche, la Grèce s'efforce d'entrée de jeu de limiter les risques de conflits d'intérêts grâce à un régime d'incompatibilité. Il n'existe pas d'autres réglementations sur la manière dont des conflits d'intérêts *ad hoc* devraient être traités, même lorsqu'un parlementaire respecte globalement les règles en matière d'incompatibilités et la déclaration annuelle des intérêts. Le système en vigueur n'entraîne aucune conséquence quant à l'attitude qu'un député doit adopter en cas de conflit d'intérêts dans son travail parlementaire, par exemple le signaler, s'abstenir de participer à une décision ou se retirer volontairement. Il est intéressant de noter que le projet de Code de conduite tel qu'il existait au moment de la visite sur place exigeait des députés qu'ils signalent le conflit et/ou qu'ils ne participent à une décision ou à un vote

en cas de conflit d'intérêts. Un nombre grandissant d'Etats membres du GRECO prévoit de tels mécanismes et la Grèce devrait suivre leur exemple. En conséquence, **le GRECO recommande de mettre en place des règles sur le signalement *ad hoc* dès lors qu'il y a conflit ponctuel avec les intérêts personnels du parlementaire.**

Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux, dons et autres avantages

35. D'après les autorités grecques, il n'existe aucune réglementation en la matière et comme susmentionné (voir paragraphe 28), il en est de même pour les éventuels soutiens apportés par des sources externes au parlement. Lors des entretiens qu'elle a pu avoir sur place, l'EEG a appris que certains parlementaires considèrent que tout cadeau doit être considéré comme un pot-de-vin, tandis que d'autres réfutent cette interprétation et/ou considèrent que l'incrimination actuelle de corruption des députés a une portée limitée (voir paragraphe 63 ci-après). Il est intéressant que le Code examiné au moment de la visite contient des dispositions qui visent à réglementer les cadeaux, notamment en posant une interdiction de principe et une déclaration des cadeaux de courtoisie de faible importance. Des députés ont aussi évoqué la possibilité d'un changement global de concept fondé sur un régime de déclaration plus permissif plutôt que d'interdiction. En fait, comme indiqué aux paragraphes 47 et suivants, le système des déclarations périodiques a été élargi en août 2014 afin d'inclure les intérêts financiers : toute personne élue à une fonction publique doit désormais déclarer tous les ans « les aides financières provenant d'un tiers, qu'il s'agisse de ressources humaines ou matérielles, accordées en relation avec ses activités publiques, compte tenu de l'identité des tiers, si leur valeur totale excède trois mille (3,000) euros ». Globalement, l'EEG s'inquiète du manque de logique dans la manière dont les règles relatives aux cadeaux et autres avantages sont ou pourraient être prochainement établies en Grèce. Les évaluateurs rappellent que des règles appropriées sur les cadeaux et autres avantages contribuent grandement à la prévention de la corruption et d'autres écarts de conduite liés. Bon nombre d'Etats membres du GRECO ont opté pour une interdiction de principe, souvent couplée à l'obligation de restituer les avantages inacceptables, à l'exception des cadeaux de courtoisie, et pour un régime de déclaration pour les quelques catégories d'avantages qui seraient autorisés (invitations, hospitalité, cadeaux protocolaires et autres biens qui deviennent alors la propriété du parlement). Les formes de soutien plus importantes devraient normalement entrer dans le champ des réglementations et contrôles qui sont spécifiques au financement des partis politiques. Par conséquent, **le GRECO recommande l'adoption de règles adéquates et cohérentes sur l'acceptation par les parlementaires de cadeaux, d'invitations et d'autres avantages y compris les soutiens spécialement apportés pour les travaux parlementaires, ainsi que la mise en place des procédures internes pour l'estimation de la valeur, la déclaration et la restitution des avantages non-acceptables.**

Incompatibilités et activités accessoires ; contrats conclus avec les pouvoirs publics

36. L'article 56 de la Constitution contient une liste de critères d'éligibilité liés aux activités professionnelles (interdiction d'être nommé ou obligation de démissionner avant de déclarer sa candidature), pour les personnes répondant à des caractéristiques spécifiques : en résumé, si le candidat exerce une fonction publique au niveau national ou local, y compris dans l'armée ou dans un organe considéré comme public, il doit démissionner avant de déclarer sa candidature (les universitaires sont simplement mis en disponibilité). D'autres dispositions traitent de catégories de fonctions officielles particulières. L'article 57 paragraphe 1 de la Constitution contient également une liste d'incompatibilités applicables après l'élection à la députation, qui recouvrent essentiellement la détention de participations et/ou l'exercice de responsabilités dans une entité commerciale qui entretient une relation contractuelle ou spéciale avec l'Etat, des

organes des collectivités locales, etc. (travaux publics, privilèges spéciaux, exploitation d'un service public, ...), qui jouit de privilèges particuliers ou qui est impliquée dans de grands médias. Jusqu'en 2008, tout mandat de député était totalement incompatible avec l'exercice d'autre activité et les dispositions actuelles s'efforcent de coller davantage à la réalité. L'article 57 renvoie à la législation secondaire pour d'autres catégories d'incompatibilités et la mise en œuvre des dispositions relatives à la réalisation des contrats en cours.

Constitution - Article 57

1. Le mandat de député est incompatible avec les activités ou la qualité de propriétaire ou associé ou actionnaire ou administrateur ou gestionnaire ou membre du conseil d'administration ou directeur général ou de leurs suppléants, d'une entreprise qui :

- a) réalise des travaux ou des études ou des fournitures de l'Etat ou assure une prestation de services à l'Etat ou conclut avec l'Etat des contrats annexes à caractère de développement ou d'investissement.*
- b) jouit de privilèges particuliers.*
- c) possède ou gère une station de radio ou de télévision ou publie un journal de diffusion nationale.*
- d) exerce en concession un service public ou une entreprise publique ou une entreprise d'utilité commune.*
- e) loue pour des raisons commerciales des biens immeubles de l'Etat*

Pour l'application de ce paragraphe, sont assimilées à l'Etat les collectivités territoriales, les autres personnes morales de droit public, les personnes morales de droit privé, les personnes morales étatiques de droit privé, les entreprises publiques, les entreprises des collectivités territoriales et les autres entreprises dont l'administration est nommée de manière directe ou indirecte par l'Etat avec un acte administratif ou en tant qu'actionnaire. Est actionnaire d'une entreprise qui tombe sous le coup des restrictions de ce paragraphe toute personne détenant un pourcentage du capital social supérieur à un pour cent.

Une loi spéciale peut définir les activités professionnelles, au-delà de celles mentionnées aux alinéas précédents, dont l'exercice n'est pas permis aux députés.

La violation des dispositions de ce paragraphe entraîne la déchéance de la qualité de député et la nullité des contrats ou actes relatifs, comme la loi le prévoit.

2. Les députés tombant sous le coup des dispositions de la première phrase du paragraphe précédent sont tenus de déclarer, dans les huit jours après que leur élection est devenue définitive, leur choix entre le mandat parlementaire et les activités ou qualités susmentionnées. A défaut d'une telle déclaration faite en temps utile, ils sont déchus de plein droit de leur mandat parlementaire.

3. Les députés qui acceptent l'une quelconque des charges ou des activités mentionnées dans le présent article ou l'article précédent et qualifiées de cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité avec le mandat parlementaire, en sont déchus de plein droit.

4. Une loi spéciale détermine les modalités de continuation, de cession ou de résiliation des contrats cités au paragraphe 1, conclus par le député ou par une entreprise à laquelle il participait avant d'acquérir la qualité de député ou en une qualité incompatible avec son mandat.

37. En vertu du paragraphe 2 de l'article 57, un député nouvellement élu qui se trouve dans une situation d'incompatibilité doit choisir entre ses deux fonctions dans les 8 jours suivant le résultat définitif de l'élection, faute de quoi il sera déchu de plein droit de son mandat parlementaire. Pour les députés en exercice, le paragraphe 3 du même article dispose que l'acceptation de fonctions qui sont exclues des critères d'éligibilité de l'article 56 ou incompatibles en vertu de l'article 57 entraîne également la déchéance de plein droit. D'après les autorités grecques, un contrôle préventif est réalisé avant l'élection afin de s'assurer que les dispositions de l'article 56 de la Constitution sont respectées et le candidat à la députation n'a pas le droit de se présenter aux élections législatives s'il ne résout pas au préalable tout conflit existant lié aux critères d'éligibilité.

38. Par ailleurs les députés et d'autres catégories de d'agents publics n'ont pas le droit de détenir des parts dans le capital ou d'être membres de la direction de sociétés off-shore (article 8 de la loi 3213/2003 – participation dans une société off-shore), ni de

réaliser des transactions boursières (article 32 de la loi de 1843/2000 combiné à l'article 13 de la loi 3213/2003).

Article 8 de la loi 3213/2003 telle qu'amendée – participation dans une société off-shore

1. Les membres du gouvernement, les ministres adjoints, les chefs des partis politiques représentés au Parlement national ou européen, les membres du Parlement national et du Parlement européen, le secrétaire général du conseil ministériel, les secrétaires généraux et spéciaux des ministères, les secrétaires généraux de région, les Présidents des gouvernements préfectoraux élargis, les préfets et les maires, les juges et les procureurs, les Présidents, administrateurs, administrateurs adjoints et directeurs généraux des établissements de crédit contrôlés par l'Etat, ainsi que les personnes citées aux alinéas i et j du paragraphe 1 de l'article 1 n'ont pas le droit de participer en leur nom propre ou par l'entremise de personnes de confiance au capital ou à la direction des sociétés offshore.

2. La participation directe ou indirecte dans une société offshore, en violation du paragraphe 1, est passible d'une peine d'emprisonnement de deux (2) ans et d'une amende allant de dix mille (10 000) euros à cinq cents mille 500 000) euros.

Article 32 de la loi de 1843/2000 : restrictions relatives à la réalisation de transactions boursières

1. Il est interdit aux membres du gouvernement, aux ministres adjoints et aux secrétaires généraux ou spéciaux des ministères d'effectuer des transactions boursières. Cette interdiction n'inclut pas les ventes au comptant, l'achat ou la vente d'actions dans un fonds commun de placement.

2. Les personnes mentionnées au paragraphe précédent doivent communiquer au Président de la Commission du marché des capitaux le numéro de leur compte conservé dans le système de titres dématérialisés du Dépositaire central de titres. Le Président de la Commission du marché des capitaux doit surveiller l'activité dudit compte et, s'il découvre une transaction en violation du paragraphe précédent, il doit le signaler au Président de la Commission définie à l'article 19 de la loi 2429/1996 (Journal Officiel n° 155A).

Article 13 de la loi 3213/2003 telle qu'amendée

Restrictions applicables aux transactions boursières

1. Les restrictions des paragraphes 1 et 2 de l'article 32 de la loi de 1843/2000 (Journal officiel 219A) s'appliquent également aux députés du Parlement national et du Parlement européen, au secrétaire général du Conseil ministériel, aux secrétaires généraux des régions, aux Présidents des gouvernements préfectoraux élargis, aux préfets et aux maires, ainsi qu'aux personnes citées aux alinéas i, j et k du paragraphe 1 dudit article. Les mêmes restrictions s'appliquent aussi aux Présidents, administrateurs, administrateurs adjoints et directeurs généraux des établissements de crédit contrôlés par l'Etat, lorsqu'ils agissent en leur nom, ainsi qu'au nom de leur conjoint et de leurs enfants mineurs.

2. Les commissions du paragraphe 2, article 32, loi 2843/2000 et celles des paragraphes 1 et 2, article 3 de la même loi peuvent être les mêmes.

39. L'EEG prend note des critères d'éligibilité et réglementations ci-dessus sur les incompatibilités visant, entre autres, à prévenir d'entrée de jeu certains conflits d'intérêts et à limiter les risques de conflits d'intérêts par des dispositions spécifiques sur l'incompatibilité d'un mandat parlementaire avec des activités commerciales impliquant notamment une relation de fournisseur avec l'Etat ou des institutions publiques locales. Sur place, les entretiens ont clairement montré que l'efficacité de ce régime d'incompatibilité et des autres restrictions est insuffisante et doit être renforcée. En premier lieu, la législation secondaire telle que prévue à l'article 57 paragraphe 4 de la Constitution ne permet pas de garantir un respect satisfaisant des règles sur les incompatibilités. Il en va de même pour la législation secondaire évoquée au paragraphe 1 du même article, qui prévoit la possibilité de rendre d'autres activités incompatibles. Sur place, l'EEG a en effet eu confirmation que les activités accessoires ne sont pas soumises à d'autres restrictions et qu'un député est donc libre de conserver ou d'accepter des fonctions qui ne sont pas exclues des articles 56 et 57. Certaines questions, entre autre celle de savoir si un député peut s'engager dans des activités potentiellement apparentées à du lobbying – activités de conseil juridique et de relations publiques liées au travail parlementaire par exemple – n'auraient même jamais été abordées ; à l'issue de la visite, les autorités ont indiqué que ces questions seraient abordées dans le futur code de conduite. Des députés ont reconnu plusieurs cas où des professions incompatibles sont exercées par des intermédiaires pendant la durée du mandat et pour lesquelles, dans la pratique, il est néanmoins admis qu'elles n'influencent pas de manière disproportionnée les parlementaires en cas de non réélection. De la même manière,

malgré les dernières modifications apportées aux articles 56 et 57 de la Constitution, il arrive encore que des parlementaires soient renvoyés devant les tribunaux pour clarifier leur situation dans la mesure où certaines situations n'ont toujours pas été résolues.

40. L'attention de l'EEG a en outre été attirée sur les controverses suscitées par l'introduction en 2003 de restrictions relatives à la participation des parlementaires au capital ou à la direction d'une « société offshore ». Il semblerait que ces débats aient été alimentés par l'affaire de la « liste Lagarde³⁰ », mais l'EEG a compris aussi que des doutes persistent quant à l'effectivité de ces restrictions. L'EEG note que l'article 8 de la loi 3213 n'apporte pas de précisions quant à l'expression « offshore ». L'EEG rappelle qu'il n'existe pas non plus de définition internationale communément admise et par exemple le FMI, l'OCDE ou l'initiative « Tax Justice Network » usent de critères qui varient. En l'état actuel, bien des pays et territoires peuvent donc être concernés en pratique, y compris bon nombre de pays qui ne sont pas traditionnellement catégorisés comme des centres financiers « offshore ». Dans le même temps, le dispositif grec de déclaration du patrimoine, des revenus et des intérêts désormais en place impose de déclarer toute activité professionnelle, ainsi que tout patrimoine, détenu(e) tant en Grèce qu'à l'étranger, y compris les participations financières (voir paragraphes 47 et suivants ci-après). De toute évidence, cette apparente contradiction doit être résolue, car susceptible d'avoir des répercussions pratiques préjudiciables et contre-productives.

41. De l'avis de l'EEG, laisser les nombreuses questions ci-dessus en suspens ne peut qu'affaiblir la crédibilité et le respect du système en place, en particulier à l'aune des efforts actuellement déployés par la Grèce pour rationaliser sa législation et renforcer la réglementation sur l'intégrité des députés. Par conséquent, **le GRECO recommande i) d'évaluer en détail la mise en œuvre des dispositions relatives à l'éligibilité professionnelle et aux incompatibilités applicables aux députés, et d'introduire en conséquence la législation secondaire nécessaire, comme prévu en particulier par l'article 57 paragraphe 4 de la Constitution ; ii) de revoir les objectifs et l'efficacité de l'article 8 de la loi 3213/2003 sur les restrictions relatives à la participation des députés (et des autres agents publics concernés) dans les sociétés offshore, en accord avec les obligations déclaratives prévues dans la même loi.**

Emploi après la fin du mandat

42. La question n'est pas réglementée, par exemple sous la forme d'un « délai de carence » qui interdirait au député d'accepter des postes ou responsabilités dans des entreprises avec lesquelles il a été en relation. D'après ce que les évaluateurs ont appris à plusieurs occasions, de telles règles seraient nécessaires dans le contexte grec, et il semble que de telles restrictions soient d'autant plus cruciales pour les membres du gouvernement et d'autres responsables de haut rang dans l'exécutif, vu le rôle majeur de l'exécutif dans les initiatives législatives. L'introduction d'un Code de conduite, de règles appropriées sur les cadeaux et autres avantages, ainsi que de règles sur les relations avec des tiers tentés d'influencer le travail parlementaire, comme recommandé, permettrait dans l'immédiat de doter la Grèce de garanties minimales. L'EEG rappelle également que les parlementaires doivent remplir une déclaration de patrimoine, de revenus et d'activités pendant trois ans après la cessation de leur mandat. La Grèce pourrait néanmoins examiner la nécessité de fixer certaines limites à l'emploi après la fin du mandat parlementaire.

³⁰ En 2013, la police financière grecque a commencé à enquêter sur les 2000 Grecs suspectés d'évasion fiscale dont les noms figurent dans la liste. La police est accusée de traîner les pieds et quelques cas seulement auraient été résolus jusqu'à présent, d'après les comptes rendus dans les médias - voir www.ft.com/intl/cms/s/0/3f284250-d257-11e4-ae91-00144feab7de.html#axzz3YcEiur4b

Utilisation abusive des ressources publiques

43. Il n'y aurait pas de dispositions ou mécanismes spécifiques concernant l'utilisation abusive des ressources publiques. De tels agissements sont passibles des sanctions générales prévues dans le Code pénal, notamment pour faux (article 216), faux et usage de faux (article 218), vol (article 372), détournement de fonds (article 375) et fraude (article 386). L'article 1 de la loi 1608/1950 (Journal Officiel A 301 du 28 décembre 1950) *sur le durcissement des sanctions à appliquer en cas d'utilisation abusive des ressources publiques* contient une liste de circonstances aggravantes si l'infraction compromet le secteur public, ses entités juridiques ou d'autres entités juridiques, si le profit réalisé ou recherché par l'auteur de l'infraction ou le préjudice causé ou risque de causer au secteur public ou aux entités juridiques susmentionnées excède 150 000 EUR (la peine encourue va de 5 à 20 ans de prison). Si d'autres circonstances aggravantes sont constatées, en particulier si l'auteur a commis l'infraction à plusieurs reprises et sur une longue période, ou si l'objet de l'infraction est de valeur considérable, il encourt la perpétuité.

44. L'EEG constate que les dispositions ci-dessus prévoient certaines protections générales contre l'utilisation abusive des ressources publiques. Ceci dit, ce ne sont peut-être pas les moyens les mieux adaptés en général puisque les circonstances aggravantes – largement axées sur les préjudices causés au secteur public et aux personnes morales – ne s'appliquent pas forcément aux cas d'utilisation abusive des ressources parlementaires. L'EEG a noté que le projet de Code de conduite dont il était question lors de la visite sur place ne prévoit pas de normes spécifiques sur l'utilisation appropriée, responsable et efficace des moyens mis à la disposition du Parlement. Il serait utile que la Grèce approfondisse la question et veille à ce que les infractions pénales contre les biens et le futur Code de conduite des parlementaires contribuent à renforcer la protection contre l'utilisation abusive des ressources publiques.

Utilisation abusive d'informations confidentielles ; contacts avec des tiers

45. Au-delà des dispositions générales du Code pénal, en particulier les articles 146 et 147 sur la violation des secrets d'Etat, il n'existe pas de réglementations spéciales pour prévenir l'utilisation (abusive) d'informations confidentielles ou d'autres informations à des fins d'avantage personnel, ni pour protéger le travail parlementaire dans d'autres circonstances, nombreuses, qui ne sont pas strictement couvertes par le secret d'Etat (député membre d'une commission sur le contrôle des activités des services secrets, par exemple). L'EEG considère que les dispositions applicables du Code pénal sont nettement insuffisantes. L'article 4 du projet de Code de conduite prévoyait au moment de la visite des règles visant à protéger les informations contre l'utilisation abusive à des fins personnelles. Des dispositions de ce genre contribueraient à combler ces lacunes. Par conséquent, **le GRECO recommande la mise en place de règles pour prévenir l'utilisation abusive d'informations confidentielles en relation avec un plus large éventail de sujets qui ne sont pas nécessairement couverts par l'infraction pénale de divulgation de secrets d'Etats.**

46. Les contacts avec des tiers pouvant tenter d'influencer les décisions des parlementaires ne sont en outre soumis à aucune règle. D'après les autorités grecques, un débat général a été lancé sur le lobbying, mais les entretiens sur place n'ont révélé aucun plan concret à cet égard. De l'avis de plusieurs interlocuteurs rencontrés sur place, ces deux questions sont problématiques et ponctuellement, les parlementaires eux-mêmes ont reconnu que le sujet était tabou en Grèce, tandis que des représentants des milieux économiques ont confirmé la réalité des pratiques de lobbying dans le pays. L'absence de cadre réglementaire sur cette question peut engendrer des risques importants pour l'intégrité des parlementaires. Il est donc important que la Grèce protège davantage le travail parlementaire contre les influences extérieures et les risques d'utilisation abusive, et qu'elle prévoit une couverture aussi large que possible des

activités parlementaires à l'avenir, pas seulement celles liées à l'adoption de la législation. **Le GRECO recommande la mise en place de règles applicables aux contacts des députés avec les lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer sur le processus parlementaire.**

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

47. Les parlementaires ont l'obligation de déclarer leur patrimoine dans les 90 jours suivant leur prestation de serment ou leur prise de fonction, puis chaque année avant le 30 juin (l'exercice financier court du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année précédente) pendant toute la durée de leur mandat et pendant les trois ans suivant la fin de leur mandat. Le système de déclaration – y compris le formulaire à utiliser – est réglementé par la loi 3213/2003³¹ telle qu'amendée en août 2014 par la loi 4281/2014 sur *les mesures en faveur du soutien et de la croissance de l'économie grecque, sur les questions d'organisation du ministère des Finances, et d'autres dispositions*³². Le contenu et les modalités de soumission des déclarations sont décrits dans la loi ci-dessus et rappelés dans le formulaire.

48. L'obligation déclarative concerne chaque député, désigné comme l'« assujetti » dans le formulaire de « déclaration de patrimoine à des fins fiscales ». L'article 2 de la loi 3213/2003, telle qu'amendée en août 2014, précise le patrimoine à déclarer, en particulier les biens détenus en Grèce et à l'étranger. Les catégories de patrimoine sont réparties dans sept tableaux du formulaire. Les informations suivantes sont demandées : a) les revenus, toutes sources confondues, des trois années écoulées ; b) les revenus, toutes sources confondues, perçus pendant l'exercice financier concerné (2013 pour les déclarations à remplir en 2014) – une colonne est réservée aux « aides financières, prêts, héritages, etc. » ; c) les biens immobiliers et les droits de propriété³³ ; d) les participations dans des entreprises grecques et étrangères, y compris les titres de créances, les obligations, les fonds communs de placement et les produits dérivés ; e) les cautions financières (auprès de banques, caisses d'épargne, autres établissements de crédit en Grèce et à l'étranger) ; f) les véhicules/engins (terrestres, aériens et maritimes) ; g) la participation dans toute entreprise (indiquer la raison sociale, le type de participation, l'année de la prise de participation, le montant de la contribution au capital et le nombre de parts). Les tableaux demandent de préciser, le cas échéant, l'origine des fonds utilisés pour leur acquisition.

49. Le formulaire demande les mêmes informations pour le conjoint et les enfants mineurs. Les autorités grecques ont indiqué que d'autres parents proches comme les frères et sœurs, parents par adoption, par alliance en ligne directe, fiancés etc. sont également concernés, conformément à la définition de l'article 13b du Code pénal.

50. Jusqu'en août 2014, la déclaration portait uniquement sur les activités rémunérées, mais depuis 2015, conformément aux amendements apportés à la loi 4281/2014 susmentionnés, tous les députés et leurs conjoints doivent déclarer leurs participations, toutes formes confondues, dans des entités juridiques, y compris les organisations et associations à but non lucratif. L'article 229 de la même loi révisée crée un système de déclaration des intérêts financiers dans un formulaire spécifique (diffusé par le Président du Parlement dans le cas des députés) en même temps que la déclaration de patrimoine. Il inclut, pour les déclarants et leurs conjoints : a) les activités professionnelles ; b) la participation à la direction de toute personne morale et entreprise, association et ONG ; c) toute activité régulière rémunérée parallèlement à l'exercice de leurs fonctions, en tant qu'agent public ou indépendant ; d) toute activité occasionnelle rémunérée (notamment activités d'écriture, d'enseignement et de conseil)

³¹ Journal Officiel n° A 309 du 31 décembre 2003

³² Journal Officiel n° A 160 du 8 août 2014

³³ Y compris des informations sur le statut, la situation, la surface de terrain/construction, l'année et le mode d'acquisition, la part des droits de propriété, le prix payé (ou obtenu)

exercée parallèlement à leurs fonctions si la rémunération totale dépasse 5 000 EUR par année calendaire ; e) la participation dans une entreprise ou un consortium si elle peut influencer la politique publique ou permet à la personne concernée de peser sur les affaires de l'entreprise ou du consortium ; f) personnes exerçant une fonction électorale : les aides financières provenant d'un tiers, qu'il s'agisse de ressources humaines ou matérielles, accordées en relation avec leurs activités publiques, compte tenu de l'identité des tiers, si sa valeur totale excède 3 000 EUR ; g) tout intérêt financier spécifique qui crée un conflit d'intérêts immédiat ou potentiel en relation avec leurs fonctions (cette disposition est suivie de la définition du conflit d'intérêts donnée plus haut).

51. Les députés font partie des quelques catégories de personnes dont les déclarations sont publiées sur le site du parlement³⁴. A l'avenir, la déclaration d'intérêts sera publiée avec les règles applicables aux déclarations de patrimoine (article 22 de la loi 3213), en vertu de la loi 4281/2014. Jusqu'à présent, les déclarations de patrimoine étaient remplies à la main, envoyées par la poste puis scannées pour être publiées sur le site du Parlement, après quoi elles étaient conservées sans limite de temps par les services de la Chambre où tout le monde peut les consulter. L'EEG a reçu des informations divergentes sur la durée pendant laquelle les déclarations restent en ligne (un ou deux mois) ; les autorités ont indiqué après la visite que le délai est en fait d'un mois. En vertu de la loi 3213 révisée, il appartiendra à l'avenir au Président de la Commission d'enquête sur les déclarations de patrimoine (CEDP) de décider des modalités de publication des déclarations et les données sensibles (adresse des déclarants, numéros d'immatriculation des véhicules, données fiscales, etc.) ne seront pas rendues publiques.

52. L'EEG se félicite des dispositions ci-dessus sur la déclaration de patrimoine, de revenus et d'activités des parlementaires. Elles sont susceptibles de mieux informer les citoyens sur les candidats tout en limitant les risques de conflit d'intérêts et de voir des élus utiliser leur mandat à des fins d'enrichissement illégitime. Ceci dit, il existe une marge d'amélioration. Les autorités grecques ont par exemple indiqué que les informations relatives à tout un éventail de personnes apparentées doivent être incluses conformément à une définition du Code pénal, alors que les formulaires et la note explicative examinés par l'équipe ne font référence qu'aux conjoints et enfants mineurs de l'assujetti ; de l'avis du GRECO, les informations demandées dans le formulaire devraient normalement suffire ; dans le cas contraire, il faut trancher entre l'interprétation du formulaire et celle du Code pénal. En outre, les dettes et engagements ne sont pas traités correctement, puisque seuls les emprunts souscrits par l'assujetti doivent être déclarés (comme source de revenus). Les emprunts sont également recensés dans une rubrique intitulée « aides financières, emprunts, héritages, etc. » : ces notions et le principe d'une liste ouverte doivent être clarifiés et harmonisés avec la nouvelle déclaration d'intérêts, qui englobe aussi certaines contributions financières. Plus important encore, le futur système de déclaration ne sera opérationnel qu'après que la CEDP aura publié les décisions nécessaires à sa mise en œuvre. De l'avis de l'EEG, il serait important que la commission généralise l'utilisation de l'informatique pour remplir et soumettre les déclarations, plutôt que de scanner une multitude de documents manuscrits – comme le faisait son prédécesseur – qui peuvent être difficiles à consulter ou à vérifier. Le traitement ultérieur de l'information en serait également facilité. De la même manière, la publication des déclarations n'est pas garantie en droit, mais soumise à la décision du Président de la CEDP qui décide de publier les données « collectivement ou pas », de la durée de la publication en ligne, etc. ; vu l'absence de prévisibilité et le

³⁴ Sont concernées les catégories de personnes suivantes : a) Premier ministre, b) les responsables des partis politiques représentés au Parlement national ou européen et partis qui reçoivent des subsides de l'Etat ; c) ministres, ministres adjoints et ministres remplaçants ; d) membres du Parlement national et du Parlement européen ; e) directeurs financiers des partis politiques ; f) autres : secrétaires généraux des administrations décentralisées, préfets et maires.

risque de pratiques inconsistantes, cette solution n'est pas satisfaisante. Enfin, il est important de renforcer la publication des déclarations de telle sorte que les données sur les déclarations concernées soient accessibles en ligne non pas pendant un mois mais pendant toute la durée du mandat du député concerné mais aussi au-delà, puisque l'obligation déclarative est maintenue pendant trois ans après la fin du mandat. A la lumière de ce qui précède, **le GRECO recommande que le dispositif de déclaration du patrimoine, des revenus et des intérêts soit réexaminé afin que toutes les informations pertinentes soient reflétées de façon adéquate, y compris les dettes et autres éléments de passif, et de faire en sorte que les déclarations soient aisément accessibles au public pendant une durée adéquate.**

Contrôle et mise en œuvre

Contrôle

Déclaration de patrimoine et d'intérêts ; autres exigences liées à l'intégrité des parlementaires

53. Jusqu'à une époque récente, les députés et les membres du gouvernement soumettaient leur déclaration de patrimoine à un service parlementaire, à savoir la Commission de contrôle des finances des partis et des députés³⁵, ce qui avait également été examiné dans le rapport du Troisième Cycle d'Évaluation sur la Grèce (Thème II – financement des partis politiques)³⁶. La Commission est assistée par des services parlementaires ayant une mission de contrôle et par des auditeurs externes recrutés pour réaliser ces contrôles. Comme indiqué dans les chapitres suivants du présent rapport sur les juges et les procureurs, tous les autres agents publics concernés remettent leurs déclarations à l'instance faisant office de Cellule de Renseignement financier (CRF) en Grèce. La Commission ci-dessus a été chargée de centraliser, de contrôler et de publier les déclarations ; la plupart des sanctions étant de nature pénale, les affaires sont normalement renvoyées au bureau du procureur. Conformément aux amendements à la loi 3213/2003 adoptés par l'article 225 de la loi 4281/2014, en vigueur depuis août 2014, les députés (mais aussi les juges et les procureurs – voir chapitres suivants) devront désormais – courant 2015 – soumettre leurs déclarations à la nouvelle Commission d'enquête sur les déclarations de patrimoine (CEDP) établie par l'article 3 a de la loi 3213/2003. Il en ira de même pour les déclarations d'intérêts, dont les formulaires seront disponibles courant 2015, ainsi qu'il est ressorti des discussions sur place.

Article 3A de la loi 3213/2003 (adopté en août 2014) :

Commission d'enquête sur les déclarations de patrimoine

1. L'enquête sur le patrimoine des personnes mentionnées à l'alinéa a, paragraphe 1 de l'article 3 doit être confiée à une commission d'enquête en tant qu'autorité spéciale. La commission est indépendante, autonome administrativement et financièrement ; elle est constituée de sept (7) membres et d'un nombre équivalent de suppléants. Son siège sera fixé par décision du Président du Parlement.

2. La Commission est constituée des membres suivants :

a) un Vice-président du Parlement comme Président, et son suppléant, désignés par décision du Président du Parlement,

b) le 4^e Vice-président du Parlement comme membre, et son suppléant, le 5^e, 6^e ou 7^e Vice-président, désignés par décision du Congrès des Présidents du Parlement,

c) un juge de la Cour de Cassation, comme membre ordinaire, et son suppléant, et

d) un conseiller de la Cour des Comptes, comme membre ordinaire, et son suppléant, désignés par décision des Conseils judiciaires supérieurs ou les juridictions pertinentes sur demande transmise par le ministre de la Justice, de la transparence des droits de l'homme,

³⁵ www.hellenicparliament.gr/en/Organosi-kai-Leitourgia/epitropi-elegxou-ton-oikonomikon-ton-komaton-kai-ton-vouleftwn/

³⁶ [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)9_Greece_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)9_Greece_Two_EN.pdf)

- e) un directeur adjoint de la Banque de Grèce, comme membre ordinaire, et son suppléant, désignés par le Directeur de la Banque de Grèce, sur demande du Président du Parlement,
- f) le Président de l'Autorité de lutte contre les activités de blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et le contrôle des déclarations de patrimoine, comme membre ordinaire, et son suppléant,
- g) le Président de la Commission parlementaire permanente des institutions et de la transparence, comme membre ordinaire, et son suppléant.

Les juges qui sont membres ordinaires de la Commission travaillent à temps plein et sont employés exclusivement à cette fin et jouissent, comme les autres membres, d'une indépendance personnelle et fonctionnelle dans l'exercice de leurs fonctions.

Le secrétaire de la commission est détaché par le département mentionné au paragraphe 4 par décision du Président de la commission.

Une décision du Président du Parlement, publiée au Journal officiel, fixera le montant de l'indemnité versée aux membres qui ne sont pas salariés à temps plein et exclusivement, ainsi que pour le secrétaire de la commission, ladite indemnité ne devait pas dépasser les limites fixées au paragraphe 2, article 21 de la loi 4024/2011 (A226). Le budget de fonctionnement de la commission et du département mentionné au paragraphe 4 est inscrit au budget annuel du Parlement pour ladite commission. Le Président de la commission porte la principale responsabilité des dépenses. Les questions d'administration financière sont réglées dans une charte financière à part élaborée par la commission et approuvée par le Président du Parlement.

3. Le Président du Parlement décide de la composition de la commission. Les juges siégeant à la commission sont nommés pour deux (2) ans renouvelables pour un second mandat de deux (2) ans. Le premier juge, membre de la Cour de Cassation, et son suppléant, sont nommés pour trois (3) ans. Le directeur adjoint de la Banque de Grèce est nommé pour quatre (4) ans. En cas d'élections législatives, la commission doit être reformée, s'agissant de ses membres parlementaires, dans un délai d'un mois suivant l'élection des Présidents du nouveau Parlement. En cas de promotion des juges siégeant en qualité de membre, leur participation n'est pas remise en cause. En cas de vacance d'un siège de membre ordinaire, les fonctions sont exercées par son suppléant jusqu'à la nomination d'un nouveau membre ordinaire.

4. La commission est assistée par un service spécial appelée direction, placé sous l'autorité du Président. Le Président du Parlement décide de sa formation et de la nomination, des postes, de leur nombre et des compétences des experts, du personnel administratif et des assistants. Ces postes peuvent aussi être occupés par des salariés détachés de la fonction publique, de personnes morales de droit public et de la Banque de Grèce, en vertu de l'article 25 de la loi 4024/2011, par décision du Président du Parlement, sur proposition du Président de la commission et, pour le dernier cas, sur proposition du Président de la Banque de Grèce. Les salariés sont détachés pour une période de trois ans, renouvelable une fois ; le service d'origine du salarié ne peut s'y opposer. Ces salariés ont droit à l'intégralité de la rémunération et des avantages sociaux correspondants à leurs postes officiels, qui ne sont pas directement liés à la réalisation active de leurs fonctions.

5. Le Président du Parlement réglemente toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Commission de contrôle et du service spécial dans une décision publiée au Journal officiel.

54. Comme indiqué dans les dispositions traitées ci-dessus, la CEPD est une commission indépendante constituée de trois députés (dont un Vice-président du Président qui préside la Commission), d'un juge de la Cour de cassation, d'un conseiller de la Cour des comptes, d'un cadre dirigeant de la Banque de Grèce et du Président de l'autorité servant de CRF pour la Grèce. Sept suppléants sont désignés selon une procédure similaire. Les membres qui ne sont pas des députés sont nommés pour deux, trois ou quatre ans, selon le cas. La composition exacte relève d'une décision du Président du Parlement. La CEPD est appuyée par un service spécial placé sous l'autorité de son Président et composé de membres choisis par le Président du Parlement, qui peuvent être détachés d'organes étatiques. Sa composition est pluridisciplinaire. Les détails de l'organisation et du fonctionnement de la Commission et du service spécial d'assistance sont définis par décision du Président du Parlement. L'article 3B de la loi 3213 fixe le cadre opérationnel de base de la Commission :

Article 3B de la loi 3213/2003 :

Fonctionnement de la Commission

1. Afin de vérifier les déclarations de patrimoine, la Commission mentionnée à l'article 3A peut demander aux déclarants toutes informations nécessaires pour remplir sa mission, notamment des informations groupées relatives à certains types de transactions ou activités de personnes physiques ou morales ou d'entités grecques ou étrangères, aux financements reçus de l'Etat, aux contributions ou financements privés ou autres. La Commission examine et analyse toutes les informations qui lui sont transférées ou communiquées en relation avec le dépôt des déclarations, les omissions ou erreurs possibles. Elle a accès aux archives de l'ensemble des autorités publiques, départements de l'Organisation qui conservent et traitent les données, ainsi qu'au système « Teiresias » (fichier bancaire négatif) et, à des fins de contrôle et de suivi, peut demander toute forme de coopération et tout transfert de données de la part des personnes physiques, des autorités judiciaires et policières, des services publics, de personnes morales de droit public ou privé et de tout type d'organisation, qui ont l'obligation de lui communiquer immédiatement toutes les données demandées et d'informer les autorités concernées en cas de coopération imparfaite ou de non-respect de leurs obligations en vertu de la présente loi. Les règles du secret bancaire, boursier, fiscal et professionnel ne s'appliquent pas à la Commission pendant l'exécution de ses vérifications et contrôles, nonobstant les articles 212, 261 et 262 du Code de procédure pénale. Dans tous les cas et si elle le juge nécessaire, la Commission est assistée dans sa tâche par un procureur en charge de la lutte contre la corruption en vertu de la loi 4139/2013, proposé par le procureur chargé de la lutte contre la corruption, sur demande de la Commission.

2. La Commission vérifie toutes les déclarations des personnes mentionnées aux alinéas 1 à 5 du paragraphe 1 de l'article 1, des secrétaires généraux des administrations décentralisées, des responsables régionaux et maires de communes de plus de 50 000 habitants et procède à des contrôles aléatoires ou ciblés pour les autres catégories relevant de sa compétence, conformément au paragraphe 3 de l'article 3. Lors de la sélection aléatoire, la Commission peut privilégier des sous-catégories spécifiques de personnes en se basant sur des techniques d'analyse du risque.

3. Dans le cadre de sa mission, la Commission peut faire appel à des contrôleurs et à d'autres experts et leur demander d'effectuer des recherches comptables ou financières ou d'autres vérifications ; ceux-ci analysent les données contenues dans les déclarations et les documents liés et rédigent des rapports analytiques qu'ils soumettent à la Commission afin de l'aider dans sa mission. Aux mêmes fins, la Commission peut demander l'aide d'une autorité publique de contrôle sur un point spécifique.

4. A l'issue de la vérification, la Commission décide de classer le dossier ou de le transmettre au procureur compétent, accompagné d'un rapport motivé et détaillé si elle dispose de données pertinentes valides et suffisantes. S'il y a matière à déclencher une instruction, le rapport est également transmis au Commissaire général de l'Etat auprès de la Cour des Comptes et, si des questions d'ordre fiscal ou autre exigent un contrôle plus approfondi, le rapport est aussi transmis aux autorités compétentes. Un dossier classé ne peut être rouvert que s'il est invoqué ou si de nouveaux éléments justifient son réexamen ou si son examen doit être croisé avec un autre dossier examiné par la Commission.

5. Les procédures d'enquête sont confidentielles. Dans l'exercice de leurs fonctions, le Président, les membres et les collaborateurs de la commission, ainsi que toutes les personnes mentionnées au paragraphe 3 doivent se conformer au principe d'impartialité et d'objectivité et refuser de vérifier les dossiers qui présentent un conflit d'intérêts ou qui concernent des personnes auxquelles ils sont liés. Ils doivent traiter de manière confidentielle toutes les informations portées à leur attention dans le cadre de leur mission. Cette obligation perdure aussi après leur départ de la Commission ou la réalisation de leur mission pour les personnes mentionnées au paragraphe 3. Toute violation de la clause de confidentialité, est passible d'une peine de trois (3) mois d'emprisonnement au moins.

6. Toute personne qui fait obstruction au travail de la Commission et qui en particulier refuse de fournir les données demandées à la Commission ou aux auditeurs est passible d'une peine d'emprisonnement de six mois (6) au moins.

7. Le Président du Parlement régleme dans une décision publiée au Journal officiel toutes questions spécifiques liées à l'objet, à la procédure de vérification, ainsi qu'à l'organisation et au fonctionnement de la Commission chargée de contrôler les déclarations de patrimoine des personnes susmentionnées.

55. L'EEG rappelle que, lors du Troisième Cycle d'Evaluation – Thème II sur le financement des partis politiques, elle avait considéré que le contrôle effectué par le Parlement (principalement la Commission de contrôle des finances des partis et des députés) n'était pas suffisamment efficace, déterminé et indépendant, et qu'il manquait une approche proactive ; il convient de souligner que la supervision du financement politique a été réformée de façon significative et renforcée récemment, par la loi

4303/2014 (cf. les conclusions du GRECO dans le contexte de la procédure de conformité du Troisième Cycle concernant la Grèce, encore en cours). L'unanimité requise a en outre pour effet de bloquer toute décision, en raison de la discipline excessive observée par les partis politiques grecs. Les informations communiquées à l'EEG lors de sa visite ont confirmé les conclusions précédentes sur le contrôle des déclarations de patrimoine des parlementaires. Au moment de la visite, 11 dossiers avaient été transmis au procureur de la Cour d'appel ou à la Cour des Comptes en quelques années, principalement pour défaut de présentation des déclarations semble-t-il. En l'absence de leadership clair et d'obligations formelles ou de personnes nommées pour suivre les dossiers, ni le Parlement ni le ministère public n'ont d'information sur l'issue de ces affaires³⁷. L'EEG a appris que certaines sont toujours en cours, très probablement pour négligence en vertu de l'article 6 paragraphe 3 de la loi 3213/2003 (qui prévoit une sanction financière des plus légères, voir la dispense d'obligations – voir ci-après, sous « Sanctions »).

56. L'EEG n'a obtenu aucune explication sur les critères permettant de conclure si une personne a omis de remplir sa déclaration « sans négligence de sa part » ou a fourni des données incomplètes ou incorrectes, ou a intentionnellement omis de déclarer des biens (infraction passible d'une peine d'emprisonnement en vertu de l'article 6 paragraphe 1). De la même manière, aucune réflexion n'est engagée sur les situations susceptibles d'entraîner une action en responsabilité au titre de l'infraction voisine visée à l'article 4 de la loi 3213/2003 sur l'enrichissement illicite (finalement supprimée en avril 2014) et d'autres dispositions plus sévèrement punies par la même loi – voir paragraphes 59 et suivants sur les sanctions. En tout état de cause, aucune mesure de gel des avoirs n'est prévue en prévision de leur éventuelle confiscation s'il y a inculpation – autant de mécanismes prévus par la loi 3213. Ladite loi a donc surtout servi à contrôler les exigences formelles liées aux déclarations. Les autorités ont fait référence, après la visite, aux statistiques contenues dans les rapports annuels pour 2012 et 2013 de la Cellule de renseignement financier, mais ces données sont de nature générale et elles ne permettent pas de tirer d'autres conclusions aux fins des questions traitées ci-dessus.

57. L'EEG considère que la nouvelle Commission d'enquête sur les déclarations de patrimoine (CEDP) doit faire montre de davantage de détermination et utiliser les moyens à sa disposition pour aller plus loin et ne pas se contenter d'un contrôle purement formel des déclarations. Comme la commission à laquelle elle succède, la CEDP est un organe non judiciaire autorisé à renvoyer une affaire devant les instances pénales en cas d'infraction à la loi 3213/2003. Lors de la visite sur place, sa composition avait été décidée et on supposait qu'elle serait opérationnelle en juin 2015, une fois le service d'assistance mis en place (au jour de l'adoption du présent rapport, la Commission n'est pas encore devenue opérationnelle). Ses futurs locaux, hors du Parlement, avaient déjà été trouvés. L'aspect positif est que, sur le papier, elle bénéficie de garanties d'indépendance et d'impartialité, ainsi que de larges pouvoirs d'enquête. Sur place, des interlocuteurs ont affirmé à l'EEG qu'elle aurait pouvoirs similaires à ceux de la CRF grecque, ce qui lui permettrait par exemple de croiser les données fournies par les parlementaires ou d'identifier les comptes bancaires et d'autres avoirs non déclarés. Les articles 3A et 3B de la loi 3213/2003 prévoient une approche raisonnable qui combine les contrôles annuels et systématiques des déclarations de cinq grandes catégories d'élus, dont les parlementaires, et des contrôles aléatoires pour d'autres catégories, dont les juges et les procureurs (voir chapitres iv et v du présent rapport). D'un autre côté, la CEDP sera exposée à l'influence potentiellement forte du Parlement, notamment en ce qui concerne sa présidence et la désignation de ses membres, même si, dans leur majorité, ceux-ci membres ne sont pas des députés. Son fonctionnement actuel, y

³⁷ Les autorités grecques ont renvoyé à la récente inculpation d'un ancien ministre et de son épouse, et à la confiscation de leurs biens d'une valeur de 20 millions d'euros. Abstraction faite de la pertinence limitée de cette affaire, qui ne concerne pas un parlementaire, la procédure a été engagée suite à des articles parus dans la presse qui s'interrogeait sur les biens de très grande valeur acquis par l'épouse du ministre. Lors de sa visite, l'EEG a appris qu'il s'agissait probablement de la seule et unique inculpation d'une figure politique majeure.

compris le processus de prise de décision, doit être explicité dans un règlement intérieur, ainsi que dans d'autres dispositions qui seront adoptées par le Président du Parlement.

58. Une interaction adéquate (y compris par un retour d'information) est nécessaire avec d'autres organes tels que le parquet et la Cour des comptes – qui est compétente pour appliquer des amendes administratives lorsque l'origine légitime des avoirs ne peut être établie. Enfin, l'EEG a noté que la pratique du reporting régulier et à destination du public est à développer en Grèce au sujet du travail de contrôle, qui incombe à des organes tels que la CEDP. Une telle approche contribuerait à renforcer la responsabilité et le leadership dans la mesure où de tels rapports annuels sont appelés à contenir des évaluations des dispositifs de déclaration et de la coopération interinstitutionnelle. A la lumière des considérations présentées dans les paragraphes ci-dessus, **le GRECO recommande que la nouvelle Commission d'enquête sur les déclarations de patrimoine (CEDP) devienne opérationnelle au plus tôt, soit dotée de tous moyens nécessaires pour remplir efficacement et pro-activement ses fonctions et qu'elle rende compte périodiquement et publiquement des résultats de son activité.**

Sanctions

Sanctions liées à la déclaration et aux autres obligations des parlementaires

59. Comme indiqué au paragraphe 29, le Président du Parlement veille au respect des dispositions réglementaires concernant les sessions plénières et réunions de commission en cas d'absentéisme (déduction d'indemnités) ou de comportement inapproprié (rappel à l'ordre, privation du droit de prendre la parole, avertissement, exclusion temporaire).

60. La loi 3213/2003 *sur la divulgation et le contrôle du patrimoine des députés, des agents publics, des propriétaires de médias et d'autres catégories de personnes* prévoit un éventail de sanctions pénales applicables en relation avec le mécanisme de déclaration ; la loi a été amendée dernièrement par la loi 4281/2014 (journal officiel A160 du 8 août 2014) et les sanctions sont applicables tant aux déclarations de patrimoine qu'aux déclarations d'intérêts:

Sanctions prévues dans la loi 3213/2003 telle qu'amendée par la loi 4281 / 2014	
Défaut de déclaration ou déclaration erronée (article 6)	<ul style="list-style-type: none"> - Peine d'emprisonnement [moins de 2 ans] et amende jusqu'à 100 000 EUR. Circonstances aggravantes : dissimulation délibérée de patrimoine acquis en tirant profit de la fonction (2 ans d'emprisonnement minimum et amende de 10 000 à 500 000 EUR) ou si la valeur du patrimoine dissimulé excède 300 000 EUR (il s'agit alors d'un crime passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 10 ans et d'une amende comprise entre 20 000 et 1 millions d'euros). - En cas d'infraction commise par négligence, le contrevenant est passible d'une amende de 150 à 15 000 EUR, mais la Cour peut toujours décider que les circonstances ne justifient pas une sanction. - Les complices encourent les mêmes peines s'ils consentent sciemment à la soumission de déclarations erronées ou à la dissimulation d'informations (peine d'emprisonnement de 10 jours à 5 ans et amende de 150 à 15 000 EUR) (Article 6, loi 3213/2003 telle qu'amendée par l'article 227, loi 4281/2014)
Obstruction exercée sur le contrôle ; publication non autorisée de déclarations (articles 7 et 3B)	6 mois d'emprisonnement minimum.
Participation directe ou indirecte au capital ou à la direction d'une « société offshore » (article 8)	2 ans d'emprisonnement minimum et amende de 10 000 à 500 000 EUR (article 8, loi 3213/2003).
Imputation (article 12)	Sanctions pécuniaires (administrative) pouvant atteindre la valeur des biens acquis par l'assujetti incriminé, son conjoint ou ses enfants mineurs, qui ne présentent pas de justificatifs de l'acquisition légitime desdits biens ; est imposée par la section compétente de la Cour des comptes.

Autre sanctions/mesures	<ul style="list-style-type: none"> - L'auteur d'une infraction visée aux articles 4, 5, 6 §1 et 2, et de l'article 8 est privé de ses droits civils pour une période de 2 à 10 ans en cas de crime (article 9). - Confiscation et saisie des biens (et autres mesures temporaires) possibles en cas d'infraction aux articles 4, 5, 6 §1 et 2, et à l'article 8 (article 9 et article 11).
-------------------------	--

Sanctions pénales des infractions liées à la corruption prévues dans le Code pénal

61. Les autorités grecques soulignent que depuis la loi 4254/2014 modifiant le Code pénal (en vigueur depuis avril 2014)³⁸, les incriminations de corruption et d'autres infractions similaires ont été rationalisées dans le secteur public comme dans le secteur privé. En particulier pour les personnalités politiques, les nouvelles dispositions, plus strictes, des articles 159 et 159A du Code pénal sur la corruption passive et active des acteurs politiques (alinéas O4 et O5, loi 4254/2014) sont désormais en vigueur ; le trafic d'influence est couvert par l'article 237 A.

Article 159 - corruption passive de personnalités politiques

1. *Le Président de la République ou la personne exerçant le pouvoir présidentiel, le Premier ministre, les membres du gouvernement, les ministres délégués, les préfets, les préfets adjoints et les maires qui, de quelque manière que ce soit, sollicitent ou reçoivent, directement ou par l'intermédiaire d'un tiers, pour eux-mêmes ou pour une autre personne, un avantage indu, ou qui promettent d'accorder un tel avantage en échange d'une action ou inaction de leur part, qu'elle soit à venir ou déjà menée à bonne fin, en relation avec leurs fonctions dans l'exercice du pouvoir présidentiel ou exécutif, encouront une peine d'incarcération [5 à 20 ans de prison] et une amende comprise entre 15 000 et 150 000 EUR.*

2. *La même sanction s'applique aux députés, aux membres des conseils locaux et à leurs commissions si, en relation avec une élection ou un vote organisé par les instances ou commissions ci-dessus, ils acceptent l'offre ou la promesse de quelque avantage indu que ce soit pour eux-mêmes ou pour un tiers, ou demandent un avantage indu pour s'abstenir de participer à ladite élection ou audit vote afin de soutenir une question spécifique qui est destinée à être votée ou de voter d'une certaine manière.*

Article 159A – corruption active de personnalités politiques

1. *Les sanctions prévues à l'article précédent s'appliquent à quiconque promet ou offre un quelconque avantage indu, directement ou par le biais d'un tiers, aux personnes mentionnées dans ledit article, pour lui-même ou pour un tiers, aux fins y prévues.*

2. *Les chefs d'entreprise ou quiconque détenant un pouvoir de décision ou de contrôle dans une entreprise sont également passibles d'une peine d'emprisonnement si l'agissement n'est pas puni plus sévèrement dans une autre disposition pénale, s'ils n'empêchent pas un subordonné ou toute personne placée sous leur contrôle de commettre, au profit de l'entreprise, l'agissement prévu au paragraphe précédent.*

3. *Les dispositions des articles 238, 263 (1) et 263 B s'appliquent également à l'infraction dont il est question au paragraphe 1.*

Article 237A – trafic d'influence – intermédiaires

1. *Quiconque sollicite ou reçoit, directement ou par l'intermédiaire d'un tiers, un avantage indu de quelque nature que ce soit, pour lui-même ou une autre personne, ou promet d'accorder un tel avantage en échange d'une influence excessive qu'il affirme ou confirme, à tort ou à raison, pouvoir exercer sur l'une des personnes dont la liste figure aux articles 159, 235 (1) et 237 (1) afin que cette dernière agisse ou s'abstienne d'agir en relation avec l'exercice de leurs fonctions, encourt une peine d'emprisonnement d'un an minimum et une amende comprise entre 5000 et 50 1000 EUR.*

2. *Les mêmes sanctions s'appliquent à quiconque offre, promet ou octroie, directement ou par un tiers, un avantage quelconque, pour lui-même ou pour une autre personne, à une autre personne qui, affirme ou confirme, à tort ou à raison, pouvoir exercer une influence excessive sur l'une des personnes dont la liste figure aux articles 159, 235 (1) et 237 (1) afin que cette dernière agisse ou s'abstienne d'agir en relation avec l'exercice de leurs fonctions.*

62. Concernant les sanctions contenues dans la loi 3213/2003, telle qu'amendée, l'EEG se félicite que des outils soient en place pour remédier aux manquements relatifs aux diverses exigences déclaratoires. Cela dit, l'EEG s'étonne que le législateur ait pris soin de préciser expressément à l'article 6 que la Cour peut toujours décider que les

³⁸ Loi 4254/2014 (Journal Officiel A 85 du 7 avril 2014), « mesures pour le soutien et le développement de l'économie grecque dans le cadre de la mise en œuvre de la loi 4046/2012 et d'autres dispositions ».

circonstances ne justifient pas de sanction, puisque c'est de toute manière au juge d'en décider.

63. S'agissant des sanctions prévues dans le Code pénal (CP), l'EEG renvoie au Troisième Cycle d'Évaluation – Thème I sur les incriminations – et à la procédure de conformité en cours³⁹, dans le cadre de laquelle les incriminations sont examinées. Elle rappelle que le GRECO avait conclu que les incriminations impliquant des membres d'assemblées élues devaient être renforcées à divers égards. L'EEG prend note des changements introduits en avril 2014 et observe que la Grèce a prévu des dispositions sur le repentir réel (nouvel article 263B CP)⁴⁰. Lors de la visite, l'EEG s'est inquiétée en particulier de la portée étroite des nouvelles incriminations de corruption impliquant des députés grecs au titre des articles 159 paragraphe 2 et 159A, limitées à l'achat d'un vote ou d'une élection. La majorité des parlementaires et d'autres praticiens rencontrés sur place ont eux-mêmes considéré que l'incrimination est trop étroite. Certains interlocuteurs ont indiqué que les autres agissements seraient couverts par l'incrimination générale de corruption impliquant des agents publics prévue dans les nouveaux articles 235 et 236 CP⁴¹, mais l'EEG a noté que l'approche retenue pour incriminer les agissements des membres d'assemblées élues étrangères et internationales est totalement différente : dans leur cas, le nouvel article 263A paragraphe 2 CP élargit expressément l'applicabilité des articles 235 et 236⁴². Il a

³⁹ Voir notamment le dernier rapport de conformité actuellement disponible :

[www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2014\)8_Interim_Second_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2014)8_Interim_Second_Greece_EN.pdf).

⁴⁰ Elles ne sont pas applicables aux actes de corruption et de trafic d'influence impliquant des parlementaires (en vertu des articles 159, 159 A et 237 à du Code pénal)

⁴¹ **Nouvel article 235 – corruption passive**

1. Est puni d'une peine d'emprisonnement minimale d'un an et d'une amende de 5 000 à 50 000 EUR tout agent qui, en violation de ses obligations, sollicite ou reçoit, directement ou par le biais d'un intermédiaire, pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, tout avantage indu, ou en accepte la promesse, en contrepartie d'un acte ou d'une omission, à commettre ou déjà commis. L'auteur de l'infraction qui commet les actes qui précèdent, dans le cadre d'une profession ou par habitude ou si l'avantage indu est de valeur économique significative, sera puni d'une peine d'emprisonnement jusqu'à 10 ans et d'une amende de 10 000 à 100 000 EUR (amendement de la loi 4254/2014).

2. Si cet acte ou omission est commis en violation de ses fonctions, l'auteur de l'infraction encourt une peine d'emprisonnement maximale de dix ans et une amende de 15 000 à 150 000 EUR. L'auteur de l'infraction qui commet les actes qui précèdent, dans le cadre d'une profession ou par habitude ou si l'avantage indu est de valeur économique significative, sera puni d'une peine d'emprisonnement jusqu'à 15 ans et d'une amende de 15 000 à 150 000 EUR (amendement de la loi 4254/2014).

3. Est puni d'une peine d'emprisonnement maximale de trois ans tout agent qui sollicite ou reçoit, directement ou par le biais d'un intermédiaire, pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, un avantage matériel indu, dans l'exercice de ses fonctions, sauf si cette infraction est sanctionnée plus lourdement par une autre disposition pénale.

4. Les chefs de service, inspecteurs ou personnes détentrices d'un pouvoir de décision ou de surveillance au sein des services de l'Etat, les autorités des collectivités locales et personnes morales visées à l'article 263A, sont punis d'une peine d'emprisonnement maximale de trois ans sauf si cette infraction est passible d'une sanction plus lourde, si, par négligence ou en violation de certaines obligations officielles, ils n'ont pas empêché une personne placée sous leur autorité ou surveillance de commettre l'un quelconque des actes susmentionnés.

Nouvel article 236 - corruption active

1. Est puni d'une peine d'emprisonnement minimale d'un an et d'une amende de 5 000 à 50 000 EUR quiconque offre, promet ou octroie à un agent, directement ou par le biais d'un intermédiaire, tout avantage indu, pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, en contrepartie d'un acte ou d'une omission, à commettre ou déjà commis, dans le cadre de l'exercice de ses fonctions.

2. Si cet acte ou omission est commis en violation de ses devoirs, l'auteur de l'infraction est puni d'une peine d'emprisonnement maximale de dix ans et d'une amende de 15 000 à 150 000 EUR.

3. Les dirigeants ou autres personnes détentrices d'un pouvoir de décision ou de surveillance au sein d'une entreprise sont punis d'une peine d'emprisonnement maximale de trois ans, sauf si cette infraction est sanctionnée plus lourdement par une autre disposition pénale, s'ils n'ont pas empêché une personne placée sous leur autorité ou surveillance de commettre l'un quelconque des actes susmentionnés au profit de l'entreprise.

4. En ce qui concerne l'applicabilité du présent article aux actes commis à l'étranger par un ressortissant national, les conditions énoncées à l'article 6 ne sont pas requises.

⁴² **Nouvel article 263A**

« 2. Aux fins de l'application des articles 235 1) et 2), et 236 sont aussi considérés comme des agents publics : (...) b) les membres des assemblées parlementaires des organisations internationales ou supranationales dont la Grèce est membre, (...) e) les membres des parlements et des assemblées des collectivités locales d'autres Etats.

également été rapporté à l'EEG que les députés grecs ne se voient pas comme des « agents publics » ordinaires tombant sous le coup des articles 235 et 236 CP. Certains parlementaires visiblement au fait des travaux du GRECO sur les incriminations, ont indiqué qu'il était déjà prévu d'élargir les incriminations de corruption impliquant des députés grecs, mais l'EEG n'en a pas eu confirmation. Les autorités grecques ont expliqué à un stade ultérieur qu'en particulier parmi les parlementaires, il pouvait exister un manque de compréhension des implications réelles des incriminations du Code pénal. Elles ont indiqué que la notion d'agent public est suffisamment large pour s'appliquer aux parlementaires (en tant que personnes exerçant temporairement des fonctions publiques) s'agissant de tout autre acte non lié au travail purement législatif. Les dispositions des articles 159 et 159A CP – qui impliquent des sanctions plus élevées – doivent dès lors être vues comme des dispositions complémentaires qui protègent le travail législatif. Elles ont aussi expliqué que les logiques différentes concernant les incriminations de corruption de membres d'assemblées nationales, et d'assemblées étrangères ou internationales, étaient dictées par des considérations de visibilité (dans la mesure où la plupart des infractions liées à la corruption apparaissent sous le chapitre 12 PC). Mais aussi par des difficultés techniques tenant au fait d'appliquer aux membres d'assemblées étrangères / internationales la même logique que celle qui prévaut pour les élus nationaux. De l'avis de l'EEG, l'ignorance par les parlementaires de la possible application à leur égard des dispositions sur la corruption en relation avec leurs diverses activités et fonctions parlementaires, génère des risques inutiles pour le niveau d'intégrité. Cela confirme la nécessité de rendre les parlementaires eux-mêmes plus au fait des explications ci-dessus, comme cela est recommandé ci-après au sujet de la sensibilisation, de la formation et du conseil (cf. paragraphe 69).

Immunité

64. Nonobstant l'immunité qui protège leur liberté d'expression et de vote (irresponsabilité), qui fait l'objet de dispositions spécifiques, les députés grecs jouissent de l'inviolabilité. Conformément à la procédure décrite à l'article 83 du Règlement intérieur du Parlement, le bureau du procureur compétent doit saisir le Parlement pour obtenir la levée de ladite immunité avant d'engager des poursuites pénales. Plus exactement, les demandes sont vérifiées par le procureur de la Cour de Cassation, puis transmises au Parlement par le ministre de la Justice et consignées dans un registre spécial dans l'ordre de soumission (articles 61 paragraphe 2 et 62 paragraphe 1 de la Constitution). Ensuite, le Président du Parlement les transmet à la Commission permanente spécialisée de la déontologie parlementaire. La Commission entend le député mis en cause puis – à condition que le député soit d'accord et ait été convoqué par le Président de la commission trois jours au moins avant la session – vérifie si les faits examinés sont liés à l'activité politique ou parlementaire du député ou si la procédure, action ou plainte cache un motif politique. Si tel n'est pas le cas, elle recommande à la Chambre de lever l'immunité.

65. La Commission peut décider de ne pas examiner la validité des accusations portées à l'encontre d'un député ; dans ce cas, elle doit rédiger un rapport motivé dans les délais fixés par le Président du Parlement. Elle peut demander au gouvernement tous documents qu'elle juge nécessaires pour prendre sa décision. Le gouvernement ne peut refuser que pour des motifs liés à la défense nationale ou à la sécurité nationale. Les documents sont remis au Président du Parlement puis communiqués au député mis en cause et à la Commission (tous les documents doivent être rendus une fois la procédure terminée). Toutes les demandes de levée d'immunité sont portées à l'ordre du jour de l'Assemblée plénière du Parlement, après quoi la Commission remet son rapport sur la question. Dans tous les cas, les demandes doivent obligatoirement figurer à l'ordre du jour 10 jours au moins avant l'expiration du délai fixé aux articles 61 paragraphe 2 et 62 paragraphe 1 de la Constitution. Si la Commission ne soumet pas son rapport dans les délais fixés, le Président du Parlement hellénique désigne parmi les membres de la Commission deux rapporteurs spéciaux – un pour et un contre – qui rendent uniquement compte des faits cités dans la demande de levée de l'immunité. Le Parlement hellénique vote à main levée ou par scrutin assis et levé sur la demande du ministère public.

66. Le député visé et les Présidents des groupes politiques peuvent donner leur avis. Les dispositions des articles 71 et 72 du Règlement intérieur s'appliquent par analogie. Le Parlement vote à bulletin secret si son Président ou le président du groupe politique parlementaire le demande. Les mêmes motifs ne peuvent pas être invoqués pour une autre demande de levée de l'immunité. Le parlement est tenu de prendre une décision dans un délai de 3 mois (le délai est suspendu en cas de vacances parlementaires).

67. L'EEG a noté l'institution, en 2011, d'une procédure spéciale pour poursuivre des députés en vertu de la loi 4022/2011 *sur les sanctions des infractions de corruption commises par des politiciens et des hauts fonctionnaires de l'Etat, des cas d'intérêt public majeur ainsi que d'autres dispositions*⁴³. En cas d'infraction grave commise par une personne appartenant à une des catégories énumérées à l'article 1 de la loi, ce qui comprend les parlementaires, l'enquête doit être conduite par un président du tribunal de première instance – ou cas exceptionnel par un membre de ce tribunal nommé spécialement à cette fin par le Premier Président du tribunal. L'enquête reçoit priorité absolue et elle doit normalement être bouclée en quatre mois. L'affaire est alors examinée par une formation de trois juges de la Cour d'appel. Les poursuites sont menées par les procureurs spécialisés des sections spéciales anti-corruption qui existent auprès du Parquet d'Athènes et de celui de Thessalonique. L'objectif de la loi, explicité dans l'exposé des motifs, est d'accélérer les procédures et le jugement dans de tels dossiers. L'EEG rappelle⁴⁴ aussi que dans leur grande majorité, les demandes de levée d'immunité des députés n'aboutissaient pas (ni même été discutées dans bien des cas impliquant des ministres), comme en témoignent les chiffres examinés par le passé par le Greco. Pour la période depuis 2010, les données suivantes sont disponibles concernant les parlementaires :

Période	Enregistr.	Acceptées	Rejetées	Retournées ⁴⁵	Non discutées	Classées	Transmises à la liste sur la levée de l'immunité des ministres
2010	27	7	16	0	1	2	1
2011	13	8	5	0	0	0	0
2012	22	15	3	2	0	0	2
2013	67	49	16	2	0	0	0
2014	41	15	21	5	0	0	0
2015 (au 05-06-2015)	5	1	1	1	Pas encore discutées: 2	--	--

68. L'EEG considère que la nouvelle procédure pénale introduite en 2011 pour la poursuite et le jugement des élus et hauts fonctionnaires peut constituer une évolution positive dans le contexte de la Grèce. Dans le même temps, le délai de quatre mois concernant l'enquête soulève des questions. L'expérience internationale dans le domaine des dossiers portant sur des infractions liées à la corruption montre que l'aide judiciaire d'autres pays est souvent requise en pratique pour des cas de grande envergure et il

⁴³ <http://www.nomikosodigos.info/el/quide/legislation/637-ekdikasi-praxeon-diafthoras-politikon-kai-kratikon-axiomatouhon-ypotheseon-megalou-koinonikou-endiaferontos-kai-meizonos-dimosiou-symferontos-kai-alles-diataxeis.html>

⁴⁴ Informations contenues dans le rapport du Troisième Cycle d'Évaluation - Thème II :

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 :	Ministres : 0 Députés : 0
TOTAL	Ministres : 137 Députés : 137	Ministres : 5 Députés : 108	Ministres : 132 Députés : 29	Ministres : 0 Députés : 15

⁴⁵ Par exemple lorsque des élections ont eu lieu dans l'intervalle (avant la discussion de la demande de levée de l'immunité) et que la personne mise en cause n'a pas été réélue (il/elle n'est plus parlementaire).

n'est pas rare que les informations financières, par exemple, ne soient disponibles que tardivement. Lors de la discussion du présent rapport, les autorités grecques ont assuré le GRECO que le délai de quatre mois n'est pas un butoir définitif mais plutôt un délai pour faire rapport sur les avancées, qui peut être étendu autant que nécessaire, même si par exemple les informations ci-dessus ne deviennent disponibles qu'après une année. En ce qui concerne l'immunité des parlementaires, la pratique en Grèce a par exemple amené en octobre 2012 un organe de recherche du Parlement européen à noter que par rapport à d'autres pays et à la lumière des chiffres pour la période 2000-septembre 2011 que « la Grèce est le pays le plus restrictif⁴⁶ ». Dans son NIS 2012, la section grecque de Transparency International a commenté le phénomène comme le résultat d'une solidarité déraisonnable entre pairs politiciens. Lors de la visite sur place, l'EEG a été informée au Parlement que 90 % des demandes de levée d'immunité parlementaire sont acceptées en pratique de nos jours et que la situation s'est améliorée ces dernières années. Les figures à jour du tableau ci-dessus pour la période 2010 au 6 juin 2015 ne confirment pas cela et pour certaines années (2010, 2014) le nombre de refus de lever l'immunité continue d'excéder significativement celui des demandes approuvées. Compte tenu des variations importantes, il apparaît que les pratiques excessivement restrictives identifiées en 2012 n'ont pas entièrement disparues et que les immunités continuent d'être un obstacle potentiel pour la poursuite effective des parlementaires suspectés d'être auteurs d'infractions pénales. Les variations observées suggèrent que le parlement ne dispose toujours pas de critères ou procédures adéquates pour la levée des immunités. Comme indiqué précédemment, l'article 83 du Règlement intérieur prévoit que l'immunité doit être maintenue quand l'infraction est liée à l'activité politique ou parlementaire de l'élu : cela peut être interprété de façon large, et potentiellement comme excluant toute poursuite ; sauf pour des actes de la vie privée. En fait, selon le NIS 2012, même dans ces cas de figure l'immunité n'a parfois pas été levée. Au vu de ce qui précède et compte tenu du Principe directeur 6 de la Résolution (97)24 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, **le GRECO recommande que des mesures déterminées soient prises pour que les procédures de levée de l'immunité des parlementaires n'empêchent ou ne freinent les procédures pénales à l'encontre de membres du parlement suspectés d'avoir commis des infractions de corruption, notamment en définissant des règles et critères clairs en la matière.**

Conseils, formation et sensibilisation

69. Les autorités grecques observent que toutes les informations relatives aux droits et obligations des députés figurent dans la Constitution et dans le Règlement intérieur, qui peuvent être consultés sur le site du Parlement : <http://www.hellenicparliament.gr>. D'après les informations recueillies par l'EEG jusqu'à présent, aucune mesure n'a été prise – que ce soit dans le cadre d'une politique ou ponctuellement – pour sensibiliser les députés à leurs obligations et à la conduite que l'on attend d'eux, pour les conseiller ou pour informer le public sur ces questions. L'EEG a appris que certaines catégories de parlementaires sont même opposées aux activités de formation. De plus, comme indiqué au paragraphe 63, il existe un besoin d'informer les parlementaires au sujet des implications réelles des dispositions pénales relatives aux infractions liées à la corruption. L'EEG a été informée de projets visant à organiser des formations de deux ou trois jours pour les primo-députés afin de leur présenter le Code de conduite (lorsqu'il sera adopté) et de leur expliquer les dispositions de la déclaration de patrimoine. De telles initiatives sont effectivement importantes et elles devraient être conçues de manière à s'adresser à tous les députés. Le Parlement pourrait en profiter pour annoncer sa (nouvelle) politique d'intégrité et en informer le public. **Le GRECO recommande que soient mis en place, dans le cadre d'une politique d'intégrité proclamée publiquement, des mécanismes internes efficaces pour promouvoir, sensibiliser et par là-même protéger l'intégrité au sein du Parlement par un effort collectif (formation, débats sur l'éthique et l'intégrité, connaissance des dispositions pénales sur la**

⁴⁶ *Non-liable? Inviolable? Untouchable? The Challenge of Parliamentary Immunities – An Overview*, page 20 http://www.europarl.europa.eu/pdf/oppd/Page_1/Parliamentary_immunities_final_web_EN.pdf

corruption) et individuellement par le biais de conseils de nature confidentielle dans les situations problématiques.

IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

70. Le système judiciaire grec repose sur une séparation entre tribunaux administratifs⁴⁷, civils et pénaux ordinaires (dont la structure et les compétences dépendent en partie de l'importance/la gravité des affaires)⁴⁸, et militaires. Il n'y a ni tribunal du commerce, ni juridictions prudhommales ou sociales en Grèce ; les litiges en la matière relèvent de la juridiction normale des tribunaux civils. Plusieurs instances de première instance et d'appel ont institué des chambres spéciales chargées d'examiner les affaires impliquant des mineurs et quelques-unes ont des services spécialisés, par exemple dans les litiges maritimes (tribunal de première instance et cour d'appel du Pirée ou dans les questions du droit des marques en droit communautaire (au regard de la réglementation européenne) et de propriété intellectuelle (Athènes et Thessalonique).

71. Il n'y a pas de Cour constitutionnelle en Grèce. La Constitution permet à n'importe quel juge d'établir que les droits constitutionnels d'une personne ont été bafoués par une loi en violation de la Constitution : l'article 87 paragraphe 2 dispose que les magistrats ne sont en aucun cas obligés « de se conformer à des dispositions issues en abolition de la Constitution ». Le règlement des contestations sur l'inconstitutionnalité d'un projet de loi revient à une Cour Spéciale Supérieure (article 100 paragraphe 1e).

72. En fonction de leur gravité, les litiges sont traités par un juge unique ou une formation de plusieurs juges. Ainsi au civil (conflits du travail et liés aux négociations collectives, demandes d'indemnisation, divorces, etc.) :

	Juge unique	Formation de plusieurs juges
Tribunal de district	Litiges jusqu'à 20 000 EUR	-----
Tribunal de première instance	a) litiges entre 20 000 et 250 000 EUR et tout différend portant sur un bail, et b) appels des jugements rendus par les tribunaux de district	Litiges supérieurs à 250 000 EUR
Cour d'appel	Appel des jugements rendus par les tribunaux à juge unique	Appel des jugements rendus par les tribunaux de première instance statuant en formation à trois juges

73. Au pénal, la situation est la suivante :

	Tribunal à juge unique	Tribunal statuant en formation de 3 juges	Tribunal statuant en formation de 5 juges
Tribunal de première instance	a) uniquement les délits pour lesquels la loi prévoit une peine d'emprisonnement	a) délits pour lesquels la loi prévoit une peine d'emprisonnement minimale d'un an	-----

⁴⁷ Les tribunaux administratifs jugent des litiges qui opposent les départements du gouvernement et les particuliers, statuent sur la légalité des actes administratifs et la validité des contrats publics. Les juridictions administratives sont les tribunaux administratifs ordinaires, les cours d'appel et le Conseil d'Etat (*Symvoulio Epikrateias*). L'annulation sur recours des actes exécutoires des autorités administratives, pour excès de pouvoir ou violation de la loi et la cassation sur recours des décisions des tribunaux administratifs rendues en dernier ressort, pour excès de pouvoir ou violation de la loi relèvent de la compétence du Conseil d'Etat, ainsi que le jugement des litiges administratifs de pleine juridiction qui lui sont soumis en vertu de la Constitution ou des lois.

⁴⁸ Les juridictions civiles sont les tribunaux de district, les tribunaux de première instance, les cours d'appel et la Cour de cassation. Les juridictions pénales sont les tribunaux de police, les tribunaux correctionnels, les cours d'appel, les tribunaux mixtes à jury et la Cour de cassation. La Cour de cassation (*Areios Pagos*) est la cour suprême qui statue sur des points de droit sans examiner le bien-fondé des affaires sur le fond.

	maximale d'un an ou une amende, ou les deux b) appels des jugements rendus par les tribunaux de police	b) appels des jugements rendus par le tribunal de première instance à juge unique	
Cour d'appel (infractions)	-----	a) en première instance, statue sur les appels des jugements rendus par les tribunaux correctionnels statuant en formation de 3 juges	-----
Cour d'appel (infractions majeures)	En première instance, statue sur toutes les infractions majeures, à l'exception de celles pour lesquelles la loi prévoit la perpétuité.	a) en première instance, statue sur tous les crimes mentionnés à l'article 111 du Code hellénique de procédure pénale (<u>notamment les infractions de corruption</u>) b) statue sur les appels des jugements rendus par les cours d'appel des infractions majeures	Statue sur les appels des jugements rendus par les cours d'appel des infractions majeures statuant en formation de 3 juges

74. Les juges et les procureurs forment la catégorie professionnelle des « magistrats » soumis à un système quasi-identique de recrutement, de carrière, de droits et d'obligations. En règle générale, la Grèce fait appel uniquement à des juges (et des procureurs) professionnels ; les juges sont répartis entre les tribunaux civils, pénaux et administratifs, à l'exception des infractions majeures, qui sont jugées par des cours d'appel à jury mixte statuant en formation de sept juges (trois juges professionnels et quatre jurés). Ces juridictions statuent sur les crimes graves tels que les homicides, les viols, les abus sexuels sur enfants, etc. A titre exceptionnel, des « auxiliaires de justice » temporaires sont nommés pour aider le personnel des tribunaux de première instance ou du ministère public. Lors de la visite, les autorités grecques ont expliqué qu'il s'agit de jeunes professionnels de la justice retenus lors de la procédure de recrutement mais qui n'ont pas encore terminé leur formation initiale.

75. La Constitution grecque prévoit trois juridictions spéciales : la Cour des Comptes⁴⁹, la Cour spéciale supérieure et la Cour spéciale de prises à partie. En vertu de l'article 98 de la Constitution, la **Cour des Comptes** est compétente en ce qui concerne le contrôle des dépenses de l'Etat, des collectivités territoriales ou d'autres personnes morales de droit public placées sous son contrôle par des lois spéciales, la vérification des gros contrats impliquant l'Etat ou des entités similaires, le contrôle des comptes des comptables publics, ainsi que des comptes des collectivités territoriales et des personnes morales de droit public, le jugement des moyens de recours sur des litiges relatifs à l'allocation de pensions et le jugement des affaires relatives à la responsabilité des fonctionnaires publics, civils ou militaires. La **Cour spéciale supérieure** (article 100) est une instance non permanente qui a compétence pour juger les recours et contrôler la validité d'une élection, les conflits sur les incompatibilités ou la déchéance d'un député, régler les conflits d'attributions (entre les juridictions et les autorités administratives, ou entre le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs ordinaires d'une part, et les tribunaux civils et pénaux d'autre part, ou, enfin, entre la Cour des Comptes et les autres juridictions), régler les contestations sur l'inconstitutionnalité de fond ou sur le sens des dispositions d'une loi formelle, au cas où les trois plus hautes juridictions (Conseil d'Etat, Cour de Cassation et Cour des Comptes) ont prononcé des arrêts contradictoires à leur sujet, régler les contestations sur le caractère de règles de droit international généralement reconnues comme faisant partie intégrante du droit hellénique interne et primant toute disposition de loi contraire (article 28(1) de la Constitution). Une décision d'inconstitutionnalité est contraignante pour toutes les autres juridictions, même si elle n'abroge pas la loi ou la disposition concernée – celle-ci devient caduque dans le système judiciaire grec. La Cour Spéciale Supérieure est constituée des Présidents du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation et de la Cour des Comptes, ainsi que de quatre Conseillers d'Etat et de quatre Conseillers à la Cour de Cassation, désignés par tirage au

⁴⁹ http://www.elsyn.gr/elsyn/root_eng.jsp

sort tous les deux ans, comme membres. Elle est présidée par le plus ancien des Présidents du Conseil d'Etat ou de la Cour de Cassation. La **Cour spéciale de prises à partie** (article 99) : la notion de « prise à partie » n'est pas définie dans la constitution mais dans une loi d'application de l'article 99 de la Constitution. Une « prise à partie » est le préjudice causé à une personne par un juge lors d'un procès, dans l'exécution de ses fonctions judiciaires, en ce qu'il résulte d'une fraude, d'une faute lourde ou d'un déni de justice par le juge. Elle est constituée du Président du Conseil d'Etat, en tant que Président, ainsi que d'un Conseiller d'Etat, d'un Conseiller à la Cour de Cassation, d'un Conseiller-maître à la Cour des Comptes, de deux professeurs ordinaires de matières juridiques aux facultés de droit des universités du pays et de deux avocats parmi les membres du Conseil Supérieur Disciplinaire de l'Ordre des Avocats, comme membres, qui tous sont désignés par tirage au sort. La Constitution ne prévoit aucune autorisation pour intenter une prise à partie. L'EEG a été informée que ce genre d'action est assez courant, mais aucune n'a donné lieu à des poursuites, car elles étaient manifestement non fondées. L'EEG rappelle également l'existence de la **Cour ad hoc prévue à l'article 86 de la Constitution**, qui est compétente pour statuer en premier et dernier ressort sur les mises en accusation de membres ou d'anciens membres du gouvernement ou de secrétaires d'Etat pour des actes ou omissions commis dans l'exercice de leurs fonctions. Elle est constituée de six membres du Conseil d'Etat et de sept membres de la Cour de Cassation (elle est présidée par celui des membres de la Cour de Cassation tirés au sort qui a le grade le plus élevé). Après la mise en accusation, les membres ordinaires et suppléants de la Cour ad hoc sont tirés au sort par le Président de la Chambre des députés en séance publique de la Chambre

76. Le tableau ci-dessous donne une vue d'ensemble des principales juridictions :

	Tribunaux ordinaires	Tribunaux administratifs	Tribunaux militaires	Autres juridictions
Nombre total	1 Cour de Cassation (<i>Areios Pagos</i>) 19 cours d'appel 63 tribunaux civils et pénaux ordinaires 155 tribunaux de police (<i>Eirinodikeia</i>) 41 tribunaux correctionnels (<i>Ptaismatodikeia</i>)	1 Conseil d'Etat 9 cours administratives d'appel 30 tribunaux administratifs de première instance	1 juridiction de recours Cours martiales : 6 pour l'armée de terre, 4 pour la marine, 5 pour l'armée de l'air	Cour des Comptes Cour Spéciale Supérieure Cour spéciale de prises à partie Cour ad hoc prévue à l'article 86 de la Constitution

77. La Grèce compte actuellement quelque 4 000 magistrats. Depuis quelques années, l'équilibre hommes-femmes est atteint pour ce qui concerne les candidats aux fonctions judiciaires et les magistrats en exercice. Le nombre de femmes magistrates est actuellement en augmentation, y compris aux grades les plus élevés, et elles sont majoritaires dans les services du procureur.

78. La Grèce a également institué le juge d'instruction, chargé de mener l'enquête principale à l'égard des infractions graves et après que le procureur ait procédé à la mise en accusation (concerne les infractions graves et souvent aussi celles de moindre gravité). En vertu de l'article 29 du Code de procédure pénale, ce n'est pas une fonction permanente, les juges d'instruction étant toujours nommés de façon ad hoc parmi les membres du tribunal. Les infractions liées à la corruption font normalement partie des infractions sur lesquelles le juge d'instruction doit enquêter. Il lui appartient de recueillir les preuves (qui seront ensuite examinées par le conseil judiciaire qui décide si une personne doit être jugée), de mener l'enquête *in rem*, de vérifier les témoignages, d'inspecter les lieux, de demander l'avis d'experts, et de décider de toute mesure

affectant la liberté des suspects (détention préventive, mesures de surveillance spéciales comme la mise sur écoute téléphonique, etc.). Le juge d'instruction est nommé par la cour en composition plénière parmi les juges ayant au moins cinq ans d'expérience.

Le principe d'indépendance

79. Les principes fondamentaux sont établis dans la Constitution et dans la loi de 1756/1988 sur le *Code sur l'organisation des tribunaux et le statut des magistrats*. La Constitution (article 87 paragraphe 1) garantit l'indépendance fonctionnelle et personnelle des juges. Dans l'exercice de leurs fonctions, les juges sont soumis seulement à la Constitution et aux lois ; ils ne sont en aucun cas obligés de se conformer à des dispositions issues en violation de la Constitution ; ils sont indépendants des juridictions supérieures et des autres juges, comme établi aussi dans une loi spécifique : « toute directive, recommandation ou proposition à un juge concernant une question de fond ou de procédure dans une affaire particulière ou un groupe d'affaires est interdite et constitue une infraction disciplinaire » (article 19 paragraphe 3, loi 1756/1988). Les juges sont nommés à vie (article 88 paragraphe 1 de la Constitution) et ne peuvent être révoqués qu'en vertu d'une décision juridictionnelle rendue en session plénière par la cour suprême compétente dont ils relèvent (Cour de Cassation, Conseil d'Etat, Cour des Comptes) : a) en cas de condamnation pour fraude à une peine privative de liberté de plus de trois mois, ou b) en cas de faute disciplinaire lourde ou de maladies ou d'infirmité ou d'insuffisance professionnelle, conformément aux dispositions de la loi.

80. Un juge peut être transféré à sa demande ou d'office pour des besoins de service, sur la base d'une décision motivée⁵⁰. Le détachement ne peut excéder un an et il peut être fait appel de la décision devant le Conseil supérieur de la magistrature compétent (voir ci-après) ; l'appel est alors examiné par le conseil en plénière, en présence du juge concerné. Les praticiens grecs rencontrés pendant la visite ont fait état de situations, peu nombreuses, où un juge peut être transféré d'office, par exemple s'il est resté un trop grand nombre d'années au même poste, mais celui-ci a toujours la possibilité de faire appel de la décision.

81. L'autogestion est un élément important du système judiciaire grec, qui compte trois conseils supérieurs de la magistrature, un pour chacune des juridictions (les cours ad hoc et spéciale de la Constitution peuvent aussi avoir leur propre conseil) : l'un est rattaché à la Cour de Cassation, un autre au Conseil d'Etat et le troisième à la Cour des Comptes. Leur composition est établie par les articles 68, 72 et 78 de la loi 1756/1988. L'exécutif et le législatif n'y sont pas représentés. Les membres, qui varient de 7 à 15, sont désignés pour un an par tirage au sort. Ces conseils décident des nominations, des promotions, des transferts et des détachements des juges dans leur juridiction respective (et des procureurs, pour ce qui concerne le conseil supérieur de la magistrature civile et pénale).

82. L'EEG se félicite que la Grèce ait pris un certain nombre de précautions pour garantir l'indépendance de la justice. Les préoccupations en la matière semblent surtout porter sur les plus hautes fonctions chez les magistrats : président et Vice-président du Conseil d'Etat ; Président et Vice-président de la Cour de Cassation et procureur ; Président, Vice-président et commissaire général de la Cour des Comptes (cf. aussi le paragraphe 87). Comme expliqué plus loin, ces fonctions sont à maints égards exposées à des pressions potentiellement fortes de l'exécutif. Concernant les nominations à ces hautes fonctions, les magistrats sont élus par le Conseil des ministres pour quatre ans

⁵⁰ Décision prise par a) le Président de la Cour de cassation pour les juges des tribunaux civils et pénaux, b) par le procureur de la Cour de cassation pour les procureurs, c) par le Commissaire général de l'Etat des tribunaux administratifs ordinaires pour les juges administratifs ordinaires, d) par le Président de la Cour des Comptes dans le cas des juges assistants et des juges rapporteurs de la Cour des Comptes, e) par le Président du tribunal de première instance pour les juges magistrats (article 51 de la loi 1756/1988).

maximum (voir paragraphe 87), sur proposition du ministre de la Justice.⁵¹ Les autorités grecques ont assuré le GRECO qu'en pratique les nominations à ces postes coïncident habituellement avec les toutes dernières années d'activité des magistrats concernés. Ils quittent donc ces fonctions lors de la retraite à 67 ans ou après quatre années, au premier de ces deux termes se produisant, et non pas en raison d'un remplacement décidé par l'exécutif. Il n'en demeure pas moins que l'ouverture de procédures disciplinaires relève de la responsabilité exclusive du ministère de la Justice. Parallèlement, les plus hautes fonctions impliquent des responsabilités importantes au sein de la justice, notamment par l'entremise des cours spéciales des articles 86 et 100 de la Constitution, qui sont investies de tâches spéciales, notamment en matière de contrôle des autres magistrats ainsi que de membres de l'exécutif (voir aussi la procédure impliquant la cour ad hoc de l'article 86 de la Constitution, discutée au paragraphe 126). L'un des Vice-présidents du Conseil d'Etat rencontré sur place est aussi chef de l'inspection des tribunaux administratifs, Président de la Cour spéciale de prises à partie et membre du Conseil supérieur de la magistrature administrative. Des organes de la société civile et les médias ont fait état de controverses liées à la façon dont des acteurs politiques majeures critiquent parfois publiquement les praticiens judiciaires en charge d'affaires pénales impliquant des politiques. On peut supposer que des pressions excessives sont exercées dans la pratique et peuvent avoir d'importantes répercussions à plusieurs niveaux. Enfin, l'EEG rappelle qu'il est important de renforcer la confiance de l'opinion publique et le respect du corps judiciaire ainsi que des professionnels du droit. Pour ce faire, il conviendrait de recourir à une expertise professionnelle des pairs, et non politique, dans le processus de sélection. Pour les mêmes raisons, le ministre de la Justice ne devrait pas avoir la responsabilité exclusive de l'ouverture de procédures disciplinaires. **Le GRECO recommande de i) revoir la méthode de sélection concernant les plus hautes fonctions chez les juges et les procureurs en impliquant les pairs dans le processus et ii) examiner l'opportunité d'amender les modalités d'ouverture des procédures disciplinaires à leur égard.**

Recrutement, carrière et conditions de service

Recrutement

83. En Grèce, tous les juges qui ont réussi le concours et suivi la formation publique de l'École nationale de la magistrature (ENM)⁵² appartiennent à une corporation professionnelle au sein de laquelle ils font toute leur carrière. Aucune autre voie ne permet de devenir magistrat. L'admission à l'ENM se fait sur concours ; le ministère de la Justice, de la transparence des droits de l'homme pour les trois branches judiciaires – justice administrative, justice civile et pénale, et ministère public – publie un avis de concours qui précise le nombre total de postes à pourvoir dans chacune. Les candidats doivent présenter les qualifications et qualités énoncées dans les articles 36 à 38 de la loi 1756/1988 – nationalité et âge, formation en droit, jouissance des droits civils, casier judiciaire vierge concernant certaines infractions recensées dans la loi, etc. Les candidats joignent à leur dossier les attestations demandées, notamment un extrait de casier judiciaire. Les épreuves d'admission en deux parties, avec des tests écrits et oraux, sont organisées par une commission de cinq membres pour chacune des directions et ont lieu tous les ans en mai et en septembre. Les candidats admis sont classés dans un tableau par ordre de mérite ; ils peuvent ensuite intégrer l'école (200 en 2013, 77 en 2014). La formation, qui prévoit des cours théoriques et pratiques, dure 16 à 18 mois, après quoi les nouveaux magistrats deviennent assistants auprès des juges ou des procureurs pour une période d'essai (voir plus loin). Pendant ce temps, ils sont suivis, accompagnés et

⁵¹ D'après le site Web de la Cour de cassation (*Areios Pagos*), les Présidents qui se sont succédé depuis 13 ans sont restés en poste un à trois ans.

⁵² Créée en 1994 en tant que personne morale de droit public, l'ENM relève du ministère de la Justice. Elle est autonome sur les plans administratif et financier, mais son financement est assuré à 90 % par l'UE, comme l'EEG l'a appris sur place. L'école est à Thessalonique, le département chargé de la formation continue est à Komotini.

évalués par leurs superviseurs. L'ENM se charge également d'organiser la formation continue des juges et des procureurs pendant leur carrière.

Carrière et conditions de service

84. Le traitement des magistrats est uniformisé et fixé selon une grille basée sur un traitement mensuel de base de 2 067 EUR – traitement d'un juge ou d'un assistant du procureur dans un tribunal de première instance, d'un rapporteur auprès du Conseil d'Etat – auquel on applique un facteur multiplicateur de 1,7 (= 4 134 EUR) pour le Président du Conseil d'Etat, le Président et le procureur de la Cour de Cassation, le Commissaire Général de la Cour des Comptes, le Commissaire Général du Gouvernement près des tribunaux administratifs ordinaires, et de 0,85 (= 1 654 EUR) pour les juges assistants. Les autres avantages sont une augmentation de salaire de 4 % tous les deux ans (jusqu'à un total de 60 %), une prime pour les diplômés du 3^e cycle, des allocations de foyer et de bibliothèque, une indemnité d'astreinte et une indemnité de représentation (pour une poignée de hauts magistrats).

85. Après une période d'essai de deux ans, le Conseil supérieur de la magistrature, sur demande adressée par le ministère de la Justice, décide de la nomination des juges assistants à des postes de juges auprès des tribunaux de première instance et de la nomination des assistants des procureurs à des postes de procureurs adjoints. Il doit motiver sa décision et prendre en compte le rapport d'évaluation générale du Conseil des juges d'appel, les rapports écrits des juges Présidents et des inspecteurs, ainsi que tous autres informations en matière d'éthique générale, d'expertise, d'évaluation qualitative et quantitative et notamment d'efficacité). Si le Conseil décide qu'un juge assistant ne devrait pas être nommé juge auprès d'un tribunal de première instance ou adjoint au procureur en raison de son manque d'éthique et de son incompétence, il doit motiver sa décision afin que la personne puisse être définitivement radiée par décret présidentiel (articles 65 à 76 de la loi 1756/1988, les dispositions sont similaires pour les trois branches de la justice).

86. La loi 1756/1988 (article 49 et suivants) régit les nominations, les mutations et les promotions des différentes catégories de magistrats. En règle générale, toute nomination à une fonction judiciaire doit être confirmée par un décret présidentiel pris suite à la décision du Conseil supérieur de la magistrature compétent. Les promotions à la fonction de conseiller d'Etat, de juge et de procureur adjoint à la Cour de Cassation, de conseiller et de commissaire adjoint à la Cour des Comptes, de commissaire général et de commissaire adjoint des tribunaux administratifs ordinaires, ainsi que la nomination au poste de commissaire adjoint du Gouvernement des tribunaux administratifs ordinaires, se font par décret présidentiel à la suite d'une décision du Conseil supérieur de la magistrature compétent et sur demande du ministère de la Justice ; la demande doit être faite dans les deux mois suivant la vacance d'un poste ou la création d'un nouveau poste.

87. Les magistrats promus aux plus hautes fonctions (Président et Vice-président du Conseil d'Etat ; Président et Vice-président de la Cour de Cassation et procureur ; Président, Vice-président et commissaire général de la Cour des Comptes) sont élus par le Conseil des ministres à partir d'une liste de six noms proposés par le ministère de la Justice. La Conférence des Présidents du Parlement émet un avis non contraignant. En vertu de l'article 90 de la Constitution, les hauts magistrats sont nommés pour une durée maximale de quatre ans : « la durée du mandat de Président du Conseil d'Etat, de la Cour de Cassation et de la Cour des Comptes, ainsi que du mandat de procureur général de la Cour de Cassation et de Commissaire général des tribunaux administratifs et de la Cour des Comptes est limitée à quatre ans ». Dans l'ensemble, la situation n'est pas totalement satisfaisante et une recommandation a été formulée plus haut à cet égard (voir paragraphe 82).

88. Conformément à la Constitution, les magistrats quittent leurs fonctions à 65 ans (67 ans pour les grades les plus élevés).

89. Comme indiqué dans le chapitre sur le contrôle, l'EEG rappelle que tous les magistrats sont soumis chaque année à une évaluation professionnelle (en grec, on parle d'« inspection ») par un membre de la plus haute juridiction correspondante, choisi par tirage au sort pour un an. L'article 85 de la loi 1756 contient la liste des critères à prendre en compte pour ces inspections et les types de rapports à rédiger pour l'évaluation qualitative et quantitative du travail effectué par un juge ou un procureur, y compris ses qualités personnelles et professionnelles⁵³. L'EEG reconnaît qu'il s'agit en fait d'un système d'appréciation globale. Comme cela a été souligné, les résultats doivent être pris en compte pour leur évolution professionnelle, même si les qualifications supplémentaires et le développement personnel via la participation à des formations continues ne sont pas pris en compte. Elle se félicite de ce mécanisme d'évaluation périodique, même s'il soulève plusieurs questions du point de vue de la qualité et de l'efficacité de l'inspection (voir paragraphes 107 et suivants à cet égard).

Gestion des affaires et procédure

Distribution des affaires au rôle

90. Les affaires sont d'abord distribuées au sein des tribunaux compétents en fonction de la spécialisation éventuelle de leurs formations judiciaires et du recours éventuel au juge d'instruction⁵⁴. La distribution suit ensuite la réglementation interne : chaque tribunal ou bureau du procureur, ainsi que les bureaux de la commission générale de la Cour des Comptes et les tribunaux administratifs ordinaires doivent établir des statuts et un règlement intérieur qui, le cas échéant, sont complétés, modifiés ou remplacés pour des raisons de service (article 17, loi 1756/1988). Dans les grands tribunaux de première instance (Athènes, Pirée, Thessalonique), par exemple, les juges civils sont répartis dans des divisions organisées conformément à une décision du chef du tribunal de première instance (division du droit du commerce, division du droit de la propriété, division du droit de la famille, etc.). Chaque division traite les affaires relevant de la compétence d'un tribunal de première instance à juge unique ou statuant en formation à plusieurs juges. Par exception, un tirage au sort parmi les juges en service permet de déterminer celui d'entre eux qui sera appelé à statuer sur des mesures d'injonction (en cas de risques imminents). Dans les tribunaux régionaux de première instance qui n'ont pas institué de chambres, les affaires sont distribuées sans distinction en fonction des dates d'audience du tribunal de première instance statuant à juge unique et en formation à plusieurs juges. Les audiences des tribunaux civils (à juge unique et statuant en formation de plusieurs juges) sont fixées tous les mois. Les affaires sont traitées dans l'ordre chronologique de leur introduction au greffe du tribunal de première instance. Le nombre d'affaires à traiter est fixé tous les jours et celles-ci sont inscrites au rôle. Le chef du tribunal de première instance établit le tableau de service mensuel et, dans les grands tribunaux de première instance, chaque juge doit traiter le rôle du jour dans son intégralité (soit toutes les affaires inscrites au rôle). Le règlement intérieur de chaque

⁵³ Le principal rapport porte sur : a) la moralité, le courage et le caractère, b) l'expertise scientifique, c) la capacité et la perception critique, d) la diligence, la volonté de travailler et la performance (en termes de qualité et de quantité), e) la capacité à administrer la justice, à juger et à gérer toute la procédure ; pour les procureurs, la capacité à administrer la justice pendant la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, ainsi que la capacité à faire des recommandations et à dire le droit et l'éloquence et f) l'attitude du juge en général et vis-à-vis du public en particulier, ainsi que son profil social. En outre, l'inspecteur doit rédiger un rapport spécial sur la gestion des affaires, y compris le respect des délais légaux et le traitement de certaines affaires en particulier (celles impliquant des interrogatoires ou des mandats d'arrêt temporaire).

⁵⁴ Cf. paragraphe 78 ; les juges d'instruction sont nommés de façon ad hoc et sont compétents seulement pour les infractions graves, qui dans la pratique sont transmises par le procureur et après la mise en accusation. Lorsqu'il y a plusieurs juges d'instruction, comme c'est le cas au tribunal de première instance d'Athènes, ils sont spécialisés. Les affaires sont attribuées par le Président du tribunal. A la cour d'appel, c'est la plénière qui répartit les affaires entre les juges d'instruction.

tribunal de première instance précise quel juge traite quel rôle, la règle étant celle de la rotation.

91. Les discussions sur place ont montré qu'en réalité les affaires sont distribuées de manière aléatoire (par tirage au sort) aux juges, après que celles-ci aient été enregistrées, ou parfois sur décision du Président ou du juge ayant le plus d'ancienneté en fonction des compétences respectives des chambres. Les autorités grecques ont assuré l'EEG que nul ne peut déterminer à l'avance (ou choisir) le magistrat qui siègera dans une affaire donnée.

Délai raisonnable

92. Normalement, les textes de procédure (notamment les Code de procédure civile et de procédure administrative) et d'autres dispositions pertinentes pour le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes fixent des délais spécifiques pour les procédures, et les retards excessifs constituent une infraction disciplinaire en vertu de la loi 1756/1988 (article 91 paragraphe 2e) : cette disposition précise en outre que « (pour déterminer) *si un retard est justifié ou non, il convient de prendre en considération la gravité de l'affaire, le grade et l'expérience du juge, sa charge de travail, ainsi que sa situation personnelle et familiale. Dans tous les cas, un jugement prononcé par un tribunal civil dans les six (6) mois suivant le procès n'est pas injustifié, sauf dans les affaires pour lesquelles le Code de procédure civile grecque prescrit des délais spécifiques. Un retard est considéré comme injustifié lorsque le juge chargé de l'affaire est dessaisi ou s'il requalifie l'affaire faute d'avoir rendu son jugement dans les huit (8) mois suivant la date de l'audience de procédure civile ou administrative* ». L'article 49 paragraphes 9 et 10 de la même loi prévoit en outre que les retards ont une incidence négative sur les promotions : « 9. *Un juge qui de manière injustifiée retarde la publication et l'attestation des jugements qu'il a prononcés, ou un procureur qui, de manière injustifiée, ne traite pas les dossiers qui lui sont assignés, ne peut pas être promu, sauf si le conseil compétent justifie spécifiquement une telle promotion exceptionnelle. Un retard est injustifié : a) si les jugements ne sont pas publiés dans les six mois suivant la procédure ou dans les délais spéciaux fixés par le Code de procédure civile grec, le Code de procédure administrative grec ou les dispositions spéciales pertinentes pour le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes, b) en cas de référé, si les jugements ne sont pas prononcés dans un délai d'un mois, c) en cas d'attestation, si ces attestations dépassent un mois, d) si les procureurs traitent ou renvoient des affaires avec un retard de plus de quatre (4) mois. 10. Un juge ne peut pas être éligible à une promotion si une sanction disciplinaire lui a été infligée pour retard dans l'exécution générale de ses fonctions au moins deux fois au cours des sept dernières années.* » Enfin, conformément à l'article 44 paragraphe 11, un juge peut être contraint par son supérieur d'apurer un arriéré d'affaires : « *un juge peut être amené à ne pas utiliser tout ou partie de ses congés judiciaires ou réguliers si son supérieur estime que le risque de retarder un jugement ou le traitement d'une affaire urgente ou toute autre action judiciaire urgente est très élevé. Si un juge tarde à rendre un nombre important de jugements sur des affaires déjà entendues ou s'il tarde à traiter les dossiers qui lui sont assignés dans les termes prévus par la loi, les réglementations ou la session plénière du tribunal ou du ministère public, alors ce juge peut être contraint, en vertu d'une ordonnance du chef du tribunal compétent ou du chef du tribunal ou du parquet immédiatement supérieur, de traiter les affaires en suspens pendant ses vacances judiciaires. Dans tous les cas, un juge doit traiter toutes affaires en suspens avant le début de la nouvelle année judiciaire – et est soumis à un contrôle disciplinaire.* »

93. L'EEG a relevé que les arriérés sont un problème majeur dans le système judiciaire grec. Plusieurs raisons ont déjà été avancées ces dernières années pour expliquer cette situation : complexité des procédures et de la législation, manque d'infrastructures (notamment l'absence d'un environnement de travail informatisé), gestion inadaptée du système judiciaire, etc. Il a été rapporté à l'EEG que la rédaction

des jugements prend beaucoup de temps et qu'en Grèce, les décisions ont tendance à être excessivement longues et détaillées, dans la stricte application d'une exigence constitutionnelle⁵⁵. Un membre de l'un des trois conseils judiciaires a publié des conseils pour endiguer le phénomène dans les tribunaux administratifs ; d'autres pourraient suivre son exemple. L'EEG note que les règles susmentionnées pour empêcher les retards excessifs se focalisent trop sur la phase ultime des procédures, à savoir le moment où les verdicts sont rendus : elle a été informée d'actions engagées en 2008 et toujours en attente d'une date d'audience lors de la visite sur place. Le fait que ces situations ne soient identifiées qu'à l'occasion des inspections interroge sur le rôle réel des organes et des personnes qui Président les tribunaux dans les questions de gestion de la charge de travail et du contrôle quotidien. L'EEG a appris que l'évaluation de la gestion des dossiers est en premier lieu du ressort des évaluateurs pendant l'inspection périodique ; mais ces évaluations ne tiennent compte ni de la performance concrète ni d'autres indicateurs sur le travail des magistrats (durée moyenne des procédures, taux d'inculpation, etc.) ; l'EEG souligne que ces indicateurs sont de plus en plus courants dans la gestion des systèmes judiciaires d'autres pays. L'informatisation du système contribuerait à traiter rapidement les données dans ce domaine.

94. Comme indiqué précédemment sous l'angle de la carrière et des conditions de service – voir paragraphe 89 – les magistrats ne sont pas tenus de se former et d'acquérir des qualifications supplémentaires en lien avec les promotions aux fonctions judiciaires supérieures qui impliquent des responsabilités; l'acquisition ou le développement de compétences managériales est donc laissé à la libre appréciation de chacun. Par ailleurs, doter les superviseurs de responsabilités disciplinaires, par exemple le pouvoir de donner des avertissements, contribuerait à les renforcer dans leur autorité et dans leur rôle. Il semblerait aussi que l'insatisfaction générale des justiciables victimes de l'arriéré d'affaires soit source d'autres problèmes liés à l'absence de procédures clairement identifiées pour porter plainte⁵⁶ ; la situation actuelle crée des risques d'intervention qui pourraient devenir problématiques. Il importe que la Grèce dispose de voies de réclamation clairement définies et rationalisées qui satisfassent les institutions et les plaignants ; il est important d'informer le public de manière adaptée (campagne d'information, diffusion d'affiches d'information, etc.).

95. L'EEG rappelle qu'une situation telle que celle décrite ci-dessus présente des risques accrus pour l'intégrité de la justice. Plusieurs affaires pénales seraient closes pour cause de prescription due à des retards excessifs. A la lumière de ce qui précède, **le GRECO recommande i) que les règles procédurales prévoient des garanties supplémentaires contre les retards avant le prononcé de la décision et que les mécanismes de recours en cas de retard excessif soient clarifiés, rationalisés et communiqués publiquement de façon adéquate; ii) que le rôle des magistrats dotés de fonctions de direction soit renforcé concernant la gestion du volume d'affaires.**

⁵⁵ L'article 93 paragraphe 3 de la Constitution dispose en effet que « toute décision juridictionnelle doit être motivée de manière spéciale et complète... »

⁵⁶ L'EEG n'a pas pu se faire une idée précise des mécanismes que les citoyens peuvent utiliser pour porter plainte en cas de retard excessif des procédures, etc. Chaque organe judiciaire suprême (Cour de Cassation, Conseil d'Etat et Cour des Comptes) a son propre service d'inspection auquel les citoyens doivent normalement s'adresser pour porter plainte, si l'on en croit le Président et le procureur général de la Cour de Cassation rencontrés par l'EEG. Dans la pratique, il semble que les citoyens continuent de s'adresser directement aux agents du niveau hiérarchique immédiatement supérieur. Tout citoyen peut aussi s'adresser au Président d'un tribunal inférieur en cas de plainte contre un membre de ce tribunal. La commission permanente spécialisée des institutions et de la transparence a également informé l'EEG que les citoyens peuvent s'adresser à ses membres pour certaines réclamations et que la commission peut ensuite demander à la Cour de Cassation d'accélérer la procédure en particulier (ils traitent actuellement plusieurs demandes en ce sens). Parallèlement, les deux associations professionnelles de juges et de procureurs rencontrés par l'équipe ont également reconnu jouer un rôle dans la réception des plaintes.

Transparence

96. La Constitution (article 93) garantit que les audiences et le rendu des jugements de tous les tribunaux sont publics, mais que dans certains cas exceptionnels (publicité préjudiciable aux bonnes mœurs, raisons particulières pour la protection de la vie privée ou familiale des parties exclure le public de la salle d'audience), la cour peut décider que les séances se dérouleront à huis clos.

Principes éthiques et règles déontologiques

97. Les valeurs fondamentales relatives à la justice et à la conduite attendue des juges sont inscrites dans la Constitution : principes de l'indépendance, déjà mentionnée plus haut (articles 87 et 88), interdiction de se positionner manifestement pour ou contre un parti politique (article 29 paragraphe 3), etc. D'autres normes et principes sont établis dans la loi 1756/1988 sur le *Code relatif à l'organisation des tribunaux et au statut des juges*, y compris le serment que doit prononcer un juge assistant nouvellement nommé dans un tribunal ou lorsqu'il devient agent permanent (lors d'une cérémonie publique) : « Je jure d'être fidèle à ma patrie, d'obéir à la Constitution et aux lois, et de remplir consciencieusement mes fonctions ».

98. La Grèce n'a pas de réglementation globale sous la forme d'un Code de conduite standard pour les juges et procureurs. Sur place, l'EEG a été informée que la priorité immédiate allait à l'adoption de Codes de conduite pour les membres du gouvernement et les députés et qu'un Code de conduite pour les juges et procureurs serait examiné ultérieurement. L'EEG considère qu'un tel Code compléterait utilement les normes existantes en ce qu'il serait l'occasion de régler des questions toujours en suspens (sur les cadeaux par exemple) et de donner des orientations pratiques et des exemples de situations problématiques. Pour l'instant, les praticiens n'ont accès à aucune jurisprudence sur les procédures disciplinaires, puisqu'elle n'a pas été réunie. Le rapport périodique sur le fonctionnement de la justice recommandé ci-après permettrait d'avoir accès à la jurisprudence disciplinaire. En outre, la justice grecque valorise fortement certaines qualités comme le courage et le caractère, qui font partie des valeurs soumises au système grec des inspections ; les praticiens rencontrés par l'EEG ont expliqué qu'elles ont à voir avec la capacité à résister à la pression en général, ainsi qu'aux influences indues. Ces valeurs, ainsi que d'autres valeurs générales et tout ce qu'elles impliquent, pourraient être compilées et décrites dans un Code de conduite qui pourrait aussi traiter des autres améliorations souhaitables évoquées dans le présent rapport, comme des règles sur les cadeaux et d'autres avantages, et les contacts avec les tiers – cf. paragraphes 103 et suivants ci-après. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande la mise en place d'un corpus de normes claires en matière de conduite et d'intégrité professionnelle, accompagné de commentaires explicatifs et/ou d'exemples pratiques pour les juges et les procureurs.**

Conflits d'intérêts ; déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

99. Les juges et les procureurs sont soumis aux obligations déclaratives de la loi 3213/2003 modifiée et présentées dans le chapitre précédent sur les députés. Ils doivent remettre tous les ans une déclaration de leur patrimoine et, depuis les amendements d'août 2014, de leurs intérêts. Les biens à déclarer sont les mêmes et l'obligation déclarative porte sur les trois dernières années, comme pour les députés. L'EEG renvoie au chapitre sur les députés. La principale différence avec le régime applicable aux députés est que les déclarations soumises par les juges et les procureurs étaient jusqu'à récemment reçues et contrôlées par un autre organe et qu'elles n'étaient pas publiées ; mais comme le GRECO le souligne, la situation des parlementaires et la nature de leurs activités exigent un maximum de transparence.

Récusation ou retrait

100. Le droit procédural grec prévoit un éventail de circonstances (existence de liens conjugaux ou familiaux, risque de partialité ou d'autres situations conflictuelles, etc.) dans lesquelles un magistrat doit se retirer ou peut être récusé par une des parties, en vertu en particulier de l'article 52 du Code de procédure civile, de l'article 7 du Code de procédure administrative ou des articles 14 et suivants du Code de procédure pénale. Le Code de procédure pénale est manifestement le plus détaillé et renvoie à la nécessité de préserver l'impartialité objective. S'il y a motif à récusation, la question doit être portée à l'attention du Président du tribunal ou du collège de juges, qui décidera de la suite à donner. Des garanties ont été mises en place pour éviter tout risque de paralysie du tribunal, notamment la récusation du collège en totalité ou en partie, qui empêcherait d'avoir le quorum requis pour statuer. L'article 91 paragraphe 2g de la loi 1756/1988 érige en faute disciplinaire le fait de taire un obstacle possible et d'enfreindre les règles applicables.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

101. En vertu de l'article 89 de la Constitution et de l'article 41 de la loi de 1756/1988, la fonction de magistrat est exclusive et toute activité rémunérée ou autre emploi est interdit, à l'exception des activités d'enseignement et de formation. Les juges peuvent siéger dans « des conseils ou commissions ayant des compétences de nature disciplinaire, de contrôle ou d'arbitrage, et des commissions d'élaboration des projets de loi, à condition que leur participation soit spécifiquement prévue en droit ». Concrètement, il s'agit d'instances telles que l'Autorité chargée de la protection des données et la Commission de la concurrence, qui font amplement appel à des juges en activité et à d'anciens juges. L'interdiction générale susmentionnée mise à part, il est interdit de confier des fonctions administratives aux magistrats, mais ceux-ci peuvent représenter le pays dans des organisations internationales. Ils jouissent de la liberté d'association, à l'exception de celles qui imposent une certaine confidentialité à propos de leurs membres et activités, et des syndicats (restriction générale applicable à tous les fonctionnaires), comme il a été dit à l'EEG sur place. Les magistrats peuvent exercer des fonctions d'arbitrage (dans le respect des articles 871A et suivants du Code de procédure civile), auquel cas ils conservent une partie de la rémunération (35 %), le reste étant réparti entre les autres juges du tribunal compétent et le fonds judiciaire. Par ailleurs, ils ne peuvent pas être désignés par leur nom, mais uniquement par celui du tribunal où ils exercent et par le rang qu'ils occupent (par exemple, Président du tribunal X), à condition que la personne concernée ne soit pas connue au moment de la conclusion de l'accord d'arbitrage. Enfin, les anciens juges (et procureurs) ne sont soumis à aucune restriction après la cessation de leurs fonctions.

102. L'EEG a pris note des préoccupations parfois exprimées par la société civile concernant ces activités accessoires des juges ou après la cessation de leurs fonctions dans d'autres organes de l'Etat, comme les organes indépendants, mais aussi au service de figures politiques ou dans des procédures d'arbitrage. Elle considère qu'il n'y a pas matière à un examen approfondi, vu les autres domaines de priorité identifiés dans le présent rapport, mais la Grèce ne doit pas perdre ces questions de vue.

Cadeaux

103. Concernant les juges (et les procureurs), la Grèce n'a pas de réglementation spécifique sur les cadeaux qui permette d'établir qui peut être accepté, ce qui doit être refusé et comment, ou rendu. Les réponses au questionnaire d'évaluation du GRECO renvoient aux dispositions sur la corruption passive des agents publics en général (article

235 du Code pénal – voir paragraphe 59 et suivants) et des agents judiciaires (article 237⁵⁷), modifiées en avril 2014. Ces incriminations recouvrent désormais le concept d'« avantage indu ». Le rapport explicatif sur les amendements législatifs d'avril 2014 précise que les petits gestes d'une valeur économique symbolique ou mineure constituant un acte social pour exprimer sa satisfaction ou sa gratitude – dont la définition sera soumise à la théorie juridique et à la jurisprudence en particulier – sont exemptés de la responsabilité au titre des dispositions sur la corruption.

104. L'EEG rappelle ce qui a été dit précédemment à propos des règles sur les cadeaux applicables aux parlementaires, à savoir que les normes pénales relatives à la corruption (et au trafic d'influence) et les réglementations préventives sur les cadeaux poursuivent des objectifs différents, bien que complémentaires. Il peut y avoir des situations où même des cadeaux et d'autres avantages de faible valeur ou des pratiques sociales courantes (notamment l'hospitalité et les invitations) peuvent être problématiques du point de vue des politiques d'intégrité, y compris la nécessité de garantir l'impartialité objective (perçue par autrui). Les autorités grecques expliquent que les magistrats grecs considèrent qu'il n'est pas permis d'accepter des cadeaux du fait de la conduite impeccable attendue d'eux par leur statut. L'EEG estime que des clarifications adéquates devraient dès lors être introduites dans le futur Code de conduite recommandé plus haut.

Contacts avec les tiers, informations confidentielles

105. Si les contacts avec des tiers ne sont pas réglementés, les autorités grecques précisent néanmoins que tout contact avec un juge en dehors des procédures officielles est interdit. L'utilisation (abusive) d'informations confidentielles tombe sous le coup de l'article 91 f) de la loi 1756/1988, qui dispose que la violation de la « confidentialité du service » constitue une faute disciplinaire. L'EEG considère que des règles plus claires sur les contacts avec des tiers devraient être mises en place. Elles pourraient être énoncées dans le contexte de la mise en place d'un Code de conduite, comme cela est recommandé (voir paragraphes 59 et suivants). Comme il a été souligné, des valeurs fondamentales telles que le « courage » et le « caractère » peuvent aussi être concernées par les contacts avec des tiers, l'influence externe, etc.

Contrôle et mise en œuvre

Contrôle des déclarations

106. Comme indiqué dans le chapitre sur les députés, le système a connu une période d'instabilité. Jusqu'en 2011, les magistrats devaient remplir leur déclaration et la soumettre à une commission spéciale de la Cour suprême. Depuis 2011, ils doivent soumettre leur déclaration à la Cellule de renseignement financier (CRF) de la Grèce, à savoir l'Autorité d'enquête hellénique chargée de la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement et les sources de financement du terrorisme. Les déclarations sont traitées par la 3^e sous-unité de la CRF – Unité d'enquête sur les sources de financement (UISF)⁵⁸ – composée du Président et de deux membres du comité de l'Autorité. Elle est présidée par un procureur en exercice de la Cour de Cassation nommé par décision du Conseil Supérieur de la magistrature qui exerce cette fonction à temps plein. En fin d'année, l'UISF remet son rapport annuel d'activité à la Commission des institutions et de la transparence du Parlement hellénique, ainsi qu'au ministre des Finances et au ministre de la Justice, de la transparence et des droits de l'homme.

⁵⁷ Article 237 du CP : Est punie d'une peine d'emprisonnement et d'une amende de 15 000 à 150 000 EUR toute personne appelée en vertu de la loi à exercer des fonctions judiciaires ou d'arbitrage, qui sollicite ou accepte, directement ou par le biais d'un tiers, tout avantage indu de quelque nature que ce soit (article modifié de la loi 4258/2014, Journal officiel A 94 du 14 avril 2014) ou en accepte la promesse, en contrepartie d'un acte ou d'une omission à commettre ou déjà commis, en rapport avec l'exercice de ses obligations en matière d'administration de la justice ou de résolution de litiges.

⁵⁸ <http://www.hellenic-fiu.gr/index.php?lang=en>

Jusqu'alors, toutes les déclarations étaient envoyées par voie postale, mais à compter de 2015, conformément aux amendements à la loi 3213/2003 et à la consolidation du système de déclaration, qui relève désormais de la responsabilité d'un seul organe (articles 3A et 3B) adoptés en août 2014, les juges (et les procureurs) doivent soumettre leurs déclarations à la Commission d'enquête des déclarations de patrimoine. L'EEG a été surprise d'apprendre pendant la visite que, faute de connaissance, plusieurs juges et procureurs, ne se sont pas soumis à l'obligation déclarative, spécialement au sujet des déclarations après la cessation des fonctions. Le régime de sanction étant exclusivement pénal, chaque cas est transmis au ministère public. D'après ce qui a été dit à l'EEG, l'UISF avait été beaucoup plus volontaire et efficace que la commission spéciale de la Cour de cassation qui était chargée des contrôles jusqu'en 2011. Mais parallèlement, l'UISF n'a jamais gardé ni recherché des informations quelconques sur l'issue des affaires. De plus, les six cas transmis au parquet ont concerné l'absence de déclaration ou des erreurs dans les déclarations et elle ont toutes été traitées comme des infractions par négligence (cf. paragraphe 116 ci-après). Ceci montre clairement le besoin de davantage de leadership et de détermination des instances de contrôle. Le contrôle relevant désormais de la Commission d'enquête sur les déclarations de patrimoine, l'EEG renvoie aux conclusions et recommandations formulées dans le chapitre sur les députés.

Contrôle général

107. Comme indiqué au paragraphe 81, le système de justice en Grèce est largement autogéré, avec l'existence de plusieurs conseils de la magistrature responsables pour la carrière des diverses catégories de magistrats. Les Présidents des tribunaux exercent un contrôle administratif général, mais n'ont aucune compétence en matière de discipline, de contrôle formel et d'évaluation du travail des magistrats. Ceci relève de conseils d'inspection spéciaux dont l'organisation reflète celle des conseils de la magistrature. Ces organes d'inspection sont établis conformément à l'article 87 paragraphe 3 de la Constitution et des articles 80 et suivants de la loi 1756/1988. Tous les magistrats jusqu'au grade de juge ou d'adjoint du procureur d'une cour d'appel sont inspectés chaque année par le conseil compétent (conseil d'inspection de la justice civile et pénale, du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes et des tribunaux administratifs ordinaires). Les inspecteurs doivent rédiger un rapport spécial détaillé et motivé pour chaque juge qui exerce dans leur région. Ils doivent évaluer : a) l'intégrité, le courage et le caractère, b) l'expertise, c) la capacité de jugement et de perception, d) le sérieux, la diligence et l'efficacité (qualitative et quantitative) professionnelle, e) la capacité à administrer la justice, à rédiger des décisions et à gérer la procédure et, pour les procureurs, la capacité à administrer la justice pendant la phase pré-judiciaire et la procédure judiciaire, ainsi que la capacité à élaborer une proposition, une injonction, ainsi que l'éloquence, et f) le comportement du juge en général et en audience, ainsi que son rôle dans la société (article 85, loi 1756/1988). Le magistrat inspecté peut former un recours contre le rapport de l'inspecteur ; il peut demander la révision du rapport ou une nouvelle évaluation (article 87, loi 1756/1988).

108. Les affaires disciplinaires sont soumises à la plénière du tribunal, qui peut décider d'engager une procédure. La cour compétente en appel est compétente pour les juges de première instance. La plus haute instance est compétente pour les juges des cours d'appel (Cour de Cassation, Conseil d'Etat). En cas d'écart de conduite d'un membre des trois plus hautes cours, la décision d'engager une procédure appartient au ministre de la Justice, qui peut aussi intenter une action disciplinaire contre n'importe quel juge (article 99 paragraphe a, loi 1756/1988). Les affaires disciplinaires impliquant des magistrats sont également examinées par un dispositif regroupant des pairs. Le Conseil Disciplinaire Supérieur, composé de sept juges professionnels et de deux professeurs de droit⁵⁹,

⁵⁹ Le Conseil Disciplinaire Supérieur (article 91 de la Constitution) est constitué du Président du Conseil d'Etat en tant que Président, de deux Vice-Présidents du Conseil d'Etat ou Conseillers d'Etat, de deux Vice-Présidents de la Cour de Cassation ou Conseillers à la même Cour, de deux Vice-Présidents de la Cour des Comptes ou Conseillers-Maîtres à la même Cour ainsi que de deux professeurs ordinaires de matières juridiques aux facultés

exerce le pouvoir disciplinaire sur les membres du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation, le procureur et les avocats généraux de la Cour de Cassation, les membres de la Cour des Comptes, ainsi que sur d'autres juges de haut rang. Les sanctions disciplinaires sont infligées aux autres juges par ses conseils disciplinaires des tribunaux compétents (conseil disciplinaire du Conseil d'Etat, conseil disciplinaire de la Cour de Cassation et conseil disciplinaire de la Cour des Comptes, articles 90 à 107, loi 1756/1988), constitués de sept ou neuf membres selon le cas, tous tirés au sort pour un an parmi les juges. Les sanctions disciplinaires sont prononcées en audience publique ; le ministre de la Justice et le magistrat concerné peuvent faire appel de la sanction.

109. S'il paraît évident que l'autogestion est un marqueur fort de la justice grecque et un facteur important du point de vue de son indépendance. Mais dans le même temps le modèle de gestion implique pas moins de quatre conseils supérieurs de la magistrature et quatre conseils disciplinaires et un nombre équivalent de conseil d'inspection, sans compter les instances similaires rattachées aux tribunaux spéciaux prévus par la Constitution. De plus, la composition de ces instances se fait largement par tirage au sort, pour un mandat d'un an. De l'avis de l'EEG, cette logique institutionnelle n'est pas la mieux adaptée pour garantir un niveau raisonnable de cohérence, de continuité et de stabilité, et le développement d'une expérience appropriée qui sont plus que nécessaires pour la gestion des carrières et en matière disciplinaire. L'EEG n'est ainsi pas convaincue qu'un système de contrôle général où les appréciateurs changent tous les ans permette un suivi individuel adapté lorsque, par exemple, des améliorations sont attendues ou que la répétition de certaines anomalies peut être le signe de problèmes d'intégrité ou d'autres problèmes. Par ailleurs, les inspecteurs tirés au sort ne sont pas forcément préparés ou suffisamment motivés pour veiller à ce que le système soit appliqué de façon cohérente et efficacement. En fait, comme l'équipe a pu s'en rendre compte sur place, aucune mesure spécifique (lignes directrices, formation, etc.) n'a été prise pour soutenir les inspecteurs, dont on suppose qu'ils ont suffisamment d'expérience vu leur ancienneté. La Grèce pourrait utilement examiner ces questions.

110. Les entretiens sur place ont également montré que le risque est bien réel que personne ne soit capable de rendre compte du fonctionnement global et de la performance globale des institutions judiciaires, et notamment de la mise en œuvre de toute réforme dans le domaine de l'intégrité. L'EEG est d'avis que la consolidation des différentes instances en un seul conseil supérieur de la magistrature qui serait responsable de la carrière des juges et des procureurs ainsi que des questions disciplinaires présenterait plusieurs avantages. Une inspection générale autogérée pourrait être chargée des enquêtes majeures et des contrôles, tandis que les appréciations seraient confiées au supérieur hiérarchique immédiat du juge ou procureur concerné. Un conseil supérieur de la magistrature unique pourrait bien évidemment siéger selon différentes formations. Il pourrait être constitué de membres choisis parmi les juges et les procureurs en exercice, comme c'est déjà le cas, mais ses membres seraient désignés pour un mandat plus long et assistés par un secrétariat permanent. **Le GRECO recommande d'examiner l'opportunité de regrouper les différents organes judiciaires actuellement responsables de la carrière, du contrôle professionnel et de la discipline des juges et des procureurs.**

111. La Grèce ne dispose pas non plus d'un système qui permette de mesurer correctement l'efficacité du contrôle à l'aune de la situation réelle et du fonctionnement général des tribunaux et du parquet. Des années durant, les autorités grecques ont rappelé que, faute de système informatique de communication entre les institutions

de Droit des Universités du Pays, en tant que membres. Les membres du Conseil sont désignés par tirage au sort parmi ceux qui sont en service depuis au moins trois ans au tribunal supérieur respectif ou à une faculté de Droit ; sont chaque fois exclus de la composition du Conseil les membres qui appartiennent au même tribunal que le membre, avocat général ou commissaire, à propos d'une action duquel le Conseil est appelé à se prononcer. Lorsqu'il y a poursuite disciplinaire contre des membres du Conseil d'Etat, c'est le Président de la Cour de Cassation qui préside le Conseil Disciplinaire Supérieur.

judiciaires, il leur était impossible de conserver et de publier régulièrement des données sur le fonctionnement de la justice, la durée moyenne des procédures, la qualité des réponses pénales, la gestion du volume d'affaires, etc. (l'absence d'un dispositif adéquat de collecte et de gestion des données a déjà été souligné par le GRECO en 2001 et 2010⁶⁰). La situation n'a pas beaucoup évolué (les magistrats doivent travailler avec leur propre équipement apporté sur place) et l'EEG a recueilli des informations similaires sur le fonctionnement des mécanismes de contrôle applicables au système de déclaration du patrimoine et des intérêts, et sur les aspects disciplinaires en général. Les autorités font référence à l'existence de données statistiques et d'autres informations sur les sites web des tribunaux les plus importants ainsi que celui du parquet d'Athènes. Pour autant que l'EEG puisse en juger, les informations ne sont pas conservées de façon homogène selon le même format / la même méthodologie. Pour certaines institutions, les dernières données disponibles datent de 2010 voire même de 2004/2005. Les autorités font aussi référence au fait que depuis 2012, une exigence légale impose au Ministère de la justice de compiler et publier sur son site, sur une base trimestrielle, certaines données consolidées⁶¹. Ceci constitue un premier pas dans la bonne direction dans la mesure où pour l'heure, des données importantes ne sont pas rendues disponibles, par exemple concernant les organes de poursuite pénale, et que les données ne montrent pas les éventuelles différences entre diverses juridictions dans l'ensemble du pays. Les données ne sont pas non plus analysées ou commentées. L'EEG considère que la publication d'un rapport périodique sur l'état de la justice permettrait de consolider les données et les informations, de contribuer à la transparence du fonctionnement général des tribunaux et des parquets, et de responsabiliser les institutions – y compris les institutions de contrôle – quant à leur travail et au suivi des dossiers. Sur place, l'EEG a ainsi appris dans des travaux de recherche de la société civile⁶² que les inspections annuelles ne sont pas systématiques, contrairement à ce qui est prévu en droit, et qu'elles ne sont pas suffisamment efficaces. Des rapports périodiques seraient utiles pour élaborer des politiques, en ce qu'ils constitueraient une base objective pour évaluer les besoins réels et le manque supposé d'infrastructures et de moyens, qui peut être préjudiciable à l'efficacité du contrôle et à l'intégrité judiciaire. Il est frappant de constater qu'en matière disciplinaire, les magistrats sanctionnés pour retards importants injustifiés gagnent en appel pour des motifs tels qu'une charge de travail excessive ou le manque de moyens, comme cela a été rapporté à l'équipe sur place. Il serait également important de publier des informations sur l'objet des affaires disciplinaires. Pour l'heure, aucune information n'est publiée et ni l'opinion publique ni les praticiens n'y ont accès, soi-disant pour des raisons de protection des données. Ces informations seraient pourtant utiles dans le cadre de la formation et des mesures de sensibilisation des magistrats ; elles permettraient aussi de constituer progressivement un ensemble consolidé de normes et une mémoire institutionnelle susceptibles d'aider les inspecteurs dans leurs tâches. Les citoyens seraient aussi informés de la conduite attendue des magistrats. L'EEG rappelle que d'autres pays ont trouvé le moyen de publier des informations anonymisées. La Grèce pourrait s'en inspirer. Plusieurs interlocuteurs rencontrés sur place soutiennent fortement le principe d'un rapport périodique public, par exemple par la consolidation des données et des évaluations des différentes branches de la justice, les parquets et le ministère de la Justice. A la lumière des considérations contenues dans les paragraphes précédents, **le GRECO recommande la mise en place de rapports périodiques publics sur le fonctionnement des tribunaux et des parquets, incluant des données statistiques, des informations et des analyses adaptées, en particulier sur la gestion du volume d'affaires et les affaires disciplinaires.** Le GRECO

⁶⁰ Cf. notamment le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur la Grèce, Thème I – incriminations, para. 114 : [www.coe.int/t/dgh/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)9_Greece_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dgh/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)9_Greece_One_EN.pdf)

⁶¹ Concernant la Cour de cassation, les juridictions civiles ordinaires, le Conseil d'Etat, les tribunaux administratifs (données globales sur les dossiers nouveaux ou en cours, les dossiers en retard etc.) ainsi que les sociétés en faillite. Cf le site

<http://www.ministryofjustice.gr/site/el/ΟΡΓΑΝΩΣΗΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ/ΣτατιστικάστοιχείαN40462012.aspx>

⁶² Voir SIN 2012 de Transparency International pour la Grèce

souligne aussi que cela serait fort utile pour la Grèce qu'elle établisse un réseau de communication informatisé entre les tribunaux et les bureaux des procureurs.

Sanctions et immunités

112. Concernant les obligations déclaratives, les sanctions applicables ont déjà été présentées dans le chapitre sur les députés. La loi 1756/1988 (articles 80 et suivants) prévoit les sanctions disciplinaires suivantes : a) blâme écrit, b) amende comprise entre deux jours et trois mois de salaire, c) suspension temporaire de 10 jours à six mois et d) révocation définitive. Ces sanctions tiennent compte de la gravité de l'écart de conduite, des circonstances, etc. Elles sont infligées par le conseil disciplinaire concerné, à l'exception de la révocation définitive, qui ne peut être prononcée que par la plénière de la cour suprême de la branche judiciaire dont relève le juge sanctionné.

113. Les poursuites en cas d'infraction disciplinaire sont obligatoires, à partir des preuves fournies par la personne ayant capacité à déclencher une procédure disciplinaire ; la confidentialité est possible uniquement en cas de blâme.

114. Les dossiers disciplinaires sont conservés par les services du tribunal auquel est rattaché un inspectorat et qui est compétent pour les affaires disciplinaires. Une copie est aussi systématiquement jointe au dossier personnel du magistrat, qui est conservé au ministère de la Justice. Les notes relatives aux blâmes sont effacées du dossier au bout d'un an. Le système des inspections reposant sur la rotation annuelle des inspecteurs, il serait opportun de conserver plus longtemps (trois ans par exemple) les informations sur les blâmes.

115. Les magistrats ne jouissent d'aucune forme d'immunité qui impliquerait une protection spécifique contre les procédures pénales, civiles et autres, à l'exception du régime disciplinaire spécifique.

Statistiques

116. Les statistiques ou les typologies consolidées des affaires et sanctions disciplinaires appliquées pour des exigences de portée générale ou liées à des exigences d'intégrité et autres ne sont pas disponibles. Concernant les obligations déclaratives liées au patrimoine, la FIU hellénique a informé l'EEG qu'avant 2011, peu d'affaires concernaient des juges et des procureurs. Pendant la période où la CRF était chargée de réceptionner et de contrôler les déclarations, seulement 28 contrôles ont ciblé des juges ou procureurs : cinq pour non déclaration du patrimoine et un pour fausse déclaration très probablement liée à la corruption : après la levée du secret bancaire, les biens douteux ont été identifiés et l'affaire renvoyée devant les tribunaux pour infraction possible à l'article 6 paragraphe 3 de la loi 3213 (défaut de déclaration ou déclaration de données incorrectes commises par négligence). La CRF n'a aucune information quant à l'issue de ces affaires.

Conseils, formation et sensibilisation

117. D'après les informations recueillies sur place, la formation relève essentiellement de l'Ecole nationale de la magistrature (ENM). Pendant leur formation initiale, toutes les nouvelles recrues suivent des cours d'éthique et sur les principes de la conduite judiciaire sous la forme de 6 fois 3 heures de cours dans chacune des trois branches judiciaires. Les praticiens intervenants sont invités à présenter des cas et des exemples concrets. La formation continue s'inscrit dans le cadre de manifestations qui peuvent durer trois jours et avoir lieu plusieurs fois par an, avec plusieurs modules. Sur place, il a été rapporté à l'EEG que l'ENM envisage d'organiser deux sessions de formation continue chaque année, dont l'une serait consacrée à l'éthique judiciaire, et qu'une rencontre sur la corruption est prévue en 2015 pour tous les professionnels des trois branches de la justice. Les

praticiens peuvent obtenir des conseils sur les règles applicables en matière d'intégrité auprès de leurs collègues plus expérimentés ou des associations professionnelles⁶³. Il n'existe pas de politique de sensibilisation à l'intégrité et aux questions liées à la corruption pour les praticiens judiciaires et la population ; il est prévu de codifier les dispositions sur l'intégrité et de les publier.

118. L'EEG considère que des efforts plus cohérents doivent être faits dans les domaines susmentionnés. Le projet de mettre en place deux sessions de formation continue par an, dont une entièrement consacrée à l'éthique, mérite d'être soutenu. Concernant plusieurs exigences et mécanismes examinés dans le présent rapport, comme la déclaration annuelle du patrimoine et des intérêts, certains interlocuteurs ont confirmé que beaucoup de praticiens ne s'y soumettraient pas, soi-disant qu'ils ignoreraient en particulier que l'obligation de déclaration perdure pendant trois ans après la cessation des fonctions judiciaires. **Le GRECO recommande de développer la formation et la sensibilisation aux questions liées à l'intégrité, dans le contexte de la formation initiale mais aussi continue des juges et des procureurs.**

⁶³ Association des juges et des procureurs grecs, Association grecque des procureurs, Association des juges administratifs, Association des juges des comptes, Association des juges près le Conseil d'Etat.

V. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

119. Comme indiqué plus haut, les procureurs et les juges forment la catégorie professionnelle des magistrats (ou des agents judiciaires). Le Code de procédure pénale remonte à 1951 et depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1975 les juges et les procureurs appartiennent à la même corporation. De ce fait, la plupart des éléments relatifs aux juges s'applique aussi aux procureurs, qui relèvent eux aussi de la loi de 1756/1988 citée plus haut. Il existe toutefois quelques différences. Les procureurs sont nommés à vie, comme l'article 88 de la Constitution l'établit pour tous les magistrats, mais l'article 87 ne garantit l'indépendance qu'aux seuls magistrats du siège. Ceci étant dit, l'article 24 paragraphe 1 de la même loi 1756/1988 sur l'indépendance de la justice dispose que « le parquet est une autorité judiciaire indépendante des tribunaux et du pouvoir exécutif ».

120. Le ministère public est une structure hiérarchisée placée sous la direction du procureur près la Cour de Cassation. Le ministère public agit de manière uniforme et indivisible, ce qui signifie que chaque procureur représente le ministère public. Les procureurs doivent exécuter les ordres de leurs supérieurs, mais dans l'exercice de leurs fonctions et l'expression de leur point de vue, ils agissent en toute indépendance, dans le respect du droit et leur conscience. Les ordonnances, instructions et recommandations générales relatives à l'exercice de leurs fonctions sont formulées par : a) le procureur général près la Cour de Cassation pour tous les procureurs du pays ; b) le procureur général des cours d'appel et le procureur général des tribunaux de première instance pour tous les procureurs placés sous l'autorité du ministère public des cours d'appel et des tribunaux de première instance (article 24, loi 1756/1988).

121. Le ministère de la Justice peut établir des directives d'information générale à l'adresse des ministères publics sur la mise en œuvre des instruments juridiques de l'UE relatifs à la coopération judiciaire des Etats membres dans le domaine de la prévention et de la répression de la criminalité organisée, du trafic de drogue, du terrorisme international, de la traite des êtres humains et des crimes et délits à l'égard des enfants, du blanchiment de capitaux, de la cybercriminalité et de la criminalité financière internationale (article 19 paragraphe 4, loi 1756/1988).

122. Concernant le pouvoir de l'exécutif dans les cas individuels, le ministère de la Justice peut demander au procureur général près la Cour de Cassation d'ouvrir une enquête et d'inscrire l'affaire au rôle pour audience prioritaire (article 30 paragraphe 3 du Code de procédure pénale). Par ailleurs, le ministère, sur décision du Conseil des ministres, a capacité à reporter l'ouverture d'une procédure pénale ou à suspendre une procédure pénale à l'encontre de l'auteur d'une infraction politique ou d'infractions susceptibles de déséquilibrer les relations internationales de la Grèce, à l'exception de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers dans le cadre de transactions commerciales internationales (article 30, paragraphe 2 du même Code, modifié par le alinéa O 14, article 1 de la loi 4254/2014).

123. Sur place, l'EEG a appris que ce pouvoir du ministère de reporter ou de suspendre la procédure, limité à certains cas spécifiques, n'avait été appliqué qu'une seule fois par le passé, dans une affaire non liée à la corruption. L'applicabilité des procédures transfrontalières a en outre été limitée au contexte spécifique couvert par la convention de l'OCDE (sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales), ce qui interroge forcément sur la nécessité de fixer des limites similaires adaptées en dehors de ce contexte et d'intégrer par exemple la corruption d'agents publics nationaux par des entreprises étrangères, le trafic d'influence transnational, etc. La Grèce souhaitera peut-être conserver cette question à l'esprit, au vu des récentes allégations de corruption impliquant des figures politiques

grecques de premier plan et des entreprises étrangères qui ont eu un écho particulier dans le pays.

Recrutement, carrière et conditions de service

124. Fondamentalement, les procureurs et les juges sont soumis aux mêmes règles et suivent les mêmes voies de recrutement. L'EEG a reçu l'assurance que les procureurs sont en grande partie traités sur un pied d'égalité avec les juges en ce qui concerne leur indépendance fonctionnelle. Ceci étant dit, comme indiqué dans le chapitre précédent sur les juges, les promotions aux fonctions judiciaires les plus élevées, y compris celle de Procureur général près la Cour de Cassation, sont accordées au moyen d'une élection par le Conseil des ministres, à partir d'une liste de six noms proposés par le ministre de la Justice. La Conférence des Présidents du Parlement remet un avis non contraignant et l'article 90 de la Constitution prévoit les hauts magistrats sont nommés pour une durée maximale de quatre ans. Par ailleurs, seul le ministre de la Justice peut déclencher une procédure disciplinaire à l'encontre du procureur général. Une recommandation a été formulée au chapitre iv en vue d'améliorer la situation de tous les hauts magistrats, dont le Procureur général, vu l'importance de préserver la confiance de l'opinion et le respect de la justice et des professions judiciaires.

Gestion des affaires et procédure

125. L'EEG a recueilli des informations contradictoires à ce sujet. Les réponses au questionnaire indiquent qu'en vertu de la loi 1756/1988, l'autorité de tutelle joue un rôle majeur et que les critères contenus dans les règlements intérieurs du ministère public doivent être appliqués. Concrètement dans les tribunaux de première instance, les affaires sont attribuées en fonction du grade et de l'ancienneté de chaque procureur, du traitement rapide et efficace de chaque affaire, de l'importance, de la complexité et du niveau de difficulté de l'affaire et de la charge de travail qu'elles impliquent. Lors d'une rencontre sur place, des magistrats du tribunal de première instance d'Athènes ont indiqué que les affaires sont attribuées par lots et de manière à garantir une répartition égale de la charge de travail. Conformément à la règle, le procureur principal ne peut pas attribuer une affaire spécifique à l'un de ses collègues en particulier. La Grèce doit donc s'attaquer aux causes de ces différences radicales entre des ministères publics de même niveau. Des différences excessives dans ce domaine pourraient inutilement menacer la procédure et ouvrir la porte à une application discrétionnaire des règles de procédure. Des règles standards seraient également nécessaires pour qu'un procureur puisse être dessaisi d'une affaire sur la base de critères objectifs, propres à garantir un équilibre entre les besoins d'efficacité de l'action du ministère public et de respect des délais d'une part, et les intérêts de l'Etat ou des justiciables de l'autre. **Le GRECO recommande d'élaborer et d'appliquer de façon homogène des règles précises sur la gestion des affaires au sein des ministères publics, y compris des critères pour l'attribution et le retrait d'une affaire.**

126. Le cas de la cour spéciale prévue par l'article 86 de la Constitution soulève plusieurs questions. Cette cour – composée de magistrats de carrière – statue en premier et dernier ressort les affaires concernant des membres ou anciens membres du gouvernement ou secrétaires d'Etat, en cas d'allégation d'infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions. Le Parlement a le monopole des poursuites à l'encontre des personnes concernées et plus généralement, l'ouverture d'une procédure (poursuites, enquête, examen préliminaire) est impossible sans résolution antérieure du Parlement adoptée à la majorité absolue. En outre, le Parlement a le pouvoir d'interrompre la poursuite à tout moment, ce que l'EEG comprend comme s'appliquant aussi aux stades de la procédure devant la cour : cette faculté est apparemment laissée à l'entière discrétion du parlement. Ces facteurs combinés soulèvent des préoccupations quant à l'autonomie opérationnelle du parquet, l'indépendance et l'impartialité des poursuites judiciaires. La situation appelle clairement des améliorations, au vu également de la situation problématique des membres du gouvernement quant à leur impunité perçue par le public

(voir le paragraphe 67 ci-dessus). **Le GRECO recommande d'amender les procédures impliquant la Cour spéciale prévue par l'article 86 de la Constitution de manière à ce que celles-ci n'empêchent ou ne freinent les procédures pénales à l'encontre de membres et ex-membres du gouvernement.**

Principes éthiques et règles déontologiques

127. Les procureurs sont soumis aux mêmes règles que les juges et n'appellent aucun commentaire particulier. Comme indiqué précédemment, la Constitution et la loi 1756/1988 mettent en avant des valeurs et des qualités fondamentales. D'autres valeurs sont encouragées indirectement par le système des inspections, comme les bonnes mœurs, le courage, le caractère, l'expertise, la capacité et la vision critique, la diligence, le sérieux au travail et la performance (qualitative et quantitative), la capacité à administrer la justice, pendant la phase pré-judiciaire et la procédure judiciaire, l'éloquence, etc. Comme indiqué précédemment, la Grèce doit adopter un Code de conduite pour les juges et les procureurs.

Récusation ou retrait

128. De par la nature de leurs fonctions, les procureurs ne peuvent pas être récusés, mais ils doivent néanmoins respecter les règles générales sur le retrait et la récusation en cas de liens conjugaux ou familiaux, de risque de partialité ou d'autres situations conflictuelles. En particulier, l'article 14 du Code de procédure pénale (CPP) sur les "exclusions" interdit aux personnes qui sont liées par le sang ou le mariage jusqu'au troisième degré d'exercer les fonctions de policier, juge, procureur ou secrétaire dans une même affaire pénale. Article 15 CPC prévoit l'«exemption» obligatoire lorsque les raisons de l'exclusion de l'un des fonctionnaires ci-dessus sont remplies ou lorsque leur impartialité a été ou pourrait être mise en question. Cependant, la manière dont est menée la procédure ou la manière dont les témoins et les accusés sont interrogés ne constituent pas des motifs suffisants pour une telle exemption. La même disposition que celle de l'article 14 CPC peut être trouvée dans l'article 8 de la loi 1756/1988: le procureur (parmi les autres catégories de fonctionnaires concernés) est alors tenu d'aviser le juge, le président du tribunal, le procureur près le tribunal ou le chef du bureau du procureur d'une telle situation et le non-respect de cette obligation entraîne la responsabilité disciplinaire. Cela n'a pas d'incidence sur la validité de la procédure judiciaire. L'article 23 CPC prévoit la procédure à suivre en cas d'«exclusion» ou «exemption» par le procureur (ou de toute autre personne mentionnée à l'article 14 CPP); il / elle doit demander à être déchargé de l'affaire et la décision doit être prise par la cour en séance plénière. Les autorités grecques expliquent qu'en vertu de la définition des conflits d'intérêts introduite par la loi 4281/2014 (voir paragraphe 33), l'apparition d'une situation de conflit constituerait un motif d'exemption.

Interdiction ou limitation de certaines activités:

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions, cadeaux, contacts avec des tiers et informations confidentielles

129. Les règles sur les incompatibilités et les activités accessoires sont les mêmes que pour les juges. Fondamentalement, la fonction de juge ou de procureur est incompatible avec toute autre fonction ou activité, à de rares exceptions près (enseignement, participation dans certaines instances étatiques de nature non administrative, principalement des organes indépendants). Il n'existe pas de restrictions à l'emploi après la cessation des fonctions pour les procureurs.

130. Même chose concernant les règles sur les cadeaux : les procureurs sont soumis aux mêmes règles que les juges, en l'occurrence (et pour l'instant), les dispositions du Code pénal relatives à la corruption ; comme précisé précédemment, cette solution n'est

pas satisfaisante, étant donné que les réglementations préventives sur les cadeaux et d'autres avantages poursuivent un objectif différent ; la Grèce doit adopter des directives plus spécifiques.

131. Comme indiqué précédemment, l'utilisation (abusives) d'informations confidentielles tombe sous le coup de l'article 91 f) de la loi 1756/1988, qui dispose que la violation de la « confidentialité du service » constitue une infraction disciplinaire. La Grèce doit mettre en place des règles plus claires sur les contacts avec des tiers, qui pourraient être énoncées dans le contexte de la mise en place d'un Code de conduite.

Conflits d'intérêts, déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts

132. Conformément aux amendements d'août 2014, les déclarations des juges, des procureurs mais aussi des députés et d'autres agents publics seront transmises à la nouvelle Commission d'enquête sur les déclarations de patrimoine. Les déclarations des juges et des procureurs ne seront cependant pas rendues publiques. La Grèce doit veiller à ce que la nouvelle commission – qui est dotée de larges pouvoirs – exerce ses fonctions de manière efficace, vu le manque de résultats de ses prédécesseurs en charge du contrôle.

Contrôle et mise en œuvre

133. Les procureurs sont soumis à un régime d'inspection annuelle similaire à celui des juges, conformément à l'article 87 de la Constitution. Les procureurs généraux sont inspectés par les juges de la Cour de Cassation et des procureurs généraux d'un rang supérieur, comme prévu en droit. Les inspections sont menées par l'inspection compétente chargée des magistrats d'un niveau de juridiction donné.

134. L'absence d'analyses, d'informations et de rapports adéquats à plusieurs niveaux des institutions étatiques sur le fonctionnement et les résultats des institutions judiciaires est soulignée, et la Grèce doit instaurer un système de rapports périodiques complets sur le fonctionnement de la justice, dont les ministères publics. Le système devrait s'appuyer sur les informations fournies par les différentes branches de la justice et fournir des données objectives et mesurables qui permettront d'évaluer le fonctionnement et l'efficacité des institutions judiciaires, critiquées ces dernières années, en raison notamment de l'important arriéré d'affaires et des risques inhérents à ce genre de situation.

Sanctions

135. Comme précisé aux chapitres sur les juges et les députés, les obligations déclaratives sont assorties de lourdes sanctions pénales. En vertu des réglementations générales disciplinaires, les procureurs, comme les juges, peuvent faire l'objet d'une réprimande écrite, d'une amende comprise entre deux jours et trois mois de salaire, d'une suspension temporaire de 10 jours à six mois et, dans les cas les plus graves d'une révocation permanente.

Conseils, formation et sensibilisation

136. En termes de formation initiale et continue, les activités sont les mêmes pour les juges et les procureurs, et le lecteur est renvoyé à la partie sur ce sujet. Les procureurs suivent la même progression de carrière et les mêmes formations que les juges et, comme cela a déjà été indiqué, la Grèce doit faire plus pour renforcer les efforts dans ce domaine.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES

137. Au vu des analyses du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Grèce :

Concernant les parlementaires

- i. veiller à ce que les projets de textes législatifs, y compris ceux portant amendements, soient traités avec un niveau adéquat de transparence et de consultations et ce dans des délais appropriés permettant l'effectivité de ces dernières (paragraphe 25) ;**
- ii. i) procéder rapidement à l'adoption d'un Code de conduite applicable aux parlementaires et à l'établissement d'un mécanisme approprié pour sa promotion, supervision et mise en œuvre au sein du Parlement ; ii) que le public soit informé en conséquence (paragraphe 31) ;**
- iii. mettre en place des règles sur le signalement *ad hoc* dès lors qu'il y a un conflit ponctuel avec les intérêts personnels du parlementaire (paragraphe 34) ;**
- iv. adopter des règles adéquates et cohérentes sur l'acceptation par les parlementaires de cadeaux, d'invitations et d'autres avantages y compris les soutiens spécialement apportés pour les travaux parlementaires, ainsi que la mise en place des procédures internes pour l'estimation de la valeur, la déclaration et la restitution des avantages non-acceptables (paragraphe 35) ;**
- v. i) évaluer en détail la mise en œuvre des dispositions relatives à l'éligibilité professionnelle et aux incompatibilités applicables aux députés, et d'introduire en conséquence la législation secondaire nécessaire, comme prévu en particulier par l'article 57 paragraphe 4 de la Constitution ; ii) revoir les objectifs et l'efficacité de l'article 8 de la loi 3213/2003 sur les restrictions relatives à la participation des députés (et des autres agents publics concernés) dans les sociétés offshore, en accord avec les obligations déclaratives prévues dans la même loi (paragraphe 41) ;**
- vi. mettre en place des règles pour prévenir l'utilisation abusive d'informations confidentielles en relation avec un plus large éventail de sujets qui ne sont pas nécessairement couverts par l'infraction pénale de divulgation de secrets d'Etats (paragraphe 45) ;**
- vii. mettre en place des règles applicables aux contacts des députés avec les lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer sur le processus parlementaire (paragraphe 46) ;**
- viii. réexaminer le dispositif de déclaration du patrimoine, des revenus et des intérêts afin que toutes les informations pertinentes soient reflétées de façon adéquate, y compris les dettes et autres éléments de passif, et de faire en sorte que les déclarations soient aisément accessibles au public pendant une durée adéquate (paragraphe 52) ;**
- ix. que la nouvelle Commission d'enquête sur les déclarations de patrimoine (CEDP) devienne opérationnelle au plus tôt, soit dotée de tous moyens nécessaires pour remplir efficacement et pro-activement ses fonctions et qu'elle rende compte périodiquement et publiquement des résultats de son activité (paragraphe 58) ;**

- x. **prendre des mesures déterminées pour que les procédures de levée de l'immunité des parlementaires n'empêchent ou ne freinent les procédures pénales à l'encontre de membres du parlement suspectés d'avoir commis des infractions de corruption, notamment en définissant des règles et critères clairs en la matière** (paragraphe 68) ;
- xi. **mettre en place, dans le cadre d'une politique d'intégrité proclamée publiquement, des mécanismes internes efficaces pour promouvoir, sensibiliser et par là-même protéger l'intégrité au sein du Parlement par un effort collectif (formation, débats sur l'éthique et l'intégrité, connaissance des dispositions pénales sur la corruption) et individuellement par le biais de conseils de nature confidentielle dans les situations problématiques** (paragraphe 69) ;

Concernant les juges et procureurs

- xii. **i) revoir la méthode de sélection concernant les plus hautes fonctions chez les juges et les procureurs en impliquant les pairs dans le processus et ii) examiner l'opportunité d'amender les modalités d'ouverture des procédures disciplinaires à leur égard** (paragraphe 82) ;
- xiii. **i) que les règles procédurales prévoient des garanties supplémentaires contre les retards avant le prononcé de la décision et que les mécanismes de recours en cas de retard excessif soient clarifiés, rationalisés et communiqués publiquement de façon adéquate; ii) que le rôle des magistrats dotés de fonctions de direction soit renforcé concernant la gestion du volume d'affaires** (paragraphe 95) ;
- xiv. **mettre en place un corpus de normes claires en matière de conduite et d'intégrité professionnelle, accompagné de commentaires explicatifs et/ou d'exemples pratiques pour les juges et les procureurs** (paragraphe 98) ;
- xv. **examiner l'opportunité de regrouper les différents organes judiciaires actuellement responsables de la carrière, du contrôle professionnel et de la discipline des juges et des procureurs** (paragraphe 110) ;
- xvi. **mettre en place des rapports périodiques publics sur le fonctionnement des tribunaux et des parquets, incluant des données statistiques, des informations et des analyses adaptées, en particulier sur la gestion du volume d'affaires et les affaires disciplinaires** (paragraphe 111) ;
- xvii. **développer la formation et la sensibilisation aux questions liées à l'intégrité, dans le contexte de la formation initiale mais aussi continue des juges et des procureurs** (paragraphe 118) ;

Concernant spécifiquement les procureurs

- xviii. **élaborer et d'appliquer de façon homogène des règles précises sur la gestion des affaires au sein des ministères publics, y compris des critères pour l'attribution et le retrait d'une affaire** (paragraphe 125) ;
- xix. **amender les procédures impliquant la Cour spéciale prévue par l'article 86 de la Constitution de manière à ce que celles-ci n'empêchent ou ne freinent les procédures pénales à l'encontre de membres et ex-membres du gouvernement** (paragraphe 126) ;

138. En vertu de l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités de la Grèce à soumettre un rapport sur les mesures prises afin de mettre en œuvre les recommandations ci-dessus d'ici le 31 décembre 2016. Ces mesures feront l'objet d'un examen par le GRECO dans le cadre de sa procédure spécifique de conformité.

139. Le GRECO invite les autorités de la Grèce à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale, et à rendre cette traduction accessible au public.

Le GRECO

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

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

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