

Strasbourg, 17 mai 2002

Public
Greco Eval I Rep (2001) 15F Final
Provisoire*

Premier Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur la Grèce

Adopté par le GRECO
lors de sa 9^{ème} Réunion plénière
(Strasbourg, 13-17 mai 2002)

* Les dispositions législatives pertinentes seront annexées dans la version finale.

I. INTRODUCTION

1. La Grèce a été le vingt et unième membre du GRECO ayant fait l'objet d'un examen dans le cadre du premier cycle d'évaluation. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») était composée de Mme Gordana CENIC-JOTANOVIC, Adjointe au Ministre des Finances (de la République Srpska, Fédération de Bosnie-Herzégovine, experte pour les politiques générales), M. Jean-Marie LEQUESNE, Commissaire Divisionnaire (police fédérale de Belgique, expert pour les questions de police) et M. Jean-Pierre ZANOTO, Magistrat (Inspection générale des Services Judiciaires, France, expert pour les questions judiciaires). Cette équipe, accompagnée d'un membre du Secrétariat, s'est rendue à Athènes du 13 au 16 novembre 2001. Préalablement à la visite, des informations avaient été fournies aux experts par le biais de réponses sommaires au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval I (2001) 44F), celui-ci renvoyant souvent à un certain nombre de textes de loi joints en annexes. De la documentation complémentaire a parfois été mise à disposition au cours de la visite.
2. L'EEG a apprécié l'hospitalité des autorités grecques, la diversité des institutions impliquées dans la visite ainsi que la disponibilité des représentants des diverses autorités rencontrés : Ministre de la Justice et services centraux du Ministère de la justice (Conseillers spéciaux, Direction Générale de l'Administration de la Justice, Direction de la Coordination législative et des relations juridiques spéciales, Section des affaires juridiques spéciales de l'UE & des organisations internationales), juges et procureurs auprès du Tribunal de première instance d'Athènes, juges et procureurs près la Cour d'appel d'Athènes, Direction des Affaires Internes du Ministère de l'ordre public, Parlement (Commission de Contrôle des Finances des Députés et Partis politiques ; la rencontre avec le Président de la Commission des institutions et de la transparence a du être annulée pour cause de remaniement récent de la Commission), Bureau de la délinquance économique et financière du Ministère des finances (BDEF), Directions centrales de l'administration fiscale et des douanes, Commission de l'article 7 de la Loi sur le blanchiment d'argent, Ministère du développement, Cour des Comptes, Bureau des Inspecteurs-contrôleurs de l'administration (Ministère de l'Intérieur, de l'Administration Publique et de la Décentralisation), et enfin l'Ombudsman et des membres de son Bureau. Le représentant de la Grèce au GRECO, Professeur de Criminologie à l'Université d'Athènes, a participé également à la visite.
3. L'EEG a été particulièrement sensible à l'initiative des représentants grecs l'assistant dans le déroulement du programme, de ne pas être présents lors des entretiens qu'elle a eus avec des représentants des secteurs non-gouvernementaux, à savoir la section grecque de Transparency International et la principale association de journalistes de la presse écrite.
4. Le programme a été intense et les entretiens d'une à deux heures se sont déroulés dans les locaux des acteurs concernés.
5. Il est rappelé que le GRECO a décidé, lors de sa 2^e réunion plénière (décembre 1999) que le premier cycle d'évaluation aurait lieu du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2001, ce cycle étant prolongé jusqu'au 30 juin 2002 afin d'évaluer les nouveaux membres (décision prise lors de la 6^{ème} réunion plénière (septembre 2001). Lors de la 2^{ème} réunion plénière, il avait également été décidé que - conformément à l'article 10.3 de son statut - la procédure d'évaluation serait fondée sur les dispositions suivantes :

- Principe directeur 3 : personnes chargées de la prévention, des enquêtes, des poursuites et de la sanction des infractions de corruption : statut juridique, pouvoirs, moyens pour l'obtention des preuves, indépendance et autonomie ;
 - Principe directeur 7 : spécialisation de personnes ou organismes chargés de la lutte contre la corruption, moyens dont ils disposent ;
 - Principe directeur 6 : immunité à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption.
6. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités grecques, et lorsque cela est possible leur efficacité, pour se conformer aux exigences découlant des principes directeurs 3, 6 et 7. La première partie du rapport décrit la situation de la corruption en Grèce, la politique générale anti-corruption, les institutions et autorités chargées de lutter contre elle – fonctionnement, structures, pouvoirs, compétences, moyens et spécialisation – et le système d'immunités empêchant éventuellement de poursuivre certaines personnes pour des actes de corruption. La deuxième partie présente une analyse critique de la situation et évalue en particulier si le système en place est entièrement compatible avec les engagements résultant des principes directeurs 3, 6 et 7. Enfin, le rapport présente une liste de recommandations adressées à la Grèce afin que ce pays se conforme davantage aux principes directeurs considérés.

II. DESCRIPTION GENERALE DE LA SITUATION

7. La Grèce est un Etat de taille moyenne (132 000 km²) situé au sud de l'Europe. La Grèce a des frontières avec au nord l'Albanie, l'ex-République yougoslave de Macédoine et la Bulgarie, et à l'est avec la Turquie. La géographie du pays se caractérise notamment par le nombre important d'îles, dont 169 sont habitées. Economiquement, le secteur primaire reste significatif. Le PIB annuel par habitant est de 11200 €. L'économie souterraine est évaluée à environ 30% du produit intérieur brut (étude de l'Institute of Economic and Industrial Research publiée en juin 2001). La population compte un peu plus de 10 millions d'habitants, dont 55% environ vivent dans les zones urbaines. La grande agglomération d'Athènes compte pour environ 35% de la population totale. Depuis la chute de la dictature en 1974, la Grèce – historiquement à l'origine du concept de démocratie - est gouvernée par un régime parlementaire, consacré par la Constitution de 1974 telle que révisée en 1986 et en 2001. Le système politico-administratif, de type déconcentré, comprend treize régions dirigées chacune par un Secrétaire Général nommé en Conseil des Ministres. Les 51 départements et les communes sont supervisées par des préfectures. L'Etat est traditionnellement un acteur économique important. Une politique de privatisation est en cours depuis quelques années. La Grèce est membre de l'Union européenne et de la plupart des organisations internationales dont les Nations Unies, le Conseil de l'Europe et l'OCDE ; elle fait également partie de la zone Euro.

a. Le phénomène de la corruption et sa perception en Grèce

8. Il n'existe pas de recherche officielle sur l'étendue et les caractéristiques du phénomène de la corruption en Grèce. L'absence de système informatisé au niveau du Ministère de la justice ne permet pas, par ailleurs d'avoir des données d'ensemble sur le contentieux relatif aux infractions de corruption. Les réponses au questionnaire indiquaient sommairement que :
- « Le phénomène de corruption en Grèce se caractérise principalement par la corruption (passive et active) de fonctionnaires nationaux.

- Il n'est pas possible d'indiquer clairement l'ampleur du phénomène étant donné que ce crime constitue l'une des formes usuelles de la criminalité cachée. Le fait que seulement quelques cas de corruption aient été portés devant les tribunaux n'est pas révélateur. Les formes les plus courantes de corruption sont les pots-de-vin attribués à des agents publics en échange de l'aide apportée à l'intéressé en ce qui concerne : l'obtention de subventions et d'une aide provenant des fonds alloués par l'Union européenne ; l'obtention de la nationalité grecque (phénomène récent, provoqué par l'énorme afflux d'immigrés venus, pour des raisons économiques, de pays d'Europe centrale et orientale). Il y a, en outre, des cas analogues de corruption dans certains services publics. »
9. Lors des entretiens avec des représentants du tribunal d'instance d'Athènes, ceux-ci ont fourni, pour cette juridiction, les chiffres suivants : de septembre 2000 à la date de la visite, 6 affaires de corruption passive ont été examinées. Elles ont donné lieu à 2 condamnations, 1 acquittement, 2 reports d'audience, 1 dossier en attente de jugement. De janvier 2000 à la date de la visite, le même tribunal a traité 8 affaires de trafic d'influence : 4 ont été jugées mais le jugement n'est pas connu, et 4 affaires sont en suspens. A titre indicatif, l'EEG a relevé – de sources publiques - qu'au cours des années 1990 à 1996, environ 300 fonctionnaires ont été démis de leurs fonctions pour faits de corruption¹. L'inspection des transports, pour ne citer qu'un autre exemple, a procédé de mars 2000 à mars 2001 à des enquêtes dans 141 affaires de corruption et d'« inefficacité », dont 53 ont été transmises au parquet².
 10. L'EEG s'est attachée au cours de la visite à obtenir une vue d'ensemble et des vues sectorielles du phénomène de corruption et à surmonter les difficultés liées en partie à l'absence de données³. Les autorités grecques rappellent à ce propos que la détection de la corruption est rendue difficile par les réticences des citoyens à dénoncer les faits de corruption. Il est apparu qu'une étude a été publiée en 1998 sur l'initiative d'un parlementaire, montrant que le phénomène de corruption était plus important que ce que l'on pensait, affectant notamment la police, l'administration fiscale et le secteur de la construction.
 11. Un sondage d'opinion, a par ailleurs été mené par la section grecque de Transparency International en février 2001⁴. Il ressort de ce sondage que 83% des 920 personnes interrogées considèrent la société grecque comme affectée par la corruption; 45% indiquent avoir donné une « enveloppe » ou « dessous de table » et 18% avoir utilisé les « relations ». En ce qui concerne les motifs de corruption, sur ces 45% de personnes ayant reconnu avoir versé un « dessous de table », 42% indiquent que sans cela la demande n'aurait pas abouti, 39% parce que cela leur a été demandé, 23% par crainte de subir des conséquences défavorables, 20% par ce que cela a été conseillé et 18% pour des raisons tenant à la pratique ou à certaines formes d'obligation.
 12. D'après l'étude, les secteurs publics particulièrement touchés seraient : les hôpitaux et le fisc. Mais les services en charge de l'administration générale ou de fonctions régaliennes de police et de justice ne sont pas épargnés, pas plus que ceux en charge de prestations de service

¹ *The European*, 3-9 juillet 1997.

² rapport du Ministre des transports publié le 26 juillet 2001 (source : Kathimerini du 27 juillet 2001).

³ Un constat similaire de manque d'informations peut être fait par d'autres structures de travail, telles que l'université de Gand (Belgique) qui n'a pu obtenir de contribution de la part de la Grèce à son étude de 2001 : « The organisation of the fight against corruption in the Members States and candidate countries of the EU », ou encore la Commission des Communautés Européennes dans le Rapport annuel 2000 « La Protection des intérêts financiers des Communautés et la lutte contre la fraude », point 13.1.2 (données non pertinentes et envoyées tardivement).

⁴ Résultats du sondage d'opinion réalisé du 9 au 19 janvier 2001 par Transparency International Grèce (dans la région d'Athènes/le Pyrée / la grande agglomération, sur un échantillon représentatif de 920 personnes âgées de 16 à 69 ans, sur la base d'entretiens réalisés de personne à personne.

(télécommunications, eau, électricité). Les informations obtenues par l'EEG au cours de la visite indiquent que la pratique des «enveloppes » ou «pots-de-vin » - pour ce qui est de la petite corruption, est souvent destinée à simplement obtenir le service qui est dû par l'administration (délivrance de pièces ou de prestation) dans un délai raisonnable du fait de la complexité des normes et procédures, parfois aussi pour obtenir une faveur (enveloppe remise à un médecin, délivrance d'un permis de construire).

13. Cependant, les autorités grecques estiment que les résultats de ce sondage ne peuvent être assimilés aux éléments d'une recherche scientifique ni aux éléments de la statistique nationale, car au cours d'un tel sondage, les résultats peuvent être inexacts ou faux.
14. Par ailleurs, un petit nombre de représentants d'institutions rencontrés ont été en mesure d'esquisser parfois un tableau de la corruption à la lumière de leur expérience individuelle.
15. Avec un score de 4,2 sur 10 (10 étant le meilleur et 0 le plus faible), la Grèce figure en 42^{ème} position au titre de l'index 2001 de perception de la corruption publié par Transparency International. Cette position est la dernière des pays de l'Union européenne.
16. En ce qui concerne la stratégie anti-corruption de la Grèce, les réponses au questionnaire indiquent que « le Gouvernement grec a placé au nombre de ses priorités essentielles l'élaboration d'un cadre juridique anti-corruption ainsi que la mise en œuvre de politiques permettant d'obtenir la transparence dans tout l'éventail d'activités du secteur public et de faire véritablement face au phénomène ci-dessus, en ne se limitant pas à des engagements et déclarations politiques. Plus précisément :
 - Il a signé la Convention de l'OCDE du 21 novembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, il a ratifié cette convention en novembre 1998 et il l'applique déjà dans son intégralité, après l'entrée en vigueur de la loi 2656 de 1998 et le dépôt des instruments de ratification en novembre 1999 ;
 - Il a, en vertu de la loi 2802 du 3 mars 2000, ratifié la Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des Etats membres de l'Union européenne ;
 - Il a, en vertu de la loi 2803 du 3 mars 2000, ratifié la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et les protocoles pertinents ;
 - Il a modifié et rendu plus efficaces les dispositions des articles 235 et 236 du Code pénal relatives, pour les premières, à la corruption passive et, pour les secondes, à la corruption active (article 2 de la loi 2802 de l'an 2000) ;
 - Il a signé la Convention pénale et la Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption et il les ratifiera très prochainement⁵ (date de signature de la Convention pénale : 27 janvier 1999 ; et de la Convention civile : 8 juin 2000). »
17. Il a été indiqué à l'EEG que l'effectivité du dispositif anti-corruption fait l'objet d'un suivi par le service des statistiques du Ministère de la justice, mais que ce service ne fonctionne pas

⁵ Une loi autorisant la ratification de la Convention pénale a été adoptée le 12 novembre 2001 ; la Convention civile a été ratifiée le 21 février 2002.

efficacement à l'heure actuelle. L'EEG n'a pu identifier d'autorité de coordination ou d'interlocuteur ayant une vue d'ensemble de la politique anti-corruption au cours de la visite.

18. En ce qui concerne les relations de la corruption avec le crime organisé, les réponses au questionnaire et des entretiens au cours de la visite indiquaient que de tels liens n'avaient pas été établis.

ii) Le cadre juridique de la corruption

19. La législation grecque prévoit l'incrimination des formes suivantes de la corruption (voir le texte en annexe II): corruption active et passive d'agents publics nationaux⁶; corruption active et passive de juges nationaux⁷ ; corruption active et passive de membres du Parlement national ainsi que de membres de commissions ou de comités des collectivités locales grecques (dans le cadre d'une élection ou d'un vote)⁸ ; corruption active et passive de fonctionnaires des Communautés européennes⁹ ; corruption active et passive de membres de la Commission des Communautés européennes, du Parlement européen, de la Cour européenne de Justice des Communautés européennes ou de la Cour des Comptes des Communautés européennes¹⁰ ; corruption active/aide à la corruption active ou dissimulation de la corruption active d'un agent public étranger, d'un juge étranger, d'un membre d'une assemblée nationale, d'une personne exerçant une fonction publique pour un Etat étranger, d'un agent ou d'un représentant d'une organisation publique à caractère international¹¹ ; trafic d'influence¹² ; certaines formes de corruption dans le secteur privé¹³.
20. L'EEG note que les définitions retenues sont généralement larges et reflètent les instruments internationaux pertinents. La jurisprudence pertinente indique que l'avantage obtenu par la corruption peut être matériel ou immatériel (avancement professionnel etc.). La définition de l'agent public est également large¹⁴. Les peines prévues sont généralement d'un à cinq ans d'emprisonnement. En vertu du droit grec, il s'agit donc de délits. Est également punissable la commission d'infractions passibles d'au moins un an d'emprisonnement en tant que complice ou

⁶ Articles 236 et 235 du Code pénal, remplacés par l'article 2 de la loi 2802 de 2000.

⁷ Article 237 du Code pénal.

⁸ Article 159 du Code pénal et article 12 de la loi 5227 de 1931 relative au «trafic d'influence».

⁹ Articles 2 et 3 de la loi 2802 de 2000 et articles 2 et 3 de la loi 2803 de 2000.

¹⁰ Article 4 de la loi 2802 de 2000 et article 10 paragraphes 2 et 3 de la loi 2803 de 2000.

¹¹ Articles 2 et 3 de la loi 2656 de 2000.

¹² Articles 11 et 12 de la loi 5227 de 1931 et article 27 de la loi 2429 de 1996.

¹³ Dans le secteur privé, la corruption est prévue et sanctionnée sous le qualificatif de trafic d'influence par les dispositions des articles 11 et 12 de la loi 5227 de 1931 relative au «trafic d'influence». En outre, la corruption active et passive est punie dans le cadre du vote lors de l'assemblée générale d'une société anonyme (article 59 de la loi 2190 de 1920) ou d'une société à responsabilité limitée (article 60 paragraphes 9 et 10 de la loi 3190 de 1955). Enfin, la corruption passive est punie aussi en cas de match truqué entre équipes sportives (article 60 de la loi 75 de 1975 «relative à l'organisation d'activités sportives extra-scolaires et aux règles applicables aux questions pertinentes», modifié par l'article 1 de la loi 1070 de 1980 «relative aux mesures prises pour le développement du sport et à la réglementation applicable aux questions pertinentes»). De plus, en vertu de l'action conjointe sur la corruption dans le secteur privé, adoptée par le Conseil le 22 décembre 1998, chaque Etat membre doit prendre les mesures nécessaires pour que soit érigée en infraction pénale la corruption passive et active dans le secteur privé. Le ministère de la Justice prépare un projet de loi visant à ériger en infraction pénale la corruption active et passive dans le secteur privé.

¹⁴ Est considérée comme agent public ou fonctionnaire toute personne à qui est attribuée légalement et de façon provisoire ou permanente l'exercice de fonctions publiques, municipales ou communales ou d'une autre personne morale de droit public. De plus, les agents étrangers et ceux des organisations internationales sont assimilés à des agents publics nationaux (article 13 du code pénal, selon la version française disponible). Finalement, l'article 263a prévoit qu'aux fins des articles 235 et 236 du code pénal, sont également considérées comme agents publics les personnes travaillant pour une entité de droit privée en charge d'un service public.

membre d'un gang (article 187 du Code pénal). Par ailleurs, il est intéressant de souligner que dans le cas d'infractions sanctionnées au titre des articles 235, 236 et 237, les «cadeaux» qui ont été remis ou leurs contre-valeurs monétaires peuvent être confisqués (article 238 du Code pénal).

iii) Autres mécanismes pertinents

21. Le «blanchiment de capitaux» constitue une infraction pénale à part entière (article 2 de la loi 2331 de 1995). Toutes les formes de corruption constituent ainsi une infraction principale à l'égard de l'infraction de «blanchiment de capitaux» telle que prévue à l'article 2 de la loi 2331 de 1995. Cette même loi a mis en place un organe chargé de centraliser les informations et soupçons relatifs aux opérations de blanchiment : le «Comité de l'article 7». Il s'agit d'une autorité administrative indépendante, émergeant au budget du ministère des Finances. Ce comité a la responsabilité de recueillir, évaluer et investiguer les transactions financières suspectes en matière de blanchiment des produits du crime. Il dénonce les transactions faisant l'objet d'infraction pénale aux autorités judiciaires (procureur). Il a une compétence nationale et a accès à toutes les bases de données des autres autorités sans que celles-ci n'aient accès à la sienne. Le Comité a enquêté au cours des deux dernières années sur 42 cas de corruption concernant diverses catégories de fonctionnaires publics, de tous niveaux de la hiérarchie, notamment des policiers de haut rang. 8 de ces cas ont été déférés au procureur et l'action publique a été exercée dans ces cas-là.
22. L'article 187 du Code pénal, dans sa version modifiée, incrimine l'appartenance à une « Organisation criminelle ». En droit pénal grec, une personne morale ne peut pas être pénalement responsable. Des sanctions administratives sont prévues pour les entreprises qui retirent des profits d'actes criminels ou délictueux (infractions) commis par des personnes agissant soit à titre individuel soit en tant qu'organe de l'entreprise considérée (article 8 de la loi 2803 de l'an 2000, article 5 de la loi 2656 de 1998).
23. Enfin, il convient d'ajouter que les tribunaux grecs sont compétents, d'une part, pour les infractions de corruption commises sur le territoire grec, que ce soit par des ressortissants grecs ou par des étrangers et, d'autre part, pour les infractions commises par un ressortissant grec dans un pays étranger, quand bien même l'infraction ne serait pas punissable en vertu des lois de ce pays. En outre, le droit pénal grec est applicable à un étranger pour un acte commis dans un pays étranger si cet acte vise un fonctionnaire grec dans l'exercice de ses fonctions (articles 5 et 6 du Code pénal, article 11 de la loi 2803 de 2000, article 8 du Code pénal).

b. Organes et institutions chargés de la lutte contre la corruption

b1. La police

Généralités

24. La police grecque a été formée en 1984 par la fusion de la «gendarmerie» et des polices urbaines au niveau du Ministère de l'Ordre public. Elle se compose d'environ 45 000 policiers dont 5000 gradés, mais des fonctionnaires, qui ne sont pas membres de la police, peuvent effectuer des enquêtes préliminaires pour le procureur, sans attenter à la liberté des citoyens (cf. notamment le SDOE). Des fonctions de police sont également assurées par la police portuaire (sous l'autorité du Ministère de la marine marchande) et les services d'enquêtes douanières (sous la responsabilité du Ministère des finances). La police grecque est hiérarchisée et son chef

est nommé par le KY.S.E.A (organe gouvernemental, composé de certains ministres et du Premier Ministre). Son mandat est de deux ans et il peut être prorogé d'un an (article 23 de la Loi 2800/2000).

25. Selon la loi grecque, tous les officiers ou sous-officiers de police sont des enquêteurs généraux qui ont le droit de mener une enquête préliminaire sur ordre du procureur. Il n'existe pas de police judiciaire spécialisée pour accomplir ces devoirs d'enquête judiciaire, même s'il existe ponctuellement certains services spécialisés et si un décret présidentiel prévoit une certaine spécialisation au niveau de la direction générale. La structure de la police grecque comprend les services suivants :

- au niveau des services centraux : le Bureau du Chef de la Police, la Direction de la Sécurité et de l'ordre public (services de la sécurité de l'Etat, de la police de la circulation, police du tourisme etc), la Direction des services administratifs (formation, finances, études, personnel etc.), les services « indépendants » (service des enquêtes criminologiques, services d'audit, service comptable, service médical, patrouille de l'air etc.), les services chargés de la sécurité des personnalités. En vertu du décret présidentiel N°14/2001 du 31 janvier 2001, la Direction de la Sécurité et de l'ordre public comprend des nouveaux services parmi lesquels un service d'analyse criminelle et un service pour les infractions financières ; ce dernier étudie les mesures nécessaires à la suppression des infractions liées à l'abus de confiance, la fraude, l'extorsion, la concurrence, le blanchiment, la corruption, la contrebande, la criminalité informatique etc. Le service intervient également pour « guider les services régionaux dans la lutte contre ces infractions ».
- les services régionaux : les Inspections Générales et 14 Directions Générales de la police – dont celles de la région d'Athènes et de Thessaloniki qui comprennent les départements de la police, de la sécurité, de la circulation, des opérations et des escadrons volants) ;
- les services spéciaux : le service d'enquête criminelle, les services anti-drogue, le département des opérations policières, les unités spéciales anti-terroristes, le département chargé des crimes violents, les escadrons spécialisés dans les explosifs, les services des mineurs et la patrouille de l'air.

26. Les agents de police sont formés à l'Académie de police. Celle-ci comprend différents établissements chargés de la formation initiale des agents subalternes et des officiers de police. L'admission à la formation de base se fait sur titre (diplôme d'études secondaires) et après réussite à un examen – de niveau universitaire depuis 1994. Cette formation dure cinq semestres. Les officiers de rang inférieurs sont formés dans une école équivalente à un établissement universitaire à laquelle les candidats civils ou issus de la formation de base accèdent sur examen. Leur formation dure huit semestres. La formation continue ou spécialisée est fournie par deux autres établissements qui forment les agents lors de leur promotion aux grades supérieurs. Des programmes de formation spécifiques sont également offerts de manière décentralisée au niveau des diverses divisions de la police.

La Division des Affaires internes de la police

27. Créée en avril 1999 et opérationnelle depuis le mois d'octobre de la même année, la Division des Affaires internes de la police grecque a pour mission de rechercher les infractions commises par des membres des services de police quel que soit leur rang ou par des complices externes de ceux-ci. Elle comporte 155 membres compétents pour l'ensemble du territoire et répartis

entre Athènes et Thessalonique. Elle fait appel aux techniques les plus modernes du management, tant en matière répressive que préventive. Son personnel a été choisi avec grand soin par les dirigeants de la division. D'un point de vue hiérarchique, le directeur du service est responsable devant le chef de la police. Il est nommé par le ministre de l'ordre public sur proposition de la Commission parlementaire des institutions et de la transparence (article 43a du règlement du Parlement). La procédure précitée place le service dans la position d'une « autorité administrative indépendante », en quelque sorte. La direction est supervisée par un procureur de la cour d'appel d'Athènes.

28. Le service peut commencer une enquête d'office, mais est tenu d'informer le procureur territorialement compétent. Ce service peut avoir recours à des techniques spéciales, à des agents provocateurs ; le secret des communications, des lettres et le secret bancaire peuvent être levés, avec l'accord préalable des magistrats de la cour d'appel.
29. Ce service présente des statistiques de ses activités, d'où il résulte que le nombre de plaintes s'est réduit de moitié entre 2000 et 2001, alors que le nombre d'enquêtes judiciaires avait augmenté de 30 % et le nombre de personnes arrêtées presque doublé. A la date de la visite, les activités - pour ce qui est des problèmes liés directement avec les fonctions des policiers (y compris mais pas seulement la corruption) - se répartissaient comme suit¹⁵ :

Plaintes -classements après enquête : 254 -ouverture d'information : 203 -renvoi à d'autres autorités (de police) : 629 -classements sans suite : 194	1280
Ouvertures d'information -sur ordre du procureur : 58	58
Poursuites pénales -impliquant des officiers de police : 132 -impliquant des civils : 101	233
Arrestations en flagrant délit - impliquant des agents de police : 33 - impliquant des civils : 54	87

30. Sur le plan préventif, la Direction fait l'inventaire des secteurs vulnérables pour mettre au point des procédures nouvelles, elle peut faire des suggestions aux autres divisions de la police et introduire des modifications législatives estimées nécessaires sur base de son expertise. Le service a une bonne vue d'ensemble du phénomène de corruption dans la police.
31. La création de ce service a été très médiatisée et accompagnée de la création de lignes téléphoniques 24/24. Cette médiatisation a eu un effet important en termes de signalement de cas. Elle a aussi suscité de nombreuses demandes de coopération de la part de procureurs

¹⁵ Il y a deux sources pour les enquêtes :

- les plaintes reçues (1280)

- les demandes d'enquête du procureur (58)

Les suites données aux plaintes reçues sont : classées sans suite (ab initio comme non fondées - 194), classées sans suite après enquête (254), ouverture d'une enquête (203), transmises à d'autres autorités (que le Procureur - 629) par exemple lorsque les dossiers ne sont pas suffisamment graves pour faire l'objet d'une enquête judiciaire par la division interne et qui sont transmises aux autorités disciplinaires ou administratives pour enquête.

Au cours des enquêtes judiciaires, 132 officiers de police et 101 civils ont fait l'objet de poursuites (pas seulement pour des faits de corruption) ; il y a eu 87 arrestations en flagrant délit impliquant 33 policiers et 54 civils.

d'autres régions pour des enquêtes non internes, demandes qui n'ont pu être satisfaites en conséquence. Toutefois, elle a offert une assistance efficace pour répondre aux réquisitions des autorités judiciaires et aux demandes des autorités administratives. Elle semble plus performante que les autres services de police dans la collaboration apportée à ces autorités. Elle a aussi inspiré la création d'autres services comme le corps des inspecteurs contrôleurs de l'administration (vois plus loin) et un service semblable au niveau de l'administration portuaire.

b2. Les juridictions

32. Le système juridictionnel repose sur une distinction entre l'ordre administratif et l'ordre judiciaire. Les juridictions administratives statuent notamment sur les litiges entre l'administration et les administrés, sur la légalité des actes administratifs ou encore sur la validité des contrats publics. L'ordre administratif comprend les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat. La Cour des Comptes, qui est une cour suprême à l'instar du Conseil d'Etat, est en dehors de l'ordre administratif.
33. L'ordre judiciaire comprend des juridictions de première instance (63 tribunaux de grande instance et 661 juges de paix), des cours d'appel au nombre de 14 et une Cour de Cassation (Arios Pagos) qui statue sur les pourvois formés contre les décisions rendues en dernier ressort, sans examiner le fond des affaires. Les litiges commerciaux et ceux liés aux contrats de travail relèvent des juridictions civiles de droit commun ; il n'y a pas de juridictions spécialisées pour connaître de ces matières.
34. Les infractions pénales sont classées en contraventions, délits et crimes. Les juridictions répressives sont, selon la qualification des faits poursuivis, la cour d'assises, le tribunal correctionnel à trois juges, le tribunal correctionnel à juge unique et le tribunal de police. Les infractions de corruption constituant des délits punis d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 5 ans d'emprisonnement, sont jugés, en première instance, par le tribunal correctionnel composé de trois juges et, en cas de recours, par la cour d'appel.
35. La victime de faits de corruption a la possibilité de demander réparation de son préjudice soit devant les juridictions civiles, soit devant les tribunaux pénaux.
36. Les règles de la prescription exigent que les délits soient jugés de manière définitive dans les huit années qui suivent la commission de l'infraction. Pour les crimes, le délai est porté à 20 ans. Selon les autorités judiciaires grecques, il est tout à fait exceptionnel que la prescription constitue un obstacle au jugement des affaires pénales¹⁶.

b3. Les magistrats

37. Toutes juridictions confondues, l'ordre judiciaire compte 1.558 magistrats du siège auxquels s'ajoutent 661 juges de paix. Les magistrats du parquet sont au nombre de 607. La Grèce connaît aussi l'institution du juge d'instruction qui doit être obligatoirement saisie lorsqu'il s'agit de crimes. Depuis 1996, les magistrats grecs sont formés par l'Ecole Nationale de la Magistrature, à laquelle ils accèdent sur concours. A l'issue de leur scolarité, ils choisissent entre les postes du siège et du parquet, les deux carrières se déroulant séparément. La formation continue des magistrats en est à ses débuts : récemment, une première action de formation s'est déroulée sur la Convention anti-blanchiment du Conseil de l'Europe.

¹⁶ La question de la durée des procédures et le manque de moyens des juridictions ont été vivement discutés lors de la réunion annuelle du syndicat des juges et magistrats le 2 décembre 2001 (journal Kathimerini du 3 décembre 2001).

38. Les juges et les procureurs bénéficient d'une indépendance reconnue par les articles 87 et 88 de la constitution. Les représentants du ministère public comme leurs collègues du siège sont inamovibles. Nommés à vie, ils ne peuvent être démis de leurs fonctions. Leur carrière et leur mutation dépendent du Conseil Supérieur de la Magistrature qui est composé exclusivement de magistrats et qui a à sa tête le Président de la Cour de Cassation.
39. Les procureurs ne peuvent recevoir d'instructions du pouvoir politique, ni du procureur général de la cour d'appel, ni de celui de la Cour de Cassation. Ce dernier peut seulement demander qu'une enquête soit menée sur tel ou tel fait, sans pouvoir donner d'injonction¹⁷. L'article 30 du code de procédure pénale permet au ministre de la Justice de demander des poursuites de tout acte punissable. Depuis le rétablissement de la démocratie en 1974, il l'a fait à 3 reprises seulement. Le même article autorise le ministre à demander la suspension d'une enquête qui porterait atteinte aux bonnes relations avec d'autres pays ou qui concernerait des infractions politiques. Mais cela ne s'est jamais produit durant les 27 dernières années.
40. Le ministre de la Justice ne peut pas déterminer les grandes lignes d'une politique pénale. Seul le Procureur général près la Cour de Cassation peut prendre des circulaires générales. Aucune n'est intervenue ces dernières années en matière de corruption.

b4. Les enquêtes de corruption et les relations spéciales entre la police, le parquet et le juge d'instruction au cours de la procédure précédant le procès

41. La corruption étant un délit, l'intervention du juge d'instruction dépendra de l'importance du préjudice et du mode opératoire. Le plus souvent, les plaintes pour corruption font l'objet d'enquêtes préliminaires. De manière générale, 10 % des affaires pénales font l'objet d'une procédure d'information ; l'essentiel du contentieux pénal est donc traité par les procureurs.
42. Il n'existe pas de police judiciaire en Grèce. Le Procureur joue un rôle central dans la direction des enquêtes préalables. Il est chargé de superviser toutes les enquêtes pénales et il dispose de pouvoirs très étendus. Il doit lui être rendu compte et sa présence physique est obligatoire à toutes les perquisitions. Il s'agit là d'un pouvoir propre qu'il doit, en règle générale et aux termes de la constitution, exercer personnellement. Il peut, toutefois, se faire représenter aux opérations de perquisition par un juge de paix. Cette possibilité semble être très fréquente en pratique. Cependant, les procureurs grecs demandent depuis plusieurs années la création d'une police judiciaire, afin de restreindre le nombre de policiers avec lesquels ils doivent travailler mais aussi de disposer de davantage de spécialistes pour le travail d'enquête.
43. Le système pénal est fondé sur le principe de la légalité des poursuites¹⁸. Les enquêtes sont diligentées par le procureur qui agit soit d'office, soit sur plainte de la victime. Selon la gravité ou la complexité des faits, il renvoie l'auteur de l'infraction directement devant le tribunal, ou il ordonne une enquête préliminaire ou il ouvre une instruction. Le principe de la légalité laisse toutefois au procureur une marge d'appréciation pour classer la plainte si, après enquête, les indices se révèlent insuffisants pour poursuivre. Mais, dans ce cas, la victime se voit notifier la décision de classement et dispose d'un recours auprès du procureur général près la cour d'appel.

¹⁷ L'article 24 alinéa 4 de la Loi 1756/1988 indique que si chaque fonctionnaire du parquet est soumis à l'obligation d'exécuter les ordres de ses supérieurs, en revanche dans l'exercice de ses fonctions et dans l'expression de ses opinions, il agit indépendamment, n'obéissant qu'à la Loi et sa propre conscience.

¹⁸ Le principe est d'application stricte et ne connaît qu'une exception.

44. Afin de pouvoir engager des poursuites, le procureur de la République reçoit, outre les plaintes des victimes d'infractions, les révélations faites par les agents de la fonction publique grecque qui sont tenus, sous peine de sanctions pénales, de dénoncer à la justice les faits délictueux qu'ils constatent dans l'exercice de leurs fonctions. La même obligation pèse sur les magistrats de la Cour des Comptes et sur le Médiateur.
45. L'enquête et l'instruction sont soumises au principe du secret. Le dossier n'est communiqué qu'au prévenu. En revanche aucun élément du dossier n'est communiqué au public ni à la presse. La législation grecque ne prévoit pas le témoignage sous couvert d'anonymat, à l'exception, depuis peu, des affaires de crime organisé. Par contre, les lettres anonymes peuvent, en tout domaine, être prises en considération.
46. Il existe en Grèce un système de centralisation des comptes bancaires qui permet de connaître l'ensemble des comptes ouverts par une personne physique ou morale. Le secret bancaire peut être levé en matière pénale sur autorisation d'une chambre composée de 3 magistrats. En cas d'urgence, il est, cependant, possible de bloquer immédiatement le compte à l'initiative du procureur, mais cette décision doit être ensuite confirmée par le Conseil des Juges (chambre d'accusation de première instance).
47. Les moyens d'enquête suivants peuvent être utilisés dans les affaires de corruption : a) Interception de télécommunications uniquement sur autorisation du Conseil de la magistrature et, en cas d'urgence, du procureur, pour une durée maximale de deux mois (articles 4 et 5 de la loi 2225 de 1994 et article 6 de la loi 2713 de 1999) ; b) Surveillance du suspect par un enquêteur ; c) Fouille corporelle (article 257 du code de procédure pénale) ; d) Collecte d'informations à caractère fiscal ; e). Saisie ; f) Fouille de moyens de transports et perquisition à domicile ; g) Levée du secret des lettres et de toutes autres formes de correspondance, sur autorisation du Conseil des juges à la Cour d'appel et, en cas d'urgence, sur ordre du Procureur général.

b5. Autres organes, institutions et mécanismes

i) L'unité de lutte contre la criminalité économique et financière (SDOE)

48. Le SDOE est opérationnel depuis avril 1997. Il s'agit d'un corps administratif supervisé par le ministre des Finances et ayant à sa tête un Secrétaire exécutif nommé sur décision politique. L'autorité du SDOE s'étend à toute la Grèce : il comporte une direction centrale et 13 directions régionales qui se partagent environ 1500 personnes. Ses membres sont compétents pour dénoncer des faits susceptibles de poursuites pénales au procureur et pour mener des enquêtes préliminaires sous sa direction (auditions, notamment). Le SDOE a pour missions d'exercer des contrôles préventifs pour assurer la bonne application des lois fiscales et douanières, ainsi que pour combattre l'évasion fiscale et la contrebande ; d'effectuer des enquêtes en matière de fraude économique et sociale, dans le cadre des compétences du ministère des Finances, dans les domaines qui portent préjudice aux intérêts financiers de l'Etat ou de l'Union européenne ; de combattre les trafics commis en violation des lois douanières, y compris les trafics de drogues, d'armes, ... et les infractions dérivées, dont le blanchiment. La définition de crime économique, qui met en mouvement ce service, n'inclut pas la corruption et s'il est amené à en rencontrer dans le cadre de ses activités, il la dénonce soit au Bureau des inspecteurs-contrôleurs de l'administration, soit au procureur qui la fera poursuivre par un service de police. 34

fonctionnaires du ministère des Finances ont été dénoncés au procureur en 2000 pour des infractions diverses, dont la corruption.

ii) *La réforme de l'administration, le Corps des Inspecteurs-Contrôleurs de l'Administration Publique et le Médiateur*

49. En 1986, une loi importante a été adoptée en vue de rétablir un équilibre dans les relations entre l'Etat et les citoyens en garantissant le droit d'accès aux documents administratifs et en simplifiant les procédures administratives. Des mesures semblent également avoir été adoptées ultérieurement en vue d'obliger l'administration à répondre aux demandes des citoyens dans des délais donnés, accompagnés de sanctions en cas de retards injustifiés¹⁹. Des efforts continus ont été menés ces dernières années afin de moderniser, et renforcer la transparence et le contrôle du système politico-administratif grec²⁰. Ces efforts ont notamment mené à l'adoption de la Loi 2477 d'avril 1997 instituant le Corps des inspecteurs-contrôleurs de l'administration, ainsi que le Médiateur.
50. Le corps des inspecteurs-contrôleurs de l'administration publique est équipé d'outils nouveaux en matière de lutte contre la corruption. Bien qu'appartenant à l'administration, ses membres peuvent effectuer des enquêtes préliminaires pour le procureur. L'objectif du service est de contrôler le rendement et les performances de l'administration et aussi, de contrôler les activités des collectivités locales. En revanche, échappent à son contrôle les autorités administratives indépendantes, les autorités judiciaires dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, les entités ecclésiastiques, les services du Ministère des Affaires étrangères, les autorités portuaires/militaires/de police et le Service national du Renseignement, et enfin les « personnes morales du secteur public qui opèrent selon les règles du secteur privé de l'économie ». Son rôle est à la fois préventif et répressif. Il commence ses enquêtes à la demande du ministre, d'un service administratif ou encore de sa propre initiative. Le service n'accorde pas de publicité à ses contrôles, mais des commissions examinent et le cas échéant, prennent en considération les plaintes formulées par le public ou la presse contre l'administration. Dans ce cas, une enquête peut être prescrite d'office par le chef du service. Le service doit rendre compte de ses contrôles et transmet un exemplaire de son rapport à l'administration concernée. Le statut du Corps prévoit également que celui-ci se dote d'un programme d'activités semestriel et qu'il mène des activités de recherche et analyse sur les « pathologies » administratives (débouchant sur des recommandations).
51. Le Médiateur (Ombudsman) grec est une autorité étatique indépendante dont l'existence est garantie par la Constitution. Il a commencé à opérer le 1^{er} octobre 1998, secondé par quatre Médiateurs adjoints et plus de 80 assistants dont la plus grande partie sont des enquêteurs. Chaque Médiateur adjoint est en charge d'un département (droits de l'homme, santé et affaires sociales, qualité de la vie, relations Etat-citoyens). Les services du Médiateur interviennent classiquement pour résoudre des cas individuels de litige entre l'administration d'une part, et les administrés - personnes physiques ou morales - de l'autre. Leur champ de compétence s'étend aux cas éventuels liés au fonctionnement de la quasi-totalité des services publics, mais ils ne peuvent intervenir s'il s'agit du statut de la fonction publique, de la défense nationale/sécurité de l'Etat/conduite des affaires étrangères, d'affaires pendantes devant une juridiction, d'actes des

¹⁹ Informations provenant du site Internet du Ministère de la presse et des mass media.

²⁰ « affecté par des problèmes tenant à la faible productivité, la faible qualité du service, le gâchis des ressources, des procédures opaques, l'absence de contrôles systématiques etc. (...) qui ont des effets néfastes également sur le développement économique et social et la prospérité du pays » in Brochure de présentation du corps des Inspecteurs, Ministère de l'Intérieur, de l'administration publique et de la décentralisation, mars 1999.

tribunaux/du Conseil d'Etat/des autorités indépendantes/des institutions publiques du clergé. Ils ne peuvent non plus intervenir à l'encontre des politiques adoptées par les membres du Gouvernement. Le rapport d'activité établi chaque année par le Médiateur permet d'apprécier la qualité du travail de ses services. Le Médiateur et ses services ont été en mesure de fournir d'amples informations à l'EEG en ce qui concerne les sources et le phénomène de corruption dans leurs secteurs d'activité.

iii) Les Ministères chargés du contrôle des marchés publics

52. La passation des marchés publics en Grèce est, en principe de la compétence et sous le contrôle de trois ministères : du Ministère du développement pour ce qui est des fournitures et des biens de l'Etat (procédure moyennement souple) ; du Ministère des Finances pour ce qui est des prestations de services (procédure la plus souple) ; du Ministère de l'Environnement, du Territoire et des Marchés Publics pour ce qui est de la construction et des opérations immobilières (procédure la moins souple). Depuis la Loi 2286 de 1995, lorsque le marché envisagé porte sur une contre-valeur d'un montant supérieur à 500 millions de drachmes (€1,47 millions) pour ce qui est des biens et services ou le double pour ce qui est de la construction, la Cour des Comptes intervient pour exercer un contrôle préventif. La Cour des Comptes intervient également après le déroulement de la procédure de sélection, dans le cadre d'une contestation. L'EEG a rencontré des représentants du Ministère en charge des opérations portant sur les biens.
53. Au niveau du Ministère du Développement, le mécanisme fait intervenir 5 commissions : 1) la Commission sur la politique de fourniture des biens de l'Etat : c'est elle qui approuve ou non la demande du service/ministère acheteur et fixe la procédure à suivre (procédure ouverte ou non-ouverte) ; 2) la Commission d'évaluation technique des offres (composée de 5 membres, tous spécialistes du domaine du bien concerné ; 3) la Commission de l'adjudication (composée de 7 membres, présidée par un ancien magistrat de la Cour de Cassation avec des représentants des industriels concernés, des employés, des autorités concernés ; en cas d'éventuelles exceptions soulevées à ce stade, la demande est examinée par : 4) la Commission ad hoc, également présidée par un ancien magistrat de la Cour de cassation ; 5) la Commission qui siège ensuite au début de la procédure d'adjudication, pour veiller à la transparence et à l'objectivité de l'appel d'offre (pour éviter par exemple les appels d'offre calqués sur un produit/une entreprise particulière).
54. Les autres informations fournies à l'EEG indiquent que le mécanisme d'examen des soumissions offre un certain nombre de garanties (confidentialité, ouverture des offres en commission etc.). par ailleurs, les représentants rencontrés ont insisté sur le fait que la Grèce prenait largement en considération les standards communautaires en la matière.

iv) Les institutions consultatives majeures

55. Il existe en Grèce quatre institutions consultatives majeures chargées d'assister le Gouvernement : le Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat juridique, la Commission Nationale de l'Administration Publique et la Cour des Comptes. Les deux premières n'appellent pas de commentaire particulier dans le cadre de la lutte contre la corruption. En ce qui concerne la Commission Nationale de l'Administration publique, elle a été créée en 1995 afin de formuler par consensus des propositions de politiques administratives. Elle est présidée par le Ministre de l'Intérieur, de l'Administration Publique et de la décentralisation et composée de parlementaires des partis représentés au parlement national ou au parlement européen. Elle comprend

également le Président de la Commission parlementaire pour l'administration publique. Cette Commission Nationale de l'administration publique ne figurait pas au programme de la visite et peut-être aurait-il été intéressant pour l'EEG de rencontrer ses représentants si celle-ci a à connaître de sujets liés à la corruption. Enfin, la Cour des comptes, créée en 1833 sur le modèle français, assume une double mission : d'une part, elle agit en tant que juridiction financière suprême et instance administrative consultative, d'autre part, elle vérifie la régularité des comptes publics. Elle est composée de 120 magistrats et de 600 employés et publie un rapport annuel. La Cour dispose de trois types de compétence : audit/contrôle à titre préventif et répressif, compétence juridictionnelle, compétence consultative. Au titre de la première, la Cour a été appelée par exemple à examiner en 2000, 182 avant projets de contrat publics de marchés (vois aussi point iii. ci-dessus); elle en a jugé 43 illégaux (34 sur 164 en 2001). Les représentants de la Cour des Comptes ont indiqué que le problème le plus fréquent est celui des appels d'offre non objectifs, lors desquels le descriptif du bien à acquérir ou du service à fournir était établi de manière à privilégier un fournisseur ou prestataire donné. La compétence de la Cour des Comptes est à la fois juridictionnelle et consultative. Le contrôle des marchés publics fait de celle-ci un organe important dans la lutte contre la corruption.

56. Dans le cadre de leurs activités, les magistrats de la Cour des Comptes sont tenus, comme tout citoyen et fonctionnaire, d'informer le procureur dès lors qu'ils ont connaissance de faits constituant une infraction pénale (article 37 du Code de procédure pénale). Les représentants rencontrés ont exprimé leur souhait de voir la Cour des Comptes avoir une plus grande compétence quant au fond, afin d'être plus active. Ils ont également souligné que les personnes morales de droit public (hôpitaux etc.) et les collectivités locales étaient les secteurs les plus vulnérables en raison de leur manque d'expertise technique.

v) *Le Ministère des Finances*

57. Les interlocuteurs de l'EEG rencontrés au Ministère des Finances ont indiqué que la prévention de la corruption avait fait l'objet d'un cadre législatif très rigoureux en Grèce, et tout particulièrement pour les agents des Finances. Ainsi a-t-il été mis en place une Inspection des Finances (270 inspecteurs, aidés d'assistants) qui a le pouvoir de procéder de son propre chef dans les différents services du Ministère. Cette Inspection est par ailleurs destinataire des rapports établis, en matière disciplinaire, par les autres services. En cas d'infraction pénale, le service adresse également un double du dossier au procureur. L'Inspection est en rapport avec les tribunaux car il ne peut être exclu que lors d'une procédure disciplinaire, des aspects pénaux soient mis à jour (par exemple extorsion de fonds). Les infractions pénales les plus sévères entraînent la saisine du Conseil Disciplinaire dont les décisions sont susceptibles d'appel. Par ailleurs, une attention particulière a été portée à la prévention avec la mise en place de procédures informatisées et un renforcement de la séparation des tâches. La rotation du personnel semble également pratiquée dans une certaine mesure. L'administration fiscale coopère avec la police dans les cas de pots-de-vin afin d'obtenir le maximum de preuves et dans la mesure où seule la police peut procéder à une arrestation. Toujours au titre de la prévention, les Douanes et le Fisc disposent d'un règlement organisant les droits et devoirs des agents. Les Directeurs respectifs sont responsables de la bonne mise en œuvre du règlement. Des lignes téléphoniques permettent également aux citoyens de dénoncer des faits ; deux commissions d'évaluation des dénonciations situées à Athènes et Thessalonique examinent les cas signalés.
58. Interrogés sur des données statistiques, les représentants des Douanes ont indiqué qu'ils avaient à connaître de 2 à 5 cas de corruption par an (corruption active ou passive en flagrant délit), le système disciplinaire étant rigoureux : l'agent est suspendu et ne peut être réintégré

qu'avec une décision l'innocentant. Le Fisc a fait état de trois affaires en 2000 (avec des sanctions administratives et 2 affaires en 2001). Pour chaque administration, il y a un total d'environ 4 à 5 procédures disciplinaires par an.

vi) *Les déclarations de patrimoine*

59. Le souci de lutter contre la corruption, a conduit les autorités grecques à obliger l'ensemble des fonctionnaires ayant des responsabilités, les magistrats et les parlementaires à déposer chaque année une déclaration de patrimoine en précisant l'origine des fonds qui ont servi aux acquisitions de biens. Cette déclaration englobe le patrimoine de l'intéressé, mais également celui de son conjoint et de ses enfants. Le procureur général près la Cour de Cassation exerce un contrôle des déclarations et le public peut en prendre connaissance. Le défaut de déclaration ou la remise hors délai entraînent des sanctions pénales. Selon les interlocuteurs rencontrés par l'EEG, le parquet général disposerait des moyens suffisants pour effectuer les contrôles nécessaires. Le défaut de statistiques n'a pas permis de le vérifier.

vii) *Les organisations non gouvernementales et les médias*

60. L'EEG a rencontré la section grecque de Transparency International (TI) qui milite en faveur de réformes législatives afin d'améliorer la transparence et la lutte contre la corruption. TI Grèce compte environ 110 membres adhérents et reçoit le soutien d'entreprises. L'organisation non gouvernementale coopère avec d'autres de ses homologues nationales, mais très peu avec les autorités du fait de l'absence de canal institutionnel.

61. Comme dans les autres pays, les médias jouent un rôle important en Grèce dans la couverture, voire l'initiation des « affaires » politiques et économiques, et ce faisant, dans la construction de l'opinion publique en ce qui concerne la perception de la corruption. De fait, le thème de la corruption est amplement évoqué dans les médias. Les journalistes rencontrés par l'EEG ont toutefois fait part de l'existence de collusions d'intérêts entre le politique, les secteurs économiques et les médias (chaînes de télévision/radio et journaux aux mains d'intérêts économique-politiques). L'EEG n'a pas eu l'occasion d'étudier plus avant cette question, mais elle ne peut s'empêcher de faire là un rapprochement avec la situation (préoccupante) dans d'autres pays européens, et de rappeler que les monopoles dans la presse présentent des risques certains pour ce qui est de l'objectivité et de la diversité des opinions émises, sans parler du poids accru des acteurs politiques qui en tirent avantage.

c. **Immunités**

62. Le Président de la République, les députés et les membres du gouvernement bénéficient d'une immunité afin de leur permettre d'exercer leurs fonctions en dehors de toute tentative de déstabilisation. Des privilèges de juridiction existent dans certains cas. Le Médiateur bénéficie également d'une immunité. Celle-ci est garantie par son statut tiré de la Loi, mais non par la constitution.

63. Sauf cas de haute trahison ou de violation intentionnelle de la Constitution, le Président ne peut être tenu pour responsable des actes qu'il commet, et ce quoi qu'il advienne, pendant qu'il exerce ses fonctions (article 49 de la Constitution). Pour les actes qui ne sont pas en relation avec ses fonctions, les poursuites sont suspendues jusqu'à l'expiration du mandat présidentiel. Une demande de mise en accusation ou en détention préventive doit émaner, en principe, des parlementaires et être signée par un tiers d'entre eux ; la demande doit ensuite être approuvée

sur décision prise à la majorité des deux tiers des parlementaires. Lorsque la demande est approuvée, l'affaire est examinée par la juridiction spéciale de l'article 86 de la Constitution²¹. Le président est suspendu de ses fonctions pendant la durée de la procédure.

64. Au cours de la durée de leur mandat, les parlementaires ne peuvent être poursuivis, faire l'objet d'un mandat d'arrêt, d'une mise en détention ou de toute autre mesure restrictive de liberté sans l'aval du parlement (article 62 de la Constitution). Aucune autorisation préalable n'est requise en cas de flagrant délit. La demande - qui peut émaner d'un procureur - doit être adressée au président du Parlement. L'autorisation du Parlement doit être donnée expressément : si le Parlement n'a pas pris de décision au cours des trois mois suivant la demande (le délai étant suspendu lors de l'intersession), celle-ci est considérée comme rejetée. Par ailleurs, un membre du Parlement dissout, ne peut faire l'objet de poursuites pour des infractions politiques à compter du moment de la dissolution jusqu'à celui de la nomination des membres du nouveau Parlement. Les représentants de la société civile ont indiqué à l'EEG que depuis 1974, de très nombreuses demandes de levée d'immunités de parlementaires avaient été formulées. Elles ont reçu une suite favorable à 4 reprises seulement: dans un cas il s'agissait d'une affaire d'accident de la circulation, dans un autre de coups et blessures entre époux ; les deux derniers cas concernaient des infractions purement politiques.
65. En Grèce, la plupart des membres du gouvernement sont aussi des parlementaires ; toutefois, ils sont sujets à une procédure spécifique de levée de l'immunité. La mise en accusation, l'interrogation, l'ouverture d'une information ou d'une enquête à l'encontre d'un membre du gouvernement requièrent l'accord préalable du Parlement et seul le Parlement peut engager des poursuites pour ce qui est des infractions commises dans le cadre de leurs fonctions (article 86 de la Constitution) – y compris les infractions de corruption. Cela vaut aussi pour les sous-Secrétaires d'Etat mais aussi les anciens membres du Gouvernement. L'engagement de poursuites ne peut se faire que sur l'initiative d'au moins trente parlementaires. Le Parlement décide alors à la majorité absolue de ses membres de constituer une commission spéciale chargée d'une enquête préalable. Si cette majorité n'est pas atteinte, la requête est rejetée comme manifestement infondée. Le Parlement ne peut engager de poursuites que pendant un laps de temps donné (qui court de la période parlementaire commençant après la commission des faits et la fin de la 2^{ème} session ordinaire suivante). Les résultats du travail de la Commission d'enquête sont ensuite examinés en plénière par le Parlement qui peut décider (à la majorité absolue) de poursuivre le membre ou ex-membre concerné du Gouvernement, et de le traduire devant la juridiction spéciale de l'article 86. Le Parlement (à la majorité absolue) peut décider à tout moment de revenir sur sa décision et interrompre ou cesser la procédure en cours.

III. ANALYSE

²¹ La juridiction spéciale de l'article 86 de la Constitution est constituée de 6 membres du Conseil d'Etat et 7 membres de la Cour de Cassation, tous désignés par tirage au sort après la mise en accusation. Le président de cette Cour spéciale est le plus ancien des membres représentants de la Cour de Cassation. Un Conseil judiciaire (2 membres additionnels du Conseil d'Etat et 3 de la Cour de Cassation), en charge de la procédure préliminaire, est également formé par tirage au sort. Ce Conseil désigne ensuite la personne qui assurera la fonction de juge d'instruction. La personne qui assure la fonction du ministère public au niveau du Conseil et de la Juridiction spéciale est tirée au sort parmi les procureurs près la Cour de Cassation.

a. Politique générale contre la corruption

66. L'EEG considère qu'il convient de saluer les efforts engagés par la Grèce en vue de moderniser l'Etat et le système administratif dans son ensemble. De nombreuses entités de contrôle existent aujourd'hui qui sont théoriquement susceptibles de dissuader et détecter la « mal-administration » et notamment la corruption. L'EEG note par ailleurs qu'à l'heure actuelle les autorités grecques doivent faire face à un fort scepticisme et de fortes attentes de la part du public en ce qui concerne les réformes de l'Etat en général. Il convient également de saluer l'importance accordée par la Grèce aux instruments européens.
67. L'EEG considère cependant que la mise en œuvre des instruments internationaux pertinents ne peut constituer à elle seule une stratégie efficace de lutte contre la corruption. Il faudrait en premier lieu admettre l'existence du phénomène de corruption et en apprécier l'importance, les raisons, l'impact etc. En effet, les représentants des autorités grecques ainsi que ceux des entités non-gouvernementales rencontrés ont constaté de façon parfois divergente que le phénomène de corruption existe en Grèce, même s'ils étaient unanimes quant à la nécessité d'y remédier. Les réponses au questionnaire, effectuant des renvois permanents aux lois adoptées, ne comportent aucun élément statistique, dynamique ou qualitatif. L'EEG a par ailleurs noté qu'il n'existe pas non plus de système informatisé des juridictions et donc pas de données centralisées sur le contentieux relatif à la corruption, aux infractions économiques et financières assimilées etc.²². Les représentants des autorités administratives rencontrées n'ont que péniblement évoqué des affaires ou pratiques de corruption. L'EEG pense que certaines administrations ne seraient donc pas encore suffisamment familiarisées avec le sujet, pourtant évoqué régulièrement dans les médias, et même si, depuis quelques années, le Gouvernement grec fait des efforts méritoires pour lutter contre la corruption. Ce qui n'a pas été le cas, par exemple, du Service anti-corruption interne de la Police.
68. L'EEG rappelle que la corruption est un phénomène qui ne se limite pas par définition à certaines administrations ou autorités. Elle ne se limite pas non plus à certains types de relations ou de personnes. Les informations obtenues laissent à penser que nombre de secteurs sont affectés et que les causes de la corruption ne sont donc pas en premier lieu exogènes²³.
69. Ainsi, selon Transparency International et l'Association des Journalistes d'Athènes, la modernisation accélérée de la société grecque, la privatisation de secteurs de l'économie publique, les commissions versées à l'occasion de l'achat d'armements, l'importance des aides communautaires ou encore les programmes immobiliers importants comme ceux liés aux jeux olympiques de 2004 constitueraient des facteurs favorables à l'éclosion de pratiques corruptrices impliquant des élites du pays. Les interlocuteurs de l'EEG ont fait observer que les partis politiques ont de plus en plus besoin d'argent pour mener des campagnes qui permettent d'assurer la victoire électorale et de faire vivre des états majors parfois pléthoriques. Le contrôle de sociétés de presse par des groupes économiques qui, par ailleurs, participent à des procédures d'adjudications ou d'appels d'offres contribue à jeter le doute sur les relations entre l'argent et la politique. L'EEG a pris note de ce que selon ses interlocuteurs, la législation actuelle sur les partis politiques doit être renforcée car elle est insuffisante et elle n'est pas appliquée dans toutes ses dispositions (par exemple, les amendes prononcées par le parlement

²² Toutefois, l'EEG a été informée de ce qu'un projet d'informatisation des tribunaux et parquets était à l'étude, avec la participation de financements communautaires (dans le cadre du programme : « Société de l'Information »).

²³ Les réponses au questionnaire indiquaient en premier lieu que la corruption est liée à l'obtention de financements européens et à l'immigration clandestine pour ce qui est des pièces d'identité/de séjour.

sont rarement recouvrées, ce qui ôte à la sanction tout effet). Les informations fournies à l'EEG confirment également que des relations existent parfois entre la corruption et le crime organisé (par exemple lié aux filières d'immigration clandestine, à la prostitution etc.).

70. L'EEG recommande de ce fait d'organiser la collecte d'informations sur la corruption en intégrant comme priorité l'informatisation des données au niveau du ministère de la justice, d'élaborer des statistiques appropriées et de développer la recherche et des études officielles sur ce phénomène.
71. Pour le moment, il semble que la corruption se fonde ainsi dans le problème nettement plus global du dysfonctionnement de l'administration, problème dans lequel l'acte de corruption individuel disparaît. A cet égard, l'EEG note que les efforts engagés visant à réformer le secteur public – tout à fait louables au demeurant – accordent de l'importance aux problèmes de l'inapplication des lois, de la confusion des règles, du manque de transparence, du manque de productivité, du problème de la qualité du service, généralement abordés d'un point de vue systémique. Beaucoup plus rarement du point de vue de l'individu manquant à ses devoirs d'intégrité etc. Selon plusieurs avis recueillis par l'EEG, le dispositif législatif et réglementaire actuel permettant de limiter les risques de corruption est important, mais sa complexité peut entraîner l'effet inverse en ouvrant la porte aux abus et aux dérives. Le problème de l'inapplication des règles, voire des sanctions pour non-respect des règles, a aussi été soulevé. L'EEG est d'avis que si un arsenal juridique est nécessaire pour combattre la corruption, celui-ci doit rester non seulement lisible, mais aussi faire l'objet d'un suivi pour ce qui est de sa mise en œuvre. D'après certains interlocuteurs rencontrés par l'EEG, ce problème de la transparence des règles semble crucial en Grèce et pourrait bien favoriser la persistance de certaines formes de corruption.
72. L'EEG recommande donc d'engager une réflexion d'ensemble sur une refonte et une simplification législatives et de renforcer les efforts entrepris en matière de transparence dans l'administration afin de faciliter la connaissance, l'application et le suivi des règles administratives dans les secteurs les plus vulnérables.
73. Il n'a pas non plus été mentionné de mécanisme général d'impulsion et/ou de coordination lors des entretiens. A la question sur «quel type de mécanisme de coordination politique globale anti-corruption serait envisageable, et à quel niveau institutionnel devrait-il se situer afin d'être doté d'une légitimité et d'une autorité suffisante? », l'EEG n'a pu obtenir de réponse concluante. Elle a cependant constaté l'existence de mécanismes sectoriels (autour du corps des inspecteurs-contrôleurs, de la Commission Nationale de l'administration publique)²⁴. Il semble que le Ministère de la justice joue, pour sa part, un rôle avant tout juridique.
74. Pour les raisons évoquées ci-dessus, l'EEG recommande la mise en place d'une stratégie ou plan d'action anti-corruption au niveau national, ainsi que la désignation ou la constitution d'un mécanisme interministériel multidisciplinaire doté d'une légitimité et autorité suffisantes pour en assurer le suivi.
75. L'EEG souhaite également rappeler que, si la corruption reste une des armes du crime organisé, ce dernier ignore les frontières et constitue aujourd'hui un problème de dimension internationale. La position géopolitique de la Grèce²⁵ doit l'encourager, dans ses relations avec les Etats voisins, à jouer un rôle majeur en matière de coopération dans la lutte contre la corruption et

²⁴ L'EEG a été informée après la visite qu'un mécanisme de coordination interministériel était en cours de création.

²⁵ actuellement un pays de l'Union particulièrement excentré, situé dans une région très vulnérable à la criminalité, et qui n'a aucune frontière commune avec le reste du territoire de l'Union.

autres infractions graves. L'EEG note également que l'échange d'informations générales entre la Grèce et les instances de coopération européenne et internationale doit continuer à se développer, s'élargir et s'améliorer.

b. Institutions, organes et services chargés de la prévention, de l'instruction, de la poursuite et du règlement des infractions liées à la corruption

b1. Police, ministère public et justice

76. Les autorités grecques indiquent qu'au cours de ces dernières années, la confiance des citoyens dans la police s'est améliorée, mais que l'on signale aussi le fait que certains membres de son personnel sont impliqués dans des affaires de corruption ce qui a donné une image parfois défavorable dans la population, confortée par des articles de presse²⁶. Les raisons de cet état de fait sont à rechercher dans les conditions de recrutement et de formation dont ont bénéficié certains membres de cette police qui sont toujours en fonction²⁷. Ceci n'implique évidemment pas que tous les membres de la police sont corrompus.
77. Depuis quelques années, les autorités politiques ont pris conscience du problème et constitué un corps d'« incorruptibles » pour lutter contre ce phénomène et autres comportements illégaux (esprit traditionnel d'« auto-assainissement »): la Division des Affaires Internes de la Police grecque. Il s'agit là d'un des services les plus performants que l'EEG ait rencontrés. Celui-ci génère une dynamique anti-corruption qui mérite d'être encouragée. Elle le doit à la qualité de ses fonctionnaires de police, qui est tributaire de leur mode de recrutement sur base des compétences et de l'intégrité. Les résultats acquis par la Division des Affaires internes, au vu des statistiques²⁸ qu'elle présente, sont remarquables pour une période de temps aussi courte, mais sont aussi significatifs de l'ampleur des problèmes rencontrés au sein des forces de police hellènes.
78. Il s'agit là visiblement d'un pas dans la bonne direction. L'EEG n'a pas rencontré d'autres représentants des forces de police. Elle espère que ce service, que l'on peut considérer comme modèle, ne soit pas le seul à faire usage de l'expérience d'autres pays et de méthodes de travail innovantes (notamment l'analyse criminelle). La Division des affaires internes contribue au renforcement de la confiance des citoyens dans la police. Ce renforcement est capital pour la poursuite de la lutte anti-corruption en Grèce. La Division en question doit veiller constamment à ce que le Corps ne soit pas touché par la corruption, en prenant en considération que dans une démocratie, la justice et la police constituent les piliers importants pour que la poursuite de la corruption soit possible dans d'autres secteurs de l'administration et de la société²⁹. Une direction aussi performante devrait peut-être pouvoir à l'avenir étendre ses activités à d'autres catégories de personnels que ceux de la police, voire à d'autres secteurs de l'administration dans lesquels la corruption est dénoncée (le cas échéant en collaboration avec d'autres services administratifs comme le SDOE ou le BICA). Ce serait notamment le cas pour les agents des douanes et des services de taxation du ministère des Finances, pour lesquels la Division des Affaires internes pourrait apporter ses compétences propres, tandis que les inspections

²⁶ KATHIMERINI 18.01.2001 : «Police racketeering allegations », ibid. 21.02.2001 : « Opinion » ; ibid. 13.07.2001 : «Modern slave trade is rife in Greece»; ibid. 25.09.2001: «Mass Media help boost sex trade» et étude de Mme Ira EMKE-POULOPOULOU.

²⁷ ANGELIS, I. Comparative study of the relationship between public prosecutor and police in Greece and in England, 1990, pp.55-62.

²⁸ A ce propos, l'EEG rappelle le peu de statistiques disponibles.

²⁹ Voir notamment : UN-ODCCP United Nation Manual on Anti-Corruption Policy, Vienna June 2001, pp. 52-54, qui considère la corruption à l'intérieur de la police et de la magistrature comme la corruption des corruptions.

administratives fourniraient les connaissances techniques nécessaires à la maîtrise des dossiers que traitent des fonctionnaires corrompus. Ceci permettrait d'élever le niveau des dossiers de corruption traités au-dessus de celui de la «petite corruption de rue», en augmentant les facteurs de succès dans cette entreprise. Le problème se pose aussi sur le plan externe, puisque c'est la police qui est chargée des investigations en matière de corruption, d'une manière générale, alors que son intégrité et son efficacité elle-même sont contestées.

79. L'EEG recommande, par conséquent, le renforcement de la Direction des Affaires internes de la police en étendant progressivement le champ de ses compétences à d'autres secteurs de l'administration publique (entre autres le ministère des Finances), en commençant par les fonctionnaires qui ont des compétences de police.
80. Il faut également relever que les enquêtes économiques et financières, dont les enquêtes de corruption, nécessitent une spécialisation d'un certain nombre de fonctionnaires de police. L'absence d'une véritable police judiciaire prive la Grèce d'un service opérationnel dans la conduite des enquêtes pénales. Sa création permettrait aux policiers d'être déchargés de tâches à caractère administratif pour se consacrer exclusivement aux investigations, ce qui assurerait à la fois une plus grande efficacité et une garantie dans le respect des règles de procédure. Elle rendrait également possible la spécialisation des services de police dans certains types de délinquance. Toutes les personnes rencontrées au sein de la justice et de la police souhaitent la création d'une police judiciaire. Il est regrettable que la loi de 1993 qui l'avait prévue ne soit jamais entrée en vigueur. Par ailleurs, il est clair que les attentes de la part des procureurs sont particulièrement fortes en ce qui concerne l'existence de policiers spécialisés dans le traitement des affaires de corruption.
81. L'EEG recommande en conséquence de :
- développer un service d'enquêtes criminelles (sous le contrôle des procureurs et des juges d'instruction) ;
 - recruter ses membres sur la base d'un audit ;
 - développer au sein du service d'enquêtes criminelles, des unités spécialisées dans la lutte contre la délinquance économique et financière (dont la corruption).
82. Constitutionnellement garantie, l'indépendance des magistrats grecs ne semble pas être remise en cause dans les faits. L'affirmation des magistrats déclarant exercer leurs fonctions sans intervention du pouvoir exécutif n'a été démentie par aucun élément rapporté à l'EEG. Le sondage d'opinion réalisé par Transparency International semble indiquer que la justice est – toutes proportions gardées – assez peu affectée par la corruption (dessous de table et trafic d'influence). Cela dit, l'EEG a pris note de certaines polémiques relatives à la justice et à d'éventuelles interférences du pouvoir politique³⁰.

³⁰ Journal Kathimerini du 30 juillet qui évoque des risques de politisation liés à des groupes d'intérêt ; Kathimerini des 3, 5 et 9 octobre 2001 : un procureur ayant engagé à l'encontre de fonctionnaires des poursuites pour faits de corruption et de fraude portant sur des sommes importantes dans le cadre de la mise en place d'un cadastre foncier (exigé par l'Union Européenne) a été sommé de prouver qu'il n'était pas lié à des parlementaires de l'opposition ; Kathimerini du 16 octobre 2001 : les procureurs de la Cour Suprême ont critiqué les allégations du gouvernement selon lesquelles des membres du pouvoir judiciaire opèreraient pour le compte de l'opposition ; Kathimerini du 3 décembre 2001 résumant les discussions de la conférence annuelle des juges et procureurs et citant « le pouvoir politique a toujours tenté de subjuguier le pouvoir judiciaire » ; Financial Times du 19 décembre rapportant que, selon un politicien, le pouvoir judiciaire est fortement politisé, sujet à des interférences, des contrôles, des influences et de la corruption.

83. Mais, s'il bénéficie d'une indépendance avérée, le pouvoir judiciaire ne dispose pas toujours de la formation et des moyens juridiques nécessaires pour identifier et poursuivre les formes de corruption, même les plus simples. Les magistrats du siège et du parquet qui ont en charge la lutte contre la délinquance économique et financière et tout particulièrement la corruption, ne reçoivent aucune formation spécifique - la formation continue étant à l'état embryonnaire (même s'il est encourageant de voir que le premier thème de formation traité a été consacré au blanchiment d'argent) - et ne sont pas choisis en fonction de leurs compétences en la matière. Le souci, poussé à l'extrême, de l'impartialité et de l'indépendance conduit, dans les grandes juridictions, à tirer au sort la composition des différentes chambres et à élire les responsables des parquets. Par ailleurs, le juge, y compris dans un tribunal de l'importance de celui d'Athènes, est un généraliste qui siège tantôt au civil et tantôt au pénal. Il n'est pas spécialisé dans un contentieux précis. Il existe toutefois à Athènes une dizaine de juges d'instruction spécialisés dans les infractions qualifiées de « crimes » selon la loi grecque. Cette catégorie, qui englobe certains crimes économiques et financiers, peut inclure le délit de corruption lorsque celui-ci est connexe à un crime économique. Le juge d'instruction ne consacre pas la totalité de son temps à l'instruction des dossiers, devant également siéger dans des chambres de jugement. Ce système, regretté par les magistrats eux mêmes, ne permet pas une spécialisation, gage d'efficacité dans la lutte contre les infractions économiques et financières, dont la corruption. Il repose uniquement sur la bonne volonté des magistrats qui se forment par leurs propres moyens et recourent à des experts dès que les faits sont complexes.
84. L'EEG recommande de poursuivre le renforcement de la formation des magistrats du siège et du parquet dans le domaine de la lutte contre les infractions économiques et financières, dont la corruption, et leur affectation dans des chambres de jugement ou des sections du parquet qui deviendraient spécialisées.
85. Il peut arriver dans certains cas qu'un climat local se traduise par des pressions sur la justice ou que les magistrats du tribunal soient amenés à poursuivre et à juger, pour des faits de corruption, des fonctionnaires ou des élus avec lesquels ils ont pu avoir des relations professionnelles. Face à de telles situations, il peut paraître souhaitable de saisir une juridiction située dans un autre ressort géographique afin de garantir à la justice les conditions de sérénité et d'impartialité objective nécessaires. Les règles de procédures pénales actuelles de la Grèce ne permettent pas, sauf en ce qui concerne les poursuites engagées contre un magistrat, de délocaliser une affaire dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice. L'EEG observe dans ce contexte, l'intérêt de disposer d'un mécanisme offrant, lorsque cela est nécessaire pour assurer la pérennité du déroulement d'un procès, la possibilité d'un dessaisissement / délocalisation d'une affaire au profit d'une autre juridiction de droit commun, avec les garanties qui s'imposent.

b2. Sources d'informations

86. L'EEG n'a pu entrer dans le détail de l'importance des moyens spéciaux d'enquête pour le traitement des affaires de corruption. L'infraction de corruption reste difficile à prouver en Grèce mais l'EEG ne disposant pas de données judiciaires globales sur les affaires de corruption et n'ayant pu avoir accès à celles de la police, il lui est difficile de se faire une opinion sur l'efficacité des institutions répressives et leurs méthodes de travail.
87. Il semble en revanche que la Grèce ait pour le moment mis l'accent sur les mécanismes préventifs d'information à destination du public, et de signalement des dysfonctionnements par celui-ci (services d'accueil des administrés ou de lignes téléphoniques). L'EEG a tenté d'obtenir

de la part des diverses autorités concernées des données permettant de mesurer l'impact de ces initiatives (nombre d'appels, typologie des informations ou plaintes, portée du suivi opérationnel et stratégique etc.). Le peu d'informations obtenues ne permet pas à l'EEG de parvenir à des conclusions quant à leur efficacité.

88. L'EEG relève par ailleurs que l'information du procureur pourrait être renforcée. Selon les magistrats de la Cour des Comptes rencontrés, les dispositions des art. 21 et 22 du décret présidentiel N° 774 de 1980, ne leur permettent pas de porter à la connaissance du procureur des faits qui leur paraissent illicites, mais qu'ils ne peuvent, en l'état, qualifier. Les discussions que l'EEG a eues avec des représentants de la Cour des Comptes ont confirmé que ceux-ci s'en tenaient à une application stricte du texte du décret présidentiel malgré les dispositions de l'article 37 du Code de procédure pénale. Ainsi ont-ils effectué seulement deux transmissions au procureur de la République au cours des dernières années. Il en ressort que la justice n'est pas saisie de comportements qui, à défaut d'avoir pu être qualifiés, constituent pourtant des violations à la loi pénale.
89. En conséquence, l'EEG recommande de prendre les mesures législatives ou réglementaires permettant de s'assurer que les autorités judiciaires et de police puissent disposer systématiquement des informations détenues par la Cour des Comptes et pouvant être utiles dans la détection des affaires de corruption.
90. Par ailleurs, le représentant de la Commission parlementaire de Contrôle des Finances des Partis Politiques a indiqué à l'EEG que la commission signalait les infractions qu'elle constatait au Président du parlement qui prononçait une amende ; les autorités grecques précisent toutefois que la Commission a la faculté de saisir le procureur. L'EEG observe qu'il serait également souhaitable que la Commission de Contrôle des Finances des Partis Politiques soit tenue, comme les autres institutions de l'Etat, de porter à la connaissance du procureur les faits délictueux qu'elle peut être amenée à constater. En contrepartie, le procureur devrait aviser le service ou l'agent qui l'a informé de la suite donnée aux faits révélés. Cette mesure est susceptible d'encourager davantage les signalements.

b3. Autres institutions et mécanismes de lutte contre la corruption

91. L'obligation de déclaration de patrimoine qui pèse sur chaque fonctionnaire est une initiative intéressante, mais dont l'efficacité reste relative compte tenu de la difficulté à prouver les faits de corruption. Si divers représentants de l'administration ont mis en avant l'importance de l'obligation pour tous les fonctionnaires de déclarer leurs revenus (y compris leur patrimoine), l'EEG a cependant noté que cette obligation était contestée par un important syndicat de fonctionnaires qui avait prescrit à ses membres de ne pas introduire ce type de déclaration qu'il considérait comme une atteinte à la vie privée et avait porté plainte de ce chef³¹. Le principe semble donc mal accepté au sein de l'administration grecque, qui peine à le mettre en application. L'EEG relève également que sur les 42 enquêtes engagées ces deux dernières années par la commission prévue par l'art. 7 de la loi n° 2331 de 1995, 3 cas de corruption seulement ont pu être établis. Les cas poursuivis à l'initiative des services d'inspections des différents ministères ne sont guère plus nombreux. Afin de renforcer l'efficacité de la lutte contre la corruption, certains interlocuteurs de la mission ont émis le souhait de voir introduire dans la législation grecque un renversement de la charge de la preuve dès lors qu'un fonctionnaire ou un élu a un train de vie ou un patrimoine incompatible avec ses revenus déclarés.

³¹ Syndicat ADEDY : source T.I. Grèce. Voir aussi KATHIMRINI 06.02.2001 : « Greeks see corruption on the rise » : résultats d'une étude de l'Institute of Economic and Industrial Research.

92. Sans aller jusque là, l'EEG recommande de ce fait de promouvoir la pleine application du mécanisme de déclaration de patrimoine en prenant les mesures nécessaires pour tirer le plus grand avantage – dans le cadre de la lutte contre la corruption – des déclarations soumises par les agents publics, en prévoyant si nécessaire des présomptions juridiques ou des infractions spécifiques.
93. En ce qui concerne le Service de lutte contre la criminalité économique et financière (SDOE), l'EEG relève qu'il y a une contradiction entre, d'une part la façon dont il est présenté dans les réponses de la Grèce au questionnaire du GRECO (« Il existe un organisme spécifique spécialisé dans la lutte contre la corruption, le SDOE prévu par la loi 2343 de 1995 »), et d'autre part la description des activités de ce service telle qu'elle est donnée dans son rapport annuel pour l'année 2000. En effet, la version anglaise de celui-ci ne contient pas de référence aux notions de « corruption » ou « bribery ». L'EEG relève par ailleurs, que selon ses dirigeants, ce service n'est pas en charge de la détection de la corruption à l'intérieur des mécanismes administratifs, mais de la lutte contre le crime économique et les différentes fraudes (y compris communautaires - indiquées au demeurant dans les réponses au questionnaire comme un problème important lié à la corruption) commises par des contribuables. S'il est efficace en matière de lutte contre la fraude fiscale et douanière, ou celle liée aux subventions communautaires, s'il contribue de ce fait aussi et dans une certaine mesure à la lutte contre le blanchiment de l'argent, le SDOE peut effectivement s'intégrer dans une politique globale de lutte contre la corruption. L'EEG relève par ailleurs que le SDOE fonctionne sur la base de principes de travail modernes pour tenter de pallier les déficiences des administrations fiscales. Ses membres bénéficient d'une formation adéquate et ont une certaine pratique des enquêtes judiciaires.
94. Pour ces raisons, l'EEG fait remarquer qu'il conviendrait certainement de mieux intégrer le SDOE dans la lutte contre la corruption en sensibilisant ses membres à cette mission et reprendre expressément la corruption parmi les infractions économiques que le SDOE est chargé d'investiguer dans son domaine de compétence. Cela pourrait se faire dans le cadre de la mise en place d'un mécanisme de coordination et d'implication recommandé au début de cette analyse. Les rencontres régulières avec les autres services permettraient au SDOE de faire profiter les autres institutions de son expérience dans les domaines économiques et financiers des affaires, qui fait souvent défaut au niveau des autorités à la compétence plus générale.
95. Les membres du corps des inspecteurs-contrôleurs de l'administration se situent à un poste clé pour pouvoir lutter contre la corruption. Les interlocuteurs de l'EEG ont toutefois souligné que celle-ci reste très difficile à prouver en dépit des divers mécanismes mis en place en Grèce. Vu la jeunesse de l'institution et le manque de chiffres à analyser, il est difficile de se prononcer sur son efficacité et sur son indépendance, bien nécessaire dans les enquêtes en matière de corruption. Il faut cependant souligner que le Bureau des inspecteurs-contrôleurs de l'Administration publique réunit régulièrement les services d'inspection des ministères pour coordonner leurs activités. Il s'agit là d'une initiative à encourager et qui pourrait être utilisée utilement dans la lutte contre la corruption, notamment en matière de transmission de l'information car l'existence d'un réseau de personnes de contact, dans les différentes administrations permet d'accélérer la communication de l'information, tant opérationnelle que stratégique. La dynamique d'une telle coordination des services d'inspection pourrait donc servir d'embryon à une structure de coordination en matière de lutte contre la corruption dans les administrations, comme évoqué au paragraphe précédent.

96. Dans les délais de la visite, l'EEG n'a pu aborder dans le détail la question spécifique des entreprises publiques malgré l'importance persistante du secteur public économique. Les interlocuteurs de l'état grec rencontrés au cours de la visite n'ont que peu abordé concrètement la question de la grande délinquance économique et financière, l'accent ayant été mis sur la petite corruption. L'EEG a toutefois pris note de ce que le financement des partis politiques et les marchés publics restaient – comme dans beaucoup d'autres pays - deux secteurs vulnérables. L'EEG fait également remarquer que ces deux secteurs sont assez fréquemment liés. Le même constat de vulnérabilité a été fait par des praticiens grecs en ce qui concerne les personnes morales de droit public. Or, l'EEG constate d'une part que les entités publiques échappent au contrôle des inspecteurs-contrôleurs de l'administration, et d'autre part que le système de contrôle des marchés publics est complexe du fait de la distribution des compétences en la matière entre trois ministères. L'EEG trouverait de ce fait opportun qu'une plus grande attention soit accordée au secteur public de l'économie dans le cadre de la politique anti-corruption de la Grèce.
97. Les services du personnel du ministère des Finances, tant pour les Douanes que pour les administrations fiscales ont insisté sur le caractère rigoureux des législations existantes comme instrument préventif en matière de corruption. L'EEG se félicite de cet optimisme, en dépit des problèmes rencontrés en pratique (voir plus haut le point sur les déclarations de patrimoine). L'EEG considère que le Ministère des finances a effectivement mis en place des mesures significatives pour préserver l'intégrité des agents au sein de ce Ministère. L'Inspection Générale, forte de 270 inspecteurs (un inspecteur pour environ 150 agents), dispose d'un poids certain. L'EEG note que les dirigeants rencontrés au ministère des Finances ne considèrent pas la corruption au sein des services du ministère des Finances comme un problème majeur malgré les constatations du sondage de Transparency International Grèce (qui fait apparaître le fisc comme particulièrement vulnérable³²).
98. L'EEG s'est également interrogée sur l'effectivité de l'application du Code des fonctionnaires – récemment modifié – qui contient des normes sur la corruption ainsi que des dispositions sur les devoirs moraux et déontologiques des agents (article 107).
99. En ce qui concerne le contrôle des marchés publics, l'EEG note le souci de l'Etat grec de trouver des solutions originales pour garantir un contrôle efficace des marchés publics. Ce contrôle relève de trois ministères différents selon qu'il s'agisse de marchés publics de travaux, de fournitures ou de service. Le ministère visité n'ayant dans ses attributions que les marchés de fournitures. Là aussi, les représentants rencontrés ont exprimé leur satisfaction quant la législation, ce que l'EEG peut confirmer, puisqu'il s'agit de la transposition en droit grec des directives européennes applicables en la matière. De nombreuses décisions doivent être prises collégialement, ce qui en principe éloigne la corruption. Le problème vient de la réalité de cette application et de sa perception, qui est différente, selon que l'on se réfère: au ministère, à la Cour des Comptes, à l'opinion publique et à la presse. Lorsqu'il est constaté que la loi est respectée d'une manière purement formelle, mais pas en réalité, par exemple pour classer les sociétés en fonction de leurs qualités techniques, il est difficile d'attribuer ce dysfonctionnement à une corruption présumée, même si des magistrats de la Cour des comptes s'interrogent à ce propos ou si les journaux s'étonnent du choix de telle entreprise pour des grands travaux. Après une enquête, dont la durée est trop brève pour pouvoir être réellement efficace, la Cour des

³² Selon le Médiateur de la République Hellénique, les fonctionnaires bénéficient d'un trop grand pouvoir d'appréciation par rapport aux textes qu'ils doivent appliquer ou alors les procédures sont si peu transparentes et tellement susceptibles d'interprétation qu'elles encouragent la corruption auprès du public qui cherche une solution à son problème administratif dans des délais raisonnables ; voir également KATIMERINI 29.01.2001 : « Greeks believe worst of their civil service ».

Comptes annule environ ¼ des marchés qui lui sont soumis et qui sont jugés non conformes aux lois. On peut aussi relever comme élément positif, le fait qu'une entreprise non retenue pour l'exécution d'un marché public et qui suspecte un acte arbitraire ou de corruption peut s'adresser aux tribunaux pour demander, y compris par référé, l'annulation du marché et obtenir des dédommagements.

100. De ce fait, l'EEG observe qu'il serait opportun que la Cour des Comptes, lorsqu'elle estime que le délai dans lequel elle doit se prononcer est trop court par rapport à l'importance ou aux circonstances du marché, puisse prolonger d'office ce délai, par une ordonnance motivée.
101. L'EEG considère que le secteur non-gouvernemental a un rôle à jouer dans la définition d'une stratégie nationale contre la corruption. Par exemple, l'organisation Transparency International Grèce a prouvé qu'elle était en mesure de jouer un rôle actif en la matière même si pour le moment cette ONG n'est pas encore très connue du public.
102. L'EEG recommande, dans la perspective de l'élaboration d'une stratégie multidisciplinaire contre la corruption, de créer des passerelles d'échange, voire des mécanismes d'association des organisations non-gouvernementales à la définition des politiques en la matière.

c. Immunités

103. Les immunités (constitutionnellement garanties) s'appliquent à un nombre raisonnable de catégories de personnes. En ce qui concerne le Président de la République, l'EEG note que la protection constitutionnelle est forte, comme dans d'autres pays, car elle combine à la fois une procédure spéciale pour engager des poursuites à son encontre, avec un privilège de juridiction.
104. L'EEG note en revanche que la situation semble préoccupante en ce qui concerne les parlementaires et les membres du gouvernement. Il a été clairement dit à l'EEG qu'il existait entre les parlementaires un phénomène de forte solidarité dès que l'un d'entre eux est poursuivi. La procédure tant pour les ministres que pour les parlementaires fait une part importante au refus par défaut, puisque l'assemblée n'est pas tenue de prendre une décision expresse pour ce qui est de la levée de l'immunité des parlementaires - le délai pour se prononcer étant par ailleurs relativement court. Cela pourrait expliquer qu'en dépit d'un nombre semble-t-il élevé de demande de levée de l'immunité, le nombre de demandes satisfaites reste faible. Les parlementaires donnent d'eux-mêmes une image brouillée qui favorise un sentiment d'injustice dont témoignent les résultats de l'étude Transparency International – Grèce. Les représentants de la presse rencontrés par l'EEG ont toutefois indiqué que le public – en extrapolant - avait parfois tendance à considérer que la classe politique était affectée par la corruption dans les mêmes proportions que pour la corruption de la rue. En ce qui concerne la levée de l'immunité des membres du Gouvernement, la procédure d'exception prévue vise sans nul doute à assurer un maximum d'objectivité. Ce faisant, elle est relativement lourde et ménage au surplus la faculté du Parlement de faire cesser à tout moment la procédure. L'EEG rappelle que la classe politique dont les membres sont appelés à gouverner et faire les lois, joue un rôle important pour ce qui est de la crédibilité des institutions. Il en va de la confiance des citoyens dans ces institutions, et en conséquence de leur propre respect des règles. Il en découle que les immunités ne doivent pas être perçues comme un moyen de protection absolue.
105. Les autorités grecques indiquent qu'une modification des mécanismes en vigueur nécessiterait un amendement constitutionnel et qu'il ne peut y avoir plus d'une révision constitutionnelle par période de cinq ans (article 110 al. 6 de la Constitution). La dernière révision a eu lieu en 2001.

106. L'EEG recommande de ce fait de réexaminer, dans la perspective d'une prochaine modification constitutionnelle, la procédure de levée de l'immunité des parlementaires et membres du gouvernement en vue de la rendre plus transparente et plus facile à mettre en œuvre.

IV. CONCLUSIONS

107. Les efforts faits par la Grèce ces dernières années pour combattre la corruption sont louables et doivent être encouragés. La modernisation de l'Etat devrait diminuer la « petite corruption » des agents publics qui correspond à des habitudes anciennes et répandues. Des mécanismes de contrôle et de transparence ont été mis en place en vue de remédier aux dysfonctionnements de l'administration. Par ailleurs, la création de services performants, comme le Service des Affaires Internes de la Police, est un signe clair de la volonté de l'Etat grec de s'attaquer à la corruption.

108. Toutefois, la mise en place récente de ce dispositif et l'absence de statistiques ne permettent pas encore d'en évaluer ses performances. Pour lutter plus efficacement contre la corruption, la Grèce ne pourra faire l'économie d'une étude approfondie des causes de corruption affectant sa société, non seulement dans ses causes traditionnelles, mais aussi au travers de la grande délinquance économique et financière. La corruption ne se limite plus aujourd'hui à la « petite enveloppe » exigée par/remise à un fonctionnaire pour compléter ses revenus. Dans un monde largement ouvert, il existe des formes de corruption à grande échelle qui s'insèrent dans des réseaux internationaux qui peuvent être ceux du crime organisé. De ce fait, il reste à la Grèce à élaborer une stratégie globale de lutte contre la corruption ; celle-ci ne peut se mener de manière fragmentée, sans coordination. Enfin, la spécialisation de la police et de la justice est un gage supplémentaire de succès.

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

- i) organiser la collecte d'informations sur la corruption en intégrant comme priorité l'informatisation des données au niveau du ministère de la justice, élaborer des statistiques appropriées et développer la recherche et des études officielles sur ce phénomène ;
- ii) engager une réflexion d'ensemble sur une refonte et une simplification législative et renforcer les efforts entrepris en matière de transparence dans l'administration afin de faciliter la connaissance, l'application et le suivi des règles administratives dans les secteurs les plus vulnérables ;
- iii) mettre en place une stratégie ou un plan d'action anti-corruption au niveau national, ainsi que désigner ou constituer un mécanisme interministériel multidisciplinaire doté d'une légitimité et autorité suffisantes pour en assurer le suivi ;
- iv) renforcer la Direction des Affaires internes de la police en étendant progressivement le champ de ses compétences à d'autres secteurs de l'administration publique (entre autres le ministère des Finances), en commençant par les fonctionnaires qui ont des compétences de police ;
- v) développer un service d'enquêtes criminelles (sous le contrôle des procureurs et des juges d'instruction), recruter ses membres sur la base d'un audit et développer au sein du service d'enquêtes criminelles, des unités spécialisées dans la lutte contre la délinquance économique et financière (dont la corruption) ;

- vi) poursuivre le renforcement de la formation des magistrats du siège et du parquet dans le domaine de la lutte contre les infractions économiques et financières, dont la corruption, et leur affectation dans des chambres de jugement ou des sections du parquet qui deviendraient spécialisées ;
 - vii) prendre les mesures législatives ou réglementaires permettant de s'assurer que les autorités judiciaires et de police puissent disposer systématiquement des informations détenues par la Cour des Comptes et pouvant être utiles dans la détection des affaires de corruption, même lorsqu'il ne s'agit pas de la constatation d'une infraction pénale ;
 - viii) promouvoir la pleine application du mécanisme de déclaration de patrimoine en prenant les mesures nécessaires pour tirer le plus grand avantage – dans le cadre de la lutte contre la corruption – des déclarations soumises par les agents publics, en prévoyant si nécessaire des présomptions juridiques ou des infractions spécifiques ;
 - ix) créer dans la perspective de l'élaboration d'une stratégie multidisciplinaire contre la corruption, des passerelles d'échange, voire des mécanismes d'association des organisations non-gouvernementales à la définition des politiques en la matière ;
 - x) réexaminer, dans la perspective d'une prochaine modification constitutionnelle, la procédure de levée de l'immunité des parlementaires et membres du gouvernement en vue de la rendre plus transparente et plus facile à mettre en œuvre.
110. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités de la Grèce à tenir compte des observations faites par les experts dans la partie analytique du présent rapport.
111. Enfin, conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités de la Grèce à présenter un rapport sur la suite qui aura été donnée aux recommandations susvisées avant le 31 décembre 2003.

ANNEXE I

Liste des personnes rencontrées par l'Equipe d'Evaluation du GRECO

Certaines personnes ne sont pas indiquées car le Secrétariat du GRECO n'a pu noter leur nom. Il les prie de l'en excuser.

MINISTERE DE LA JUSTICE	M. I. SPYROPOULOS ex Proc. adjoint près la Cour Suprême, Conseiller spécial du Ministre M. I. CHAMILOTHORIS Juge près la Cour d'appel, Conseiller du Ministre M. H. VOURLIOTIS Vice-Procureur près la Cour d'appel, Conseiller du Ministre Mme M. FARMAKI Chef de la Direction Générale de l'administration de la justice Mme E. XENOU Chef de la Direction Coord. législative & relations juridiques spéciales Mme M. ARVANITI (Représentante au GRECO) Chef de Section des Aff. Jurid. spéciales de l'UE & autres organisations Mmes E. FLENGA et P. KARATZAFERI (ibid) M. A. POTAMIANOS, Vice-Président du Tribunal de Grande Instance M. A. VASSILAKI, Juge M. A. TSOULOS, Juge d'instruction M. BAYAS, Procureur en chef près le Tribunal de première Instance d'Athènes M. J. ANGELLIS Procureur près le Tribunal de première Instance, représentant au GRECO M. ZORBA, Procureur près la Cour d'appel
COMMISSION de l'Article 7(CFCI)	M. P. NIKOLOUDIS (Président) M. PANDELIS (Président adjoint)
MINISTERE DE L'INTERIEUR (Service Affaires. Internes Police)	M. TSIATURAS (chef du Service) M. V. SERDANIS (chef adjoint du service) M. A. SKANDALIS M. C. PANAYIOTOPOULOS
MINISTERE DES FINANCES (Services fisc et douanes)	M. PANESTINAS (Directeur du personnel des Douanes) M. M. KOSTAS (Directeur du personnel des services fiscaux) M. ASIMAKOPOULOS M. PANAGOPOULOU M. MILONA M. PESKANIAKIS
(SDOE/FECO)	M. BADZELIS (Secrétaire Général du SDOE/FECO) M. ATANASSOPOULOU (SDOE, chef des affaires juridiques)
MINISTERE DU DEVELOPPEMENT	Mme SOPHOULI Mme LASCARI Mme LANDOU Mme SIBOU M. POPSACHIRIS M. SPASARIS M. FOCAS
PARLEMENT	M. VRETOS (Vice-Président du parlement, Président de la Commission sur le financement de la vie politique, des partis politiques et des députés)

Corps des Inspecteurs-contrôleurs	M. C. J. KOYAS Mme MARINOPOULOU Mme VOUDZINAKOUS
Cour des comptes	M. CHASSAPOGHIANIS M. SALMAS M. CASTOPOULOS M. CACALIS M. CARKELIS
Ombudsman (le Médiateur)	M. P.N. DIAMANDOUROS (Médiateur) Mme. KOUTSOUKARI (Médiateur adjoint, responsable des relations Etat/citoyens) M. SIMOPOULOS (Médiateur adjoint, responsable des droits de l'homme) M. FITRAKIS (protection sociale) M. ANTONIADIS (environnement, qualité de la vie) M. DROSSOS (relations Etat/citoyens) M. CASSAVETIS (stagiaire)
Universitaires	Professeur Nestor COURAKIS (Professeur de criminologie à l'université d'Athènes, représentant au GRECO)
Transparency International Grèce	Mme V. TSOUDEROS (Présidente de TI Grèce)
Journalistes	Mme PETRALIA M. MAGREZIS M. BELITZIS

ANNEXE II

Dispositions législatives