Adoption : 3 décembre 2021
Publication : 3 mars 2022

Public
GrecoRC5(2020)4

CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs

RAPPORT D'ÉVALUATION

GRÈCE



Adopté par le GRECO
à sa 89e Réunion plénière (Strasbourg, 29 novembre-3 décembre 2021)

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

TABLE DES MATIÈRES

I. RÉSUMÉ 4

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE 6

III. CONTEXTE 7

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF) 9

SYSTÈME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF 9
Statut des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif 9
Rémunération et autres avantages 14
Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel 16
Principes éthiques et règles de conduite 18
Sensibilisation 19
TRANSPARENCE ET CONTRÔLE DES ACTIVITÉS DU GOUVERNEMENT CENTRAL RELEVANT DE L'EXÉCUTIF 20
Accès à l'information 20
Transparence du processus législatif 23
Tiers et lobbyistes 24
Mécanismes de contrôle 25
CONFLITS D'INTÉRÊTS 28
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS 31
Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers 31
Contrats conclus avec les pouvoirs publics 32
Cadeaux 32
Utilisation abusive de ressources publiques 32
Utilisation abusive d'informations confidentielles 33
Pantouflage 33
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS 35
MÉCANISMES DE CONTRÔLE ET DE MISE EN ŒUVRE 37
Mécanismes de répression non pénale 37
Procédures pénales et immunités 39

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS 41

ORGANISATION ET RESPONSABILITÉ DES SERVICES RÉPRESSIFS/SERVICES DE POLICE 41
Aperçu des divers services répressifs 41
Police hellénique 42
Accès à l'information 43
Confiance du public dans la police 43
Syndicats et organisations professionnelles 44
LUTTE ANTICORRUPTION ET PROMOTION DE L'INTÉGRITÉ 44
Politiques, planification et mesures de gestion des risques relatives aux services vulnérables sous l'angle de la corruption 44
Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins 45
Code d'éthique, conseils, formation et sensibilisation à l'intégrité 46
RECRUTEMENT, ÉVOLUTION DE CARRIÈRE ET CONDITIONS DE TRAVAIL 49
Critères de recrutement et procédure de nomination 49
Évaluation des performances, promotions, mutations et cessation de fonctions 51
Conditions de travail 52
CONFLITS D'INTÉRÊTS, INTERDICTIONS ET RESTRICTIONS 53
Incompatibilités, activités extérieures et restrictions après la cessation des fonctions 53
Cadeaux 54
Utilisation abusive de ressources publiques 55
Utilisation abusive d'informations confidentielles 55
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS 55
MÉCANISMES DE SURVEILLANCE INTERNES 55
OBLIGATION DE SIGNALEMENT ET PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE 57
Cadre général de la protection des lanceurs d'alerte en Grèce 57
Protection des lanceurs d'alerte au sein de la police 58

PROCÉDURES DE RECOURS OUVERTES AU GRAND PUBLIC 60
Procédure administrative de recours interne 60
Mécanismes de dépôt de plainte externes 61
APPLICATION ET SANCTIONS 63
Procédure disciplinaire 63
Procédure pénale 64
Statistiques 64
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI 66

I. RÉSUMÉ

1. La perception de la corruption en Grèce reste élevée, même si les indicateurs montrent une amélioration progressive au cours des dernières années. Des mesures positives ont été prises pour renforcer le cadre de la lutte contre la corruption et adopter une approche plus globale et rationnelle de cette politique clé. L'établissement de l'Autorité nationale pour la transparence (ANT), chargée de la mise en œuvre du Plan national d'action anticorruption (PNAC 2018-2021), constitue un pas encourageant dans cette direction. Un nouveau plan de lutte contre la corruption pour 2022-2025 est en cours d'élaboration. Certaines évolutions prometteuses étant intervenues sur le front de la prévention de la corruption, tant sur le plan législatif qu'institutionnel, le défi consiste maintenant à mettre en œuvre efficacement les mesures en cause.

2. La branche exécutive du pouvoir se compose du Président de la République, qui exerce une fonction essentiellement protocolaire et représentative, et du gouvernement, qui est le véritable détenteur du pouvoir exécutif. Aux fins du présent rapport, la notion de personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif au niveau central (PHFE) recouvre les membres du gouvernement (Premier ministre, ministres, ministres sans portefeuille, ministres suppléants et vice-ministres) et les conseillers politiques (collaborateurs ministériels et conseillers spéciaux). Il importerait de clarifier le statut des conseillers politiques et le cadre de prévention de la corruption leur étant applicable, afin qu'ils soient soumis aux normes d'intégrité les plus strictes.

3. Les systèmes de contrôle interne et de déclaration de situation financière ont été récemment améliorés et constituent des outils essentiels de prévention de la corruption chez les hauts fonctionnaires au niveau central. En outre, à la suite des modifications apportées à la Constitution en 2019 en vue de réviser notamment les dispositions relatives à l'immunité, le cadre de responsabilisation des ministres en exercice et des anciens ministres a été considérablement renforcé. De même, des améliorations notables ont été apportées aux mécanismes de transparence et de consultation publique grâce à un recours massif à la numérisation. Cela dit, la mise en œuvre correcte de l'accès à l'information sur demande reste un défi majeur. De même, des efforts supplémentaires seraient nécessaires pour garantir un engagement concret des intervenants aux premiers stades des processus décisionnels et pour assurer le suivi des interventions extérieures. De nouvelles règles sur le lobbying ont été introduites après la visite sur place, en septembre 2021 (Loi 4829/2021). Il s'agit d'une évolution appréciable, dont l'efficacité doit être testée dans la pratique au cours de leur mise en œuvre.

4. L'ANT encourage le développement de codes de conduite spécifiques adaptés à la nature, aux défis et au fonctionnement quotidien de chaque organisme du secteur public. De même, des projets pilotes sont en cours de préparation en vue de nommer des instances de l'intégrité dans les différents ministères. Des efforts supplémentaires peuvent être entrepris pour promouvoir et sensibiliser les PHFE aux questions d'éthique et d'intégrité. La Loi 4622/2019 comprend plusieurs dispositions centrales concernant la prévention des conflits d'intérêts et un cadre institutionnel pour leur mise en œuvre. Le temps et l'expérience de la nouvelle loi permettront d'articuler bon nombre des nouvelles exigences qu'elle introduit, ainsi que d'autres, déjà en vigueur, mais pas toujours respectées (relatives notamment aux périodes d'attente devant précéder un pantouflage). Le contrôle des déclarations financières est pratiqué par différentes institutions et certaines initiatives ont été

prises pour rationaliser leurs méthodologies respectives, mais il est possible de faire davantage pour rationaliser le système actuel, maximiser les synergies et améliorer l'échange d'informations sur les meilleures pratiques et les enseignements tirés sur la base de l'expérience acquise par les organismes responsables.

5. Le présent rapport s'intéresse particulièrement à la police nationale, qui est le plus grand service répressif avec plus de 30 000 agents et qui exerce les principales fonctions d'application de la loi en vertu du droit interne. Une certaine marge de progression subsiste sur le front de la prévention de la corruption. Plus particulièrement, il n'existe pas de politique anticorruption spécifique à la police et le PNAC actuel ne comprend pas de mesures visant directement la police (bien qu'il soit prévu que le futur PNAC pour 2022-2025 comprenne certaines mesures visant spécifiquement la police, notamment en ce qui concerne son système disciplinaire). Une approche plus proactive devrait donc être recherchée. Parmi les domaines qui devraient faire sans délai l'objet d'améliorations, il convient de citer les conditions de travail des policiers — lesquels devraient bénéficier d'un système de roulement reconnu et prospectif — ainsi que la compensation effective des heures supplémentaires. La proportion d'agents de sexe féminin est faible (14 %), ce qui appelle des mesures ciblées. Les procédures de vérification initiale des antécédents et de contrôle périodique de l'intégrité des policiers devraient également être renforcées.

6. Même si la police dispose d'un Code d'éthique depuis 2004, des efforts supplémentaires devraient être consentis pour offrir aux agents des possibilités de formation/sensibilisation plus ciblée relative à la conduite qu'on attend d'eux, ainsi que l'obtention de conseils précis prodigués à titre confidentiel. Une politique uniforme — revêtant à la fois un caractère clair, réaliste, praticable et efficace — en matière d'activités secondaires doit encore être mise en place. Lors de l'examen de l'adéquation du système, il conviendrait également de prêter attention aux policiers intégrant le secteur privé après avoir quitté l'organisation (pantouflage). Le cadre de contrôle et de responsabilité de la police devrait également être renforcé. Des garde-fous supplémentaires s'avèrent en effet nécessaires pour garantir l'objectivité des enquêtes et l'impartialité des organes d'enquête et pour s'assurer — en imposant la transparence — que ceux-ci sont perçus comme tels par le public. Enfin, des mesures spécifiques sont recommandées pour renforcer la protection des lanceurs d'alerte.

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

7. La Grèce a rejoint le GRECO en 1999. Depuis son adhésion, le pays a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des Premier (mai 2002), Deuxième (décembre 2005), Troisième (juin 2010) et Quatrième (juin 2015) Cycles d'Évaluation. Les Rapports d'Évaluation pertinents, ainsi que les Rapports de Conformité ultérieurs correspondants, peuvent être consultés sur le site Web du GRECO (https://www.coe.int/fr/web/greco). Ce Cinquième Cycle d'Évaluation a été lancé le 1er janvier 2017[1].

8. Le présent Rapport a pour but d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités grecques pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Il présente une analyse critique de la situation, non sans passer en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats déjà obtenus. Il identifie les lacunes éventuelles et formule des recommandations en vue d'améliorations. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées à la Grèce par l'intermédiaire du chef de sa délégation au GRECO, les autorités de ce pays devant déterminer les institutions et/ou organes nationaux chargés de prendre les mesures requises. La Grèce devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport dans un délai de 18 mois à compter de son adoption.

9. Pour préparer le présent rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») a effectué une visite sur place en Grèce du 21 au 25 juin 2021. Les réponses des autorités nationales au Questionnaire d'Évaluation, ainsi que d'autres informations émanant notamment de la société civile ont également été prises en considération. L'EEG était composée de M. Matthew GARDNER, ancien commissaire en chef, responsable des opérations, Direction des normes professionnelles et des affaires internes de la police métropolitaine (Royaume-Uni) ; Mme Kateřina HLAVÁČOVÁ, officier de police, Département du contrôle interne, Présidium de la police (République tchèque) ; Mme Natasa NOVAKOVIC, présidente de la Commission pour la résolution des conflits d'intérêts (Croatie) ; et M. Rafael VAILLO RAMOS, conseiller technique auprès de la Direction générale de la coopération internationale, ministère de la Justice (Espagne). L'EEG a également bénéficié de l'aide de Mme Laura SANZ-LEVIA du Secrétariat du GRECO.

10. L'EEG s'est entretenue avec des représentants du ministère de la Justice, du ministère de l'Intérieur, du ministère d'État, du ministère de la Protection du citoyen, du Conseil d'État, du Bureau général de la comptabilité, de l'Autorité nationale pour la transparence et de l'Ombudsman. L'EEG a également interrogé des membres de la police hellénique et des représentants des syndicats de policiers, ainsi que des membres d'autres services répressifs au nombre desquels des procureurs et des agents chargés de vérifier les déclarations de patrimoine. Enfin, l'EEG a également rencontré des représentants de Transparency International, de Vouliwatch, d'ACFE-Grèce et du Mouvement des Citoyens, ainsi que des universitaires et des journalistes.

[1] Questionnaire d'évaluation. Pour plus d'informations sur la méthodologie, consulter le questionnaire d'évaluation disponible sur le site Web du GRECO.

III. CONTEXTE

11. La Grèce est membre du GRECO depuis 1999. Elle a déjà fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur divers thèmes en rapport avec la prévention et la répression de la corruption[2]. Pour résumer, la proportion des recommandations qu'elle a mises en œuvre au cours des cycles successifs s'établit comme suit : 100 % pour le Premier Cycle, 50 % pour le Deuxième Cycle et 70 % pour le Troisième Cycle. Le bilan du Quatrième Cycle d'Évaluation sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, quant à lui, s'établit comme suit à ce jour : 58 % des recommandations ont été pleinement mises en œuvre, 26 % partiellement mises en œuvre et 16 % non mises en œuvre. La procédure de conformité du présent cycle, cependant, bat encore son plein[3].

12. La requalification en juin 2019 de l'infraction de corruption d'agents de la fonction publique de « crime » en « délit » ayant suscité de vives critiques en Grèce et dans la communauté internationale, le gouvernement a fini par faire machine arrière. Néanmoins et conformément à la procédure de l'article 34[4] lancée par le GRECO à l'égard de la Grèce le 21 juin 2019, le GRECO a recommandé des mesures supplémentaires pour restaurer la loi ainsi que la capacité du système de justice pénale à lutter contre la corruption de manière efficace. Le 6 décembre 2019, le GRECO a adopté un Rapport ad hoc sur la Grèce contenant quatre recommandations spécifiques allant dans ce sens. Le 3 décembre 2021, le GRECO a mis fin à la procédure de l'article 34 suite aux améliorations considérables apportées au Code pénal (Loi 4855/2021) qui étaient largement conformes aux recommandations du GRECO.

13. La perception de la corruption en Grèce reste élevée, mais les indicateurs montrent une amélioration progressive au cours des dernières années. Selon l'indice de perception de la corruption publié par Transparency International (IPC), la Grèce occupait le 59e rang sur 180 pays en 2020 avec un score de 50 (sur 100 où 0 correspond aux pays où le niveau de corruption est élevé et 100 aux pays où le niveau de corruption est faible). Ledit score confirme la tendance positive observée depuis 2012.

14. Des efforts dans la bonne direction ont été déployés pour renforcer le cadre de la lutte anticorruption et permettre une approche plus globale et rationalisée de cette politique essentielle. La création de l'Autorité nationale pour la transparence (ANT) a marqué une étape importante à cet égard en renforçant considérablement la coopération et la coordination entre les différentes autorités de contrôle et les organes d'inspection. L'ANT vise à renforcer

[2] Premier cycle d'évaluation : indépendance et spécialisation des organes nationaux engagés dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène ainsi que les moyens mis à leur disposition/étendue et portée des immunités ; Deuxième cycle d'évaluation : identification, saisie et confiscation des produits de la corruption/administration publique et corruption/utilisation de personnes morales pour dissimuler les faits de corruption/législation fiscale et financière visant à lutter contre la corruption/liens entre corruption, criminalité organisée et blanchiment de capitaux ; Troisième cycle d'évaluation : Incriminations prévues par la Convention pénale sur la corruption/transparence du financement des partis politiques ; Quatrième cycle d'évaluation : Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs.

[3] Ces chiffres reflètent la situation concernant la mise en œuvre des recommandations du GRECO au moment de la fermeture officielle des procédures de conformité. Par conséquent, il se pourrait que le pays ait mis en œuvre les recommandations en suspens après la clôture officielle de cette procédure. Pour une mise à jour, prière de visiter le site Web du GRECO à l'adresse https://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations/greece.

[4] L'article 34 prévoit l'ouverture d'une procédure ad hoc dans certaines circonstances exceptionnelles, par exemple lorsque le GRECO reçoit des informations indiquant qu'une réforme institutionnelle, une initiative législative ou une modification de la procédure pourrait entraîner une violation grave des normes anticorruption du Conseil de l'Europe.

le cadre national d'intégrité et de responsabilisation en menant des enquêtes et des audits, en élaborant des stratégies de prévention et de répression de la corruption, ainsi qu'en entreprenant des actions de sensibilisation. En outre, l'ANT est responsable de la mise en œuvre du Plan d'action national de lutte contre la corruption (PNAC). Le PNAC énonce la politique générale de lutte contre la corruption depuis 2013. Il a été mis à jour en 2015, puis en 2018 pour couvrir la période allant jusqu'en 2021. Un nouveau PNAC pour la période 2022-2025 est en préparation - pour plus de détails sur l'ANT et le PNAC, voir les paragraphes 46 à 52.

15. Selon l'Eurobaromètre spécial de 2019, 95 % des personnes interrogées pensent que la corruption est répandue en Grèce (la moyenne au sein de l'UE étant de 71 %), 91 % perçoivent fortement la corruption dans les institutions publiques (la moyenne au sein de l'UE étant de 70 %) et 9 % ont été victimes ou témoins d'un cas de corruption (la moyenne au sein de l'UE étant de 5 %).

16. Plus de la moitié des personnes ayant répondu à l'Eurobaromètre spécial de 2019 (58 %) estime que les pots-de-vin et l'abus de pouvoir sont répandus au sein du personnel politique. Ces résultats peuvent être interprétés comme une conséquence directe des scandales publics ayant éclaté à la suite de la crise financière de 2008. Dans l'Eurobaromètre Flash de 2019[5], les dirigeants d'entreprise semblent plutôt pessimistes quant à la réponse de la justice pénale à la corruption, notamment lorsque ce fléau touche les agents publics de haut niveau, puisque seuls 20 % d'entre eux considèrent que les individus poursuivis pour corruption active d'un tel agent écopent d'une sanction adéquate. De manière générale, 32 % des personnes interrogées estiment que les personnes se livrant à la corruption ont des chances d'être arrêtées par la police, 37 % que les intéressés ont des chances d'être mis en examen et de passer devant les tribunaux et 34 % que des sanctions lourdes leur seront appliquées, tous ces chiffres étant inférieurs à la moyenne de l'UE.

17. Plus récemment, une affaire de corruption touchant au système de santé a jeté le doute sur l'intégrité de plusieurs responsables publics qui font l'objet d'une enquête pour acceptation de pots-de-vin de la part de la société pharmaceutique suisse Novartis en échange de leur parrainage. Selon l'Eurobaromètre 2019, 81 % des personnes interrogées estiment que la corruption est répandue dans le système de santé (la moyenne dans l'UE étant de 27 %).

[5] 2019 Flash Eurobarometer 482: Business' attitudes towards corruption in the EU.

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

Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

Statut des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif

Le Président

18. La Grèce est une république parlementaire dotée d'un système multipartite. Le Président de la République, chef de l'État, est élu tous les cinq ans au scrutin par appel nominal par le Parlement dans le cadre d'une séance spéciale et ne peut pas briguer plus d'un mandat supplémentaire. Ses pouvoirs sont strictement limités à ceux que lui confèrent la Constitution et la loi. En outre, aucun des actes du Président de la République n'est valide ou exécutoire tant qu'il n'a pas été contresigné par le ministre compétent et publié au *Journal officiel*. Ce principe général ne souffre que quelques exceptions limitativement énumérées : (a) la nomination du Premier ministre, (b) l'attribution d'un mandat exploratoire afin de vérifier la possibilité de former un gouvernement bénéficiant de la confiance du Parlement, c) la dissolution du Parlement en cas du refus du Premier ministre ou du Cabinet de contresigner, d) le renvoi d'un projet ou d'une proposition de loi voté par la Chambre des députés et, enfin, e) la nomination du personnel des services administratifs de la Présidence de la République.

19. Le Président (dans le strict respect du principe du contreseing) représente l'État sur le plan international, déclare la guerre, conclut des traités de paix, d'alliance, de coopération économique et de participation à des organisations ou unions internationales et en donne connaissance au Parlement avec les éclaircissements nécessaires, chaque fois que l'intérêt et la sécurité de l'État le permettent. Il peut décerner des décorations conformément aux dispositions des lois pertinentes, remettre et recevoir des lettres de créance au personnel diplomatique, etc. Il peut aussi accorder des grâces et commuer ou réduire des peines, mais uniquement sur recommandation du ministre de la Justice et après consultation d'un conseil composé en majorité de juges. Il peut également accorder la grâce à un ministre condamné pour des infractions pénales commises dans l'exercice de ses fonctions, mais uniquement avec le consentement du Parlement. Le Président est également le chef symbolique des armées et confère des grades au personnel militaire, conformément à la loi.

20. Comme convenu par le GRECO, les chefs d'État sont couverts par le cinquième cycle d'évaluation en leur qualité de membres de « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » dès lors qu'ils participent activement sur une base régulière au renforcement et/ou à l'exécution de fonctions gouvernementales ou bien conseillent le gouvernement sur de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application des lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs, la prise de décisions sur les dépenses publiques et la prise de décisions sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

21. L'EEG note que les fonctions du chef d'État de la République grecque sont largement formelles, représentatives et cérémonielles et que l'intéressé ne participe pas activement et régulièrement aux fonctions gouvernementales. En outre, ses pouvoirs sont strictement limités (et généralement soumis à l'exigence du contreseing) et il est exclu de toute

participation directe et active à l'élaboration des politiques. Il s'ensuit que les fonctions du Président de la République de Grèce n'entrent pas dans le champ des « personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif » (PHFE), tel que défini plus haut.

Les membres du gouvernement :

22. Le pouvoir exécutif appartient au gouvernement dirigé par le Premier ministre. Le Cabinet des ministres comprend le Premier ministre, les ministres, les vice-ministres et les ministres suppléants. Il est collectivement responsable devant le Parlement de l'application de la politique gouvernementale.

23. Le Premier ministre garantit l'unité du gouvernement et dirige son action ; il exerce le pouvoir exécutif en définissant la politique du gouvernement dans le cadre des décisions du Cabinet et coordonne sa mise en œuvre. Le Premier ministre est nommé par le Président de la République qui confie ce poste au chef du parti qui détient la majorité absolue des sièges ou qui est désigné par une alliance de partis parlementaires détenant la majorité à la Chambre (en l'absence de majorité absolue, la loi prévoit des moyens de former une coalition, voire un gouvernement dit « universel »).

24. Le Premier ministre peut proposer des projets de loi au Parlement et déposer une motion de confiance. Le Premier ministre représente le gouvernement. Le Premier ministre propose la nomination et la révocation des membres du cabinet, des ministres et des vice-ministres. Il peut décider seul des responsabilités confiées aux ministres et aux ministres sans portefeuille et, conjointement avec le ministre responsable, de celles confiées aux secrétaires d'État rattachés à un ministère. En outre, le Premier ministre supervise et évalue le travail des membres du gouvernement et contrôle le fonctionnement des organes du secteur public et la manière dont ceux-ci appliquent les lois. Depuis 2019, le Premier ministre bénéficie de l'assistance d'une unité exécutive : la présidence du gouvernement, qui le soutient et assure la cohérence et l'efficacité du travail gouvernemental.

25. Aucune limite n'est fixée au nombre de ministres, mais aucun ministère ne peut compter plus de trois ministres suppléants et vice-ministres. En outre, aucun ministère ne peut compter plus d'un ministre suppléant. Tous les ministres servent sous la responsabilité du Premier ministre et peuvent être réaffectés ou révoqués pour n'importe quelle raison. Le cabinet actuel comprend 17 hommes et 2 femmes auxquels il convient d'ajouter 2 ministres suppléants et 27 vice-ministres, dont 3 femmes. Par conséquent, dans le gouvernement en place, la proportion de femmes s'élève à 10 %. À cet égard, l'EEG attire l'attention des autorités grecques sur la Recommandation Rec (2003)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision publique et politique, selon laquelle la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance de décision dans la vie politique ou publique ne doit pas être inférieure à 40 %.

26. Parmi les personnes ne pouvant pas être nommées au gouvernement, il convient de citer celles qui : (a) ont été condamnées ou visées par une ordonnance définitive (du conseil judiciaire) pour une infraction pénale ; (b) ont été privées de leurs droits civiques à la suite d'une condamnation, pour la durée de ladite privation ; (c) font l'objet d'une interdiction de nomination (article 69 de la Loi 4622/2019).

27. Le gouvernement se réunit en Conseil des ministres convoqué par le Premier ministre une fois par mois ; des sessions extraordinaires peuvent se tenir, si nécessaire, à l'invitation du Premier ministre. Les vice-ministres ne sont pas membres du Conseil des ministres, mais le Premier ministre peut les inviter à y participer sans droit de vote. Le Conseil des ministres définit et dirige la politique générale du pays, décide des questions politiques d'ordre général, se prononce sur toute question relevant de la compétence des organes collectifs du gouvernement ou d'un ou plusieurs ministres désignés par le Premier ministre (les décisions pertinentes du Conseil des ministres remplacent les décisions des organes compétents). Il exerce également tous les autres pouvoirs prévus par la Constitution et les lois.

28. Le Conseil des ministres peut également décider de la création ou/et de la suppression d'organes collectifs, de comités et de groupes de travail ; ces décisions doivent être prises sur proposition du Premier ministre et publiées au *Journal officiel*. Dans ce cadre, des comités peuvent être créés pour traiter des aspects spécifiques de la politique gouvernementale requérant une gestion particulière et un suivi systématique. Ils sont composés de membres du Conseil des ministres et/ou de secrétaires d'État, ainsi que de fonctionnaires et d'autres experts (par exemple, des universitaires) du domaine concerné. Ainsi, le ministre de la Santé a créé, le 23 février 2020, un Comité national pour la protection de la santé publique contre la covid-19. L'EEG observe que, pour des raisons tenant à l'obligation de reddition de comptes, le système actuel de création de ce type de comités gagnerait à être clarifié sur le plan juridique, notamment en ce qui concerne la justification formelle de leur nécessité, leur composition (y compris la désignation d'experts ad hoc) et leur financement. Les procédures et résultats pertinents devraient être totalement transparents et accessibles.

29. En cas de désaccord au sein du Conseil des ministres, le Premier ministre soumet la question à un vote ouvert et à la majorité absolue des membres présents (sa voix étant prépondérante en cas d'égalité). Si plus de deux opinions ont été émises lors du vote sans que la majorité requise soit atteinte, le Premier ministre invite ceux qui étaient en faveur d'opinions minoritaires à se rallier à l'une des opinions dominantes. À l'issue de la réunion, un communiqué de presse officiel est publié pour indiquer les questions soulevées en Conseil des ministres et les décisions arrêtées par ce dernier. Le procès-verbal officiel du Conseil des ministres est enregistré au Journal officiel du Conseil d'État. Enfin, certaines décisions peuvent également être prises par le Premier ministre, par un ministre agissant seul (décisions ministérielles) ou par plusieurs ministres agissant de concert (décisions ministérielles conjointes).

<u>Personnel ayant fait l'objet d'une nomination politique</u>

30. Outre les membres du gouvernement, l'exécutif comprend également un personnel non permanent nommé pour des raisons politiques conformément aux dispositions de la législation (article 46 (1-6) de la Loi 4622/2019), ci-après « les conseillers politiques ». Ces conseillers sont de deux sortes : (i) les collaborateurs ministériels et (ii) les conseillers spéciaux. Les postes de collaborateurs ministériels sont assurés par : (i) des personnes — occupant exclusivement leurs fonctions à titre non permanent — choisies par le biais d'un recrutement ; (ii) des agents publics — agissant dans le cadre d'une relation de travail de droit public ou privé à durée indéterminée et servant normalement dans des entités du secteur public — choisis par le biais d'un détachement ; et (iii) par des avocats — agissant dans le cadre d'un mandat salarié de l'État au sein d'entités du secteur public — choisis par le biais d'un détachement. Leur nombre est expressément plafonné par la loi et ne peut être revu à

la hausse que sur décision du Conseil des ministres — prise sur proposition spécifique et motivée d'un membre du gouvernement— publiée au Journal officiel. Les autorités ont confirmé suivre une approche stricte en la matière puisqu'aucune dérogation n'a été accordée à ce jour. La rémunération des intéressés est calculée en fonction de l'échelle des salaires de la fonction publique (voir également le paragraphe 43). Leur mandat prend fin en même temps que celui du mandat du ministre/vice-ministre les ayant nommés et ils n'ont droit à aucune indemnisation en cas de révocation.

31. La législation (article 46, paragraphe 7, de la Loi 4622/2019) prévoit également la possibilité de nommer des conseillers spéciaux à raison de deux au maximum par organe exécutif. Lesdits conseillers sont des experts s'étant distingués dans un domaine spécifique et doivent être recrutés par une décision des membres du gouvernement concernés qui sera publiée au *Journal officiel*. Ils ne perçoivent pas de salaire, d'indemnité ou d'autre avantage financier, à l'exception du remboursement de leurs frais de déplacement. Ils sont recrutés pour une période déterminée et leur mandat prend fin lorsque la mission pour laquelle ils ont été engagés est terminée.

32. Les postes de conseillers politiques sont pourvus par le biais d'un avis de recrutement signé par l'organe de nomination, lequel est publié au *Journal officiel* et comprend des informations sur le poste à pourvoir, l'échelle de rémunération applicable, ainsi que toute indemnité liée à l'exercice de fonctions à responsabilités et autres avantages (article 47(1-2) de la Loi 4622/2019). La loi fixe certaines exigences en matière de recrutement, notamment : (i) les qualifications minimales : diplôme sanctionnant la fin de l'enseignement secondaire élémentaire et bonne connaissance d'une langue de l'UE (article 48(1) de la Loi 4622/2019) ; (ii) les critères généraux applicables au recrutement des fonctionnaires (à l'exception du plafond de nomination) : nationalité, accomplissement des obligations militaires, bonne santé, casier judiciaire vierge, absence de révocation d'un autre poste dans le secteur public (article 48(2) de la Loi 4622/2019, articles 4 à 9 du Code de conduite des fonctionnaires) ; et (iii) les obstacles à la nomination, à savoir l'interdiction de recruter des conseillers relevant d'une des catégories de personnes non autorisées par la loi à entrer dans la fonction publique ou bien des conseillers dont le conjoint/partenaire ou un parent au premier ou deuxième degré est membre du gouvernement (article 76 de la Loi 4622/2019). Les qualifications et l'absence d'obstacles à la nomination doivent être attestées par une déclaration sur l'honneur, les services chargés du recrutement des conseillers politiques étant tenus de vérifier tous les diplômes, certificats et autres preuves produites par les personnes concernées (article 48(3-4) de la Loi 4622/2019). Les autorités ont indiqué que les décisions de recrutement pertinentes sont publiées à la fois au Journal officiel et sur le portail *Di@vgeia*. En septembre 2021, on comptait 520 conseillers politiques.

33. Un conseiller politique recruté dans le secteur privé peut continuer à exercer son occupation principale (article 76(2) de la Loi 4622/2019). Le cas échéant, il devra néanmoins se conformer à certaines règles énoncées dans la Loi 4622/2019, notamment en ce qui concerne l'obligation de s'acquitter de ses fonctions publiques avec intégrité, objectivité, impartialité et responsabilité sociale, d'agir dans l'intérêt général et de se conformer au devoir de réserve et de confidentialité (article 71 de la Loi 4622/2019), ainsi que de prévenir et de déclarer ses éventuels conflits d'intérêts (articles 71(2-3) et 72(2-3) de la Loi 4622/2019).

34. L'EEG a examiné de manière approfondie le statut des conseillers politiques. Elle reconnaît d'emblée des qualités au système. Certaines dispositions législatives limitent le

nombre de conseillers pouvant travailler au sein de chaque ministère (lesquelles sont d'autant mieux respectées — selon les informations de l'EEG — que le gouvernement tient des registres centralisés). La rémunération des intéressés est calculée en fonction de l'échelle des salaires de la fonction publique. De plus, la loi fixe les critères de recrutement : qualifications minimales, absence d'obstacles à la nomination (en vue notamment de prévenir les conflits potentiels d'intérêts inhérents à un lien de parenté et à s'assurer que l'intéressé n'a pas de casier judiciaire et n'a jamais été condamné pour une infraction disciplinaire grave). De plus, l'avis de recrutement doit préciser le profil du poste à pourvoir et la rémunération prévue et la décision finale de nomination doit être publiée.

35. L'EEG considère cependant que des éclaircissements s'imposent concernant le statut des conseillers politiques et le cadre de prévention de la corruption leur étant applicables. À cet égard, L'EEG note que le statut des conseillers politiques recèle une contradiction intrinsèque. D'une part les intéressés sont partiellement couverts par certaines dispositions de la Loi 4622/2019 alors même qu'ils ne font pas partie de la liste exhaustive des personnes (au nombre desquelles figurent les membres du gouvernement et les vice-ministres) couvertes par ladite loi (article 68 de la Loi 4622/2019 – voir aussi le paragraphe 85). D'autre part, il relèverait des règles de la fonction publique (Code de conduite, Code de procédure administrative et Manuel de bonne conduite administrative). En examinant la question de savoir comment les règles relatives aux fonctionnaires s'appliquent effectivement aux conseillers politiques, l'EEG a pu constater certaines divergences notables, par exemple en ce qui concerne les procédures de recrutement et de révocation (très réglementées par rapport à la fonction publique), les incompatibilités, la formation, etc.

36. Pour l'EEG, le statut de fonctionnaire des conseillers politiques est difficile à concilier avec leur rôle politique et leur occupation sur la base de la confiance. Les autorités ont fait valoir que ces catégories de personnes ne disposent d'aucune forme de pouvoir exécutif puisqu'elles ne gèrent ni n'administrent les affaires qui relèvent des services du ministère concerné et qu'elles n'ont pas non plus le statut d'autorité supérieure pour ces services. Les cabinets sont chargés de l'étude des questions et de la collecte des données nécessaires pour fournir des informations appropriées, de la garde de la correspondance, de l'entretien du personnel protocolaire, du soin de la communication avec les membres du gouvernement, les citoyens, les représentants des institutions sociales et les fonctionnaires en général et de la garantie du bon accomplissement des obligations cérémonielles (article 45, paragraphes 3 et 5, Loi 4622/2019). L'EEG note que, même si les conseillers politiques ne sont pas investis de pouvoirs exécutifs *stricto sensu*, ils ont des fonctions exécutives car ils participent directement à la prise de décision concernant les politiques publiques ou ont une influence décisive sur leur développement compte tenu de la position qu'ils occupent. Par conséquent, conformément à la pratique du GRECO, les collaborateurs ministériels et les conseillers spéciaux doivent être considérés comme des PHFE au sens du présent rapport.

37. Conséquemment, Il est essentiel que les exigences de transparence et d'intégrité applicables aux conseillers politiques soient adaptées à la nature de leur mandat et à leurs responsabilités spécifiques, et donc équivalentes à celles appliquées aux autres personnes nommées à des fonctions exécutives de haut niveau. Une attention particulière doit être accordée à certaines obligations liées à la prévention des conflits d'intérêts, dont certaines ne sont actuellement pas (ou pas entièrement) appliquées aux conseillers politiques, mais qui revêtent une importance primordiale pour eux, notamment en ce qui concerne les contacts avec les lobbyistes (paragraphe 74), les dispositions relatives à l'éthique et aux conflits

d'intérêts (paragraphes 56, 93, 95, 96, 97, 98, 100 et 114), le pantouflage (paragraphe 104), ainsi que la portée des déclarations de patrimoine et les obligations de publication correspondantes (paragraphe 110). De même, il faudrait veiller à ce que les intéressés puissent suivre une formation adéquate (lors du recrutement et, par la suite, à intervalles réguliers) et bénéficier de conseils à propos de leurs dilemmes éthiques (paragraphe 58). **Le GRECO recommande que le statut juridique et les obligations des conseillers politiques soient clarifiés et réglementés de manière approfondie afin de les soumettre aux normes d'intégrité les plus élevées, y compris en ce qui concerne les règles de conduite, les conflits d'intérêts et les obligations de déclaration de patrimoine.**

38. Par ailleurs, des mesures supplémentaires devraient être prises pour améliorer la transparence de la nomination des conseillers. Bien que les nominations individuelles soient annoncées au fur et à mesure sur le portail de transparence, il serait préférable que ces informations soient codifiées et rendues plus facilement accessibles en ligne, afin que le public puisse avoir une vue d'ensemble du nombre, de la rémunération et des fonctions des conseillers politiques, y compris en ce qui concerne l'emploi principal/les activités accessoires des intéressés dans la mesure où ceux-ci peuvent continuer à exercer leur profession et où certains (conseillers spéciaux) travaillent bénévolement. **Le GRECO recommande que, en vue de garantir une meilleure transparence, le nom, les fonctions et la rémunération (s'agissant des tâches accomplies pour le gouvernement) des conseillers politiques, ainsi que des informations sur leurs activités accessoires éventuelles, soient divulgués d'une manière qui permette un accès facile et approprié du public en ligne**.

39. Il convient de noter que les recommandations formulées dans la suite du présent rapport s'adressent à toutes les personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif et, à ce titre, couvrent également les conseillers politiques selon que de besoin.

Personnel n'étant pas nommé pour des raisons politiques : hauts fonctionnaires

40. Enfin, les secrétaires permanents sont les plus hauts fonctionnaires au niveau ministériel. Ils sont chargés d'assurer un fonctionnement administratif et financier harmonieux et efficace du ministère en cause. Le poste de secrétaire permanent n'est pas considéré comme relevant des nominations politiques : la personne nommée est issue de la fonction publique et elle est choisie par le Conseil supérieur de sélection du personnel civil (ASEP) qui est une autorité indépendante. Le mandat des secrétaires permanents, limité à trois ans, ne peut être renouvelé qu'une seule fois. Il est rappelé que les fonctionnaires ont déjà été évalués dans le cadre du Deuxième Cycle d'évaluation du GRECO.

Rémunération et autres avantages

41. Les ministres reçoivent une rémunération mensuelle s'élevant à 5 135 EUR. Cette somme est imposée selon les règles fiscales généralement applicables, à l'exception d'une portion spéciale (880 EUR) qui n'est pas imposable. Les ministres qui sont également membres du Parlement perçoivent en outre des indemnités parlementaires (au titre notamment de

leurs déplacements, de leurs frais d'affranchissement, de leurs coûts liés à l'organisation de leur bureau, etc.)[6].

42. Les salaires des hauts fonctionnaires sont fixés par la Loi uniforme sur les salaires[7] sur la seule base de leur statut et du niveau des fonctions de leurs postes respectifs, comme indiqué dans le tableau ci-dessous. Des allocations familiales peuvent également être perçues en sus.

STATUT	RÉMUNÉRATION (en EUR)		
	Rémunération de base	Indemnité de responsabilité	TOTAL
Secrétaire général	3 231	1 400	**4 631**
Secrétariat administratif	3 231	1 400	**4 631**
Secrétaire spécial	2 800	1 150	**3 950**
Postes spéciaux de premier niveau	1 960	600	**2 560**
Postes spéciaux de deuxième niveau	1 820	550	**2 370**

43. Il en va de même pour tous les autres fonctionnaires de haut niveau, comme indiqué dans le tableau ci-dessous. Des allocations familiales peuvent également être perçues en sus.

STATUT/POSTE	Total de la rémunération (en EUR)
Chef de Cabinet	2 604
Personnel non permanent : titulaires d'un doctorat	2 036
Personnel non permanent : titulaires d'une maîtrise ou diplômés de l'École nationale d'administration publique et des collectivités locales	1 918
Personnel non permanent : diplômés de l'enseignement supérieur	1 800

44. Le budget annuel de l'État peut être consulté en ligne sur le site Web du ministère des Finances. Il ventile les crédits par ministère et par catégorie de dépenses. La partie dépenses est mise en œuvre dans le cadre de crédits approuvés. Pendant la période d'exécution, la décision d'utiliser les montants de chaque poste budgétaire est prise par la personne responsable, c'est-à-dire le ministre lui-même. Pour assurer la transparence et la publicité des décisions du ministre, une procédure impliquant la Direction générale des services financiers (DGSF) a été établie, telle qu'elle peut être consultée à l'adresse *Di@vgeia*.

45. Par ailleurs, la Cour des comptes est responsable des audits externes (y compris préalables). Des exigences de contrôle supplémentaires s'appliquent aux dépenses dites « classées secret » ou les réserves pour imprévus. En résumé, les décisions des ministres compétents en matière de dépenses sont soumises à certaines limitations légales revêtant notamment la forme de plafonds et de processus d'audit.

[6] Des informations sur la rémunération des députés, leur salaire et d'autres avantages, sont publiées sur le site Web du Parlement à l'adresse https://www.hellenicparliament.gr/userfiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/VoulApozNew.pdf.

[7] Laquelle instaure une série de 36 échelles de salaires correspondant chacune à une catégorie d'employés. Chaque échelle est divisée en 18 niveaux correspondant à un salaire de base fixé par la loi.

Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

46. L'Autorité nationale pour la transparence a été établie en 2019 dans le but de rationaliser la politique de lutte contre la corruption (Loi 4622/2019 sur l'organisation, le fonctionnement et la transparence du gouvernement, des institutions gouvernementales et de l'administration centrale). Cette initiative a donné lieu à une modernisation radicale de l'organisation et du fonctionnement des cinq principaux organismes d'audit public (Inspecteurs-contrôleurs de l'administration publique, Inspecteur général de l'administration publique, Corps d'inspecteurs des services de santé et de protection sociale, Corps d'inspecteurs des travaux publics, Corps d'inspecteurs-contrôleurs des transports), ainsi que du Secrétariat général de la lutte anticorruption. L'ANT fait également office de Service de coordination antifraude de coordination antifraude (AFCOS) de la Grèce en collaboration avec le Secrétariat spécial de l'Unité de la criminalité financière et économique (SDOE).

47. L'ANT vise à accroître le cadre national d'intégrité et de responsabilité, notamment en effectuant des audits et des enquêtes, en développant des stratégies de prévention et de lutte contre la corruption et en renforçant la sensibilisation à l'impact de la corruption sur la société et l'économie. Elle opère conformément aux principes de contrôle, de reddition de comptes et de transparence. La lutte anticorruption menée par l'ANT repose sur trois piliers opérationnels essentiels : (i) audits et enquêtes sur la corruption et la mauvaise administration ; (ii) politiques de prévention et d'intégrité ; et (iii) activités de sensibilisation et de communication. Le mandat de l'ANT ne couvre pas seulement toutes les institutions publiques (que ce soit au niveau central ou local), mais s'étend également aux entités privées qui ont conclu un contrat, font du commerce ou participent à une activité économique avec des organismes relevant du secteur public.

48. L'ANT jouit d'une indépendance fonctionnelle et d'une autonomie administrative et financière et n'est pas soumise au contrôle ou à la supervision d'organes gouvernementaux, d'institutions publiques ou d'autres autorités administratives. Un système de gouvernance (contrôle et équilibre) est en place, qui consiste en (i) le gouverneur de l'ANT, qui est le chef de l'organisation. Il/elle est nommé(e) par la commission parlementaire compétente et assume les responsabilités suivantes : il/elle formule les priorités stratégiques de l'ANT, définit le cadre opérationnel et les dispositions de l'ANT, représente l'ANT au niveau national et international, et exerce toutes les compétences de l'ANT qui ne sont pas explicitement exercées par un autre organisme en vertu de la loi ; (ii) le conseil d'administration, qui est l'organe de surveillance de l'ANT, composé du président et de quatre autres membres nommés par la commission parlementaire compétente. Il approuve la stratégie, le budget et le plan d'action annuel de l'ANT, il nomme le comité d'audit. Le Conseil n'a pas le pouvoir d'interférer dans l'investigation de cas spécifiques ; et (iii) le Comité d'audit, qui supervise le bon fonctionnement du système de contrôle interne de l'ANT et renforce l'indépendance des auditeurs internes de l'ANT.

49. Un Comité d'éthique, ainsi dénommé au sein de l'ANT, traite de toute question qui lui est soumise par le Premier ministre, en matière d'éthique et de prévention des conflits d'intérêts concernant les hauts fonctionnaires relevant du champ d'application *personae* de la Loi 4622/2019 ; examine les demandes postérieures d'emploi ; peut, de sa propre initiative, vérifier l'application des règles relatives à l'inéligibilité, aux incompatibilités et à la prévention des conflits d'intérêts des membres du gouvernement, des secrétaires d'État, des secrétaires généraux et spéciaux, des organes directeurs du secteur public et du personnel non

permanent (chapitre 1, partie D sur la transparence et l'intégrité, Loi 4622/2019), ainsi que proposer l'imposition de sanctions, le cas échéant ; est consultée lors de la rédaction de codes de conduite pour les hauts fonctionnaires relevant du champ d'application *personae* de la Loi 4622/2019 ou pour d'autres fonctionnaires ou agents de l'administration publique, qui lui sont soumis par le Premier ministre (article 74, Loi 4622/2019).

50. L'ANT est responsable devant le Parlement. Elle publie un rapport d'activité annuel et peut, dans des cas exceptionnels et sur demande, soumettre au Premier ministre et au président du Parlement des rapports spéciaux sur des questions relevant de sa compétence. L'ANT collabore avec les autorités judiciaires et le ministère public, ainsi qu'avec toutes les autres autorités et institutions administratives en matière de contrôle financier, de reddition de comptes, de transparence et de lutte contre la fraude et la corruption.

51. En 2021, le budget de l'ANT s'élève à environ 8,5 millions d'euros (mais peut être sujet à modifications suivant les besoins opérationnels). La loi fixe les effectifs de l'ANT à 503 employés et l'Agence continue à recruter du personnel supplémentaire. À cet égard, ses représentants ont souligné que le défi ne porte pas tant sur le nombre que sur la recherche des capacités et de la spécialisation requises pour pourvoir les postes vacants. Au moment de la visite sur place, ces postes étaient répartis comme suit : 321 pour les enquêteurs-auditeurs, 57 pour les experts en intégrité, 12 pour les experts en sensibilisation et 91 pour les experts travaillant sur l'informatique, les ressources humaines, les services financiers et les marchés publics, 4 pour l'audit interne et la protection des données et 18 pour la planification stratégique, la gestion de projets et les analyses comportementales. L'ANT dispose d'un bureau central à Athènes et de six agences régionales situées respectivement à Thessalonique, Larissa, Tripoli, Patras, Serres et Réthymnon.

52. L'ANT est responsable de la mise en œuvre du Plan national d'action anticorruption (PNAC). Le premier PNAC a été adopté en 2013 avant d'être mis à jour en 2015. Sa version actuelle couvre la période allant de 2018 à la mi-2021. Il aborde plusieurs sujets examinés dans le présent rapport, notamment le lobbying, la protection des lanceurs d'alerte, l'audit interne, le suivi (et la modification éventuelle) des Codes de conduite — y compris celui des membres du gouvernement —, le suivi des déclarations de patrimoine, etc. Sur la base de l'expérience déjà acquise lors de la mise en œuvre des précédents PNACs, le gouvernement élabore une nouvelle stratégie pour la période 2022-2025. L'EEG a été informée que cette prochaine version mettrait l'accent sur les secteurs et activités à haut risque. Un outil de gestion des risques de fraude a récemment été élaboré en vue de faciliter la cartographie des risques dans les institutions publiques.

53. L'EEG se félicite de la création de l'ANT et de l'attention portée par les autorités à une coordination globale de sa politique anticorruption, un aspect identifié pendant des années comme l'un des principaux maillons faibles du système. En ce qui concerne la mise en œuvre du PNAC (2018-2021), plusieurs objectifs proclamés ont effectivement été atteints (y compris une révision de la Constitution visant à modifier le régime d'immunité des parlementaires et des membres du gouvernement, voir également le paragraphe 116). Il convient de saluer ces efforts allant dans la bonne direction. Ceci dit, du travail reste à faire et, dans ce contexte, l'EEG espère que le nouveau PNAC en cours d'élaboration tiendra compte des recommandations du présent rapport s'agissant d'identifier les réformes à mettre en place.

Principes éthiques et règles de conduite

54. Un Code de conduite à l'intention des membres du gouvernement a été publié en 2014. Ses dispositions visent l'obligation de confidentialité, la remise et l'accès aux dossiers de travail, la bonne gestion, la transparence et l'impartialité, les cadeaux et la prévention des conflits d'intérêts. De plus, le Code de conduite des parlementaires s'applique également aux ministres qui exercent aussi un mandat de député. Le Code de conduite à l'usage des parlementaires est assorti d'un Guide de conformité, ainsi que d'un système d'application et de surveillance. Il a été examiné dans le cadre du Quatrième Cycle à la satisfaction du GRECO. Par ailleurs, certains ministères ont élaboré leur propre Code de conduite qui s'applique à toutes les personnes travaillant en leur sein (il existe, par exemple, un Code de conduite du ministère des Finances). L'ANT a élaboré un code de conduite pour les auditeurs internes, un code de conduite professionnelle pour les inspecteurs et les auditeurs de l'ANT, et un code d'éthique et de bon comportement administratif du personnel de l'ANT, qui sont tous accessibles au public[8]. Comme déjà décrit, le Comité d'éthique de l'ANT doit être consulté lors de l'élaboration de codes de conduite dans l'administration publique (voir le paragraphe 49 sur les responsabilités du Comité d'éthique).

55. L'EEG a été informée qu'afin de renforcer l'éthique dans l'administration publique, des Codes spécifiques à un secteur d'activité sont en cours d'élaboration en vue d'une meilleure adaptation aux défis quotidiens propres à chaque institution. Le PNAC fixe également comme l'un de ses objectifs la révision du Code de conduite des membres du gouvernement. L'EEG note que le Code actuel n'est assorti d'aucun mécanisme de contrôle et d'application. Elle souligne en outre que certaines de ses dispositions ne sont pas conformes aux exigences légales applicables aux mêmes questions telles qu'elles ont été introduites par la Loi 4622/2019 (concernant par exemple les périodes d'attente et les procédures à respecter pour éviter un conflit d'intérêts). Les autorités elles-mêmes ont reconnu que la loi susmentionnée avait en quelque sorte supplanté le Code, lequel ne s'est jamais vraiment imposé, précisément en raison de l'absence de mécanismes de suivi.

56. Les autorités ont donc hésité quant à l'intérêt d'actualiser le code de conduite des membres du gouvernement. Elles étaient plutôt d'avis que les dispositions complètes de la loi 4622/2019 étaient suffisantes pour réglementer les questions de conduite pour les PHFE. L'EEG comprend que la loi 4622/2019 met en place un cadre d'intégrité détaillé pour les PTEF (bien qu'elle ne couvre pas de manière cohérente des conseillers politiques, comme cela a déjà été expliqué), qui est associé à des mécanismes d'application. Toutefois, l'EEG estime qu'il serait utile de disposer d'un code de conduite autonome, distinct et plus facile à utiliser (pour ses destinataires, mais aussi pour le grand public) que les dispositions éthiques contenues dans la Loi 4622/2019. En outre, l'EEG note qu'il existe d'autres obligations supplémentaires liées à la conduite qui ont été intégrées dans la législation récente, par exemple, concernant les relations avec les lobbyistes ou l'acceptation de cadeaux (Loi 4829/2021). Il serait préférable que toutes ces obligations liées à la conduite soient regroupées, et expliquées au moyen de conseils et d'exemples pratiques, dans un code de conduite détaillé qui viendrait compléter l'arsenal législatif pour les PHFE. Les Codes de conduite sont censés être des instruments vivants, adaptés aux nouvelles situations et aux nouveaux dilemmes pouvant survenir au fil du temps, facilement utilisables et

[8] https://aead.gr/publications/manuals.

compréhensibles par les personnes visées. En conséquence, une recommandation suit à cet égard au paragraphe 58.

Sensibilisation

57. Les obligations en matière d'éthique et d'intégrité énoncées dans le Code de conduite des membres du gouvernement ou dans la Loi 4622/2019 n'ont donné lieu à aucune ligne directrice. Le GET considère certainement que l'élaboration de telles lignes serait opportune et permettrait de traiter de manière plus ciblée et concrète le type de dilemmes pratiques pouvant survenir dans l'exécution des tâches quotidiennes et de la conduite attendue des intéressés (s'agissant notamment de l'acceptation de cadeaux et d'autres avantages, des contacts avec des tiers, des possibilités d'auto-récusation en présence de conflits d'intérêts spécifiques, de l'utilisation abusive d'informations, de positions et de contacts privilégiés, etc.) Le Secrétariat général aux affaires juridiques et parlementaires de la présidence du gouvernement a indiqué vouloir élaborer une FAQ et des documents d'orientation, ainsi qu'une formation sur la prévention des conflits d'intérêts à l'intention des PHFE, notamment en exploitant davantage l'expérience acquise dans la mise en œuvre des obligations de signalement visant à éviter les conflits d'intérêts (voir également le paragraphe 91). Les autorités ont ajouté que, chaque année, le CEDP, en collaboration avec le parlement, organise une session de formation de sensibilisation pour les représentants politiques (parlementaires et membres du gouvernement) concernant la déclaration financière, comprenant aussi des conseils sur les dispositions relatives aux conflits d'intérêts (par exemple en matière d'investissements offshore, de propriété effective, sur les PPE, etc.

58. De plus, l'ANT a fait part de ses plans actuels visant à nommer des conseillers d'intégrité dans chaque ministère. Ces conseillers seront chargés de fonctions essentielles en matière de promotion des questions d'éthique et d'intégrité, s'agissant notamment de prodiguer des conseils individualisés, de recevoir des rapports sur les manquements à l'intégrité et de superviser les enquêtes subséquentes, de concevoir et de coordonner des activités de formation et de renforcement des capacités, de participation à la formulation de politiques internes et d'élaboration d'outils visant à renforcer l'intégrité et la transparence, ainsi que de proposer des recommandations d'amélioration (article 24 de la Loi 4795/2021). Au moment de la visite, un projet pilote était en cours pour la mise en place de responsables de l'intégrité au sein du ministère de la Santé, du ministère des Sports et du ministère de l'Intérieur, et les autorités espéraient que d'ici la fin 2021 des responsables de l'intégrité seraient nommés dans la majorité des ministères. Cette initiative est en cours. Il n'est pas absolument certain que les PHFE pourront s'adresser à ces responsables en cas de dilemme éthique. L'EEG a également appris que les conseillers politiques peuvent, en principe, bénéficier de la formation offerte aux fonctionnaires, même si cela ne s'est jamais produit. L'EEG réitère ses préoccupations quant aux types de conseils et de formations à proposer aux conseillers politiques, lesquels devraient être adaptés à la nature des fonctions assumées par les intéressés (et qui se rapprochent davantage de celles des membres du gouvernement que des fonctionnaires). À la lumière des considérations qui précèdent, **le GRECO recommande (i) qu'un code de conduite détaillé pour les personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif soit adopté (sur des questions telles que les contacts avec des lobbyistes et des tiers, la prévention des conflits d'intérêts, les cadeaux et autres avantages, les activités accessoires et les situations postérieures à l'emploi, les obligations de déclaration, etc.) et rendu facilement accessible au public, et (ii) qu'il soit complété par des**

mesures pratiques pour sa mise en œuvre, y compris des orientations écrites, des conseils confidentiels et des formations au début du mandat et régulièrement par la suite.

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

Accès à l'information

59. La Grèce n'a ni signé ni ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE 205). Il n'existe actuellement aucune loi consacrée à la liberté de l'information en Grèce. Toutefois, la Constitution prévoit un droit d'accès général. En particulier, toutes les personnes ont droit à l'information, comme indiqué par la législation. Des restrictions de ce droit peuvent être imposées par la loi seulement en cas d'absolue nécessité et si elles sont justifiées pour des raisons de sécurité nationale, de lutte contre le crime ou de protection des droits et intérêts de tiers. De plus, toutes les personnes ont le droit de participer à la société de l'information. L'État doit faciliter l'accès à l'information électronique, ainsi que la production, l'échange et la diffusion des données (article 5 de la Constitution). Toutes les personnes ont droit à la protection contre la collecte, le traitement et l'utilisation — particulièrement par des moyens électroniques — de leurs données personnelles, ainsi qu'il est prévu par la loi (article 9 de la Constitution). D'autres lois visent la protection des données à caractère personnel et la vie privée, ainsi que le gouvernement électronique.

60. Par ailleurs, la Loi 2690/1999 sur la ratification du Code de procédure administrative et d'autres dispositions prévoient que toute personne intéressée jouit d'un droit d'accès aux documents administratifs créés par des organismes officiels. La Loi 4727/2020 sur la gouvernance numérique et les communications électroniques (chapitre C) établit un numéro d'identification personnel pour chaque citoyen, qui est nécessaire pour la vérification obligatoire de l'identité des personnes concernant leurs transactions dans le secteur public. Les demandes doivent être rédigées par écrit et déposées soit par la personne en cause (directement ou par l'intermédiaire d'un représentant légal) soit par voie électronique. Le terme « documents administratifs » désigne tout document produit par une autorité publique, qu'il s'agisse d'un rapport, d'une étude, d'un procès-verbal, de statistiques, d'une circulaire administrative, d'une réaction, d'un avis ou d'une décision. En outre, la loi permet aux personnes ayant un intérêt spécifique légitime à obtenir des documents privés relatifs à un dossier les concernant. Les documents visant la vie privée d'une personne physique n'entrent pas dans le champ d'application de la loi susmentionnée. Cette dernière interdit la communication de documents secrets, y compris ceux relevant de la défense nationale, de l'ordre public et des affaires fiscales. Par exception, les documents peuvent également être restreints s'ils concernent les délibérations du Conseil des ministres, ou s'ils sont susceptibles d'entraver de manière substantielle les enquêtes judiciaires, militaires ou administratives sur des infractions pénales ou administratives. L'autorité compétente est tenue de répondre aux demandes de communication d'informations visant plus particulièrement un certificat, un document justificatif ou une attestation dans un délai n'excédant pas 60 jours (article 10(3) de la Constitution). Toute personne peut se tourner vers l'Ombudsman, l'ANT et, en dernier ressort, vers les tribunaux pour faire valoir son droit à l'information.

61. La politique d'accès libre aux données publiques constitue une priorité de l'administration publique grecque. La Loi 4305/2014 et la Loi 4727/2020 adoptent le principe selon lequel les informations du secteur public doivent être « ouvertes par défaut ». La Grèce

est membre du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) depuis 2011. Elle met actuellement en œuvre son Quatrième Plan d'action (2019-2022), tel qu'il a été modifié en décembre 2020 pour tenir compte des circonstances spéciales liées à la pandémie de covid-19 et intégrer de nouvelles propositions émanant d'organisations de la société civile, d'entreprises et de simples citoyens. Cette modification faisait suite à une recommandation du PGO — relative à un Mécanisme de suivi indépendant (MRI) (Independent Reporting Mechanism (IRM)) — visant à favoriser la participation du public à l'élaboration d'une stratégie d'ouverture des données publiques. Le MRI appelle également à des efforts accrus en matière d'homogénéisation des ensembles de données, de transparence des marchés publics (notamment en ce qui concerne les marchés passés d'urgence pour lutter contre la pandémie de covid-19) et de protection des lanceurs d'alerte. Le Plan d'action insiste également sur la mise en place d'une gouvernance ouverte au niveau local.

62. Depuis 2010, la Grèce exploite une plate-forme électronique baptisée *Di@vgeia* sur laquelle tous les organismes publics doivent poster l'ensemble de leurs actes, y compris les décisions de nomination, les attributions de subventions, les transferts de personnel et les décisions relatives aux subventions publiques aux citoyens. Conformément à la Loi 4210/2013, aucun acte n'est considéré comme valide s'il n'a pas été préalablement téléchargé et posté sur la plate-forme électronique. Un réseau national de 4 600 groupes de travail est en place ; leurs dirigeants forment un groupe de travail central commun qui appuie le réseau en mettant l'accent sur une coopération étroite, la résolution des problèmes communs, le partage des meilleures pratiques et la collecte des retours d'information. D'autres mesures ont été/seront prises pour assurer une approche cohérente du stockage et de la structuration des informations. Jusqu'à une période récente, les ensembles de données publiques disponibles étaient dispersés entre différents sites Web sous divers formats, ce qui avait parfois pour effet d'empêcher leur réutilisation. Un dépôt de données centralisé a été conçu pour permettre, entre autres, aux citoyens d'identifier et de voter pour des ensembles de données pouvant leur être utiles, mais n'ayant pas encore été rendus publics. Enfin, la plate-forme en ligne « Gouvernement ouvert » fournit des informations (et permet de mettre en place des canaux participatifs, le cas échéant) concernant : (i) le recrutement de fonctionnaires (postes de haut niveau et de niveau intermédiaire) ; (ii) la consultation du grand public concernant les projets de loi ; ou (iii) le laboratoire cybernétique qui réunit des experts en technologie et des institutions gérant des projets informatiques pour le compte du secteur public et des administrés.

63. L'EEG note en particulier deux aspects de l'accès à l'information : l'un concerne l'obligation pour les autorités publiques de collecter, actualiser et publier des informations (information active), et l'autre, l'obligation pour les mêmes autorités de répondre aux demandes d'information du public (information passive). L'EEG se félicite de l'action résolue déployée par les autorités pour se conformer à l'aspect actif de la liberté d'information (par exemple, la publication obligatoire des lois et règlements, des décisions administratives relatives aux nominations et aux transferts, des contrats d'adjudication, etc.) sur le portail *Di@vgeia*.

64. En ce qui concerne l'aspect passif de la liberté de l'information, l'évaluation est moins positive. Il n'existe pas de loi spécifique sur le sujet et la plupart des dispositions applicables se trouvent dans le Code général de procédure administrative. L'EEG estime qu'il serait possible de revoir la législation en vigueur et de décider si, en définitive, le temps est venu d'élaborer une loi spécifique sur cette question, laquelle comprendrait également des

dispositions relatives à sa mise en œuvre (un aspect plus problématique selon elle). Certaines exigences légales pourraient limiter l'accès à l'information. Dans ce contexte, alors que la Constitution consacre un droit général à l'information, le Code de procédure administrative établit que les personnes « intéressées » (plutôt que « toute » personne) peuvent déposer des demandes d'information. Selon la presse, ces demandes doivent être extrêmement précises : si l'intitulé (titre) de l'affaire n'est pas tout à fait juste, l'accès peut facilement être refusé. En outre, l'EEG considère que le délai de 60 jours pour répondre aux demandes d'information est plutôt long. Même si elle reconnaît que certaines demandes pesantes/complexes peuvent justifier une prolongation du délai, ladite mesure devrait être l'exception plutôt que la règle et les délais de réponse considérablement raccourcis. En outre, aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect et les personnes exerçant leur droit à l'information ne bénéficient que d'un soutien limité. La Constitution a établi le droit à une compensation financière si le délai de réponse aux demandes d'information n'est pas respecté, mais l'EEG a appris que cette disposition a finalement été abrogée en 2013 en raison des difficultés liées à son application effective et des risques d'utilisation abusive. Enfin, il est possible pour un citoyen d'acheminer sa demande par l'intermédiaire de l'ANT, cette dernière n'étant toutefois soumise à aucun délai précis pour transmettre la demande à l'autorité compétente, ce qui risque de retarder encore plus le processus.

65. Comme évoqué précédemment, le principal problème dans ce domaine concerne l'application pratique. À cet égard, les statistiques de l'Ombudsman confirment que l'inertie de l'administration (plutôt qu'un véritable refus d'accéder à la demande) est souvent la norme. L'EEG a reçu quelques exemples concrets dans ce sens, lesquels mentionnent spécifiquement des informations détenues par des PHFE (par exemple, une demande d'information concernant la relocalisation de mineurs d'un camp de réfugiés en Grèce vers d'autres États membres de l'UE, laquelle a été rejetée par le ministre grec compétent, mais que l'ONG concernée a finalement reçue, six mois plus tard, par le biais d'une demande distincte adressée à un ministère d'un pays tiers impliqué dans l'affaire). L'Ombudsman n'a pas le pouvoir de contraindre une administration publique à agir, car il ne peut émettre que des recommandations non contraignantes. Les représentants d'ONG que l'EEG a rencontrés ont également confirmé qu'ils doivent s'adresser aux tribunaux pour satisfaire leurs demandes dans ce domaine ; cette procédure consomme du temps et des ressources (y compris les frais de justice). L'accès à l'information devrait être obtenu en temps utile ; ceci est particulièrement vrai pour la prévention de la corruption. Lorsque l'information arrive tardivement, elle risque de ne plus présenter grand intérêt. Lorsque les demandes d'information requièrent des efforts et du temps, les demandeurs sont généralement dissuadés non seulement de faire aboutir leur demande initiale, mais aussi de recourir à la procédure à l'avenir. Une telle attitude est contraire à l'esprit de toute législation relative à la liberté de l'information.

66. L'EEG attire l'attention sur les pratiques pertinentes d'autres États membres, dont le potentiel n'a pas encore été exploité en Grèce, par exemple la nomination de responsables de l'information, l'élaboration de lignes directrices claires, un système interne d'enregistrement des demandes, la création d'un organe spécialisé chargé de superviser la mise en œuvre, une assistance supplémentaire aux personnes exerçant le droit à l'information, des sanctions et des mesures dissuasives en cas d'inaction, la mise en place de mécanismes de recours efficaces, etc. Enfin, un changement d'état d'esprit s'impose à tous les égards, ce qui implique des formations ciblées pour parvenir à une interprétation et une application communes des dispositions relatives à la liberté de l'information, ainsi que des

mesures de sensibilisation du public. Les autorités sont encouragées à tenir compte de ces expériences précieuses lors de l'élaboration d'un plan de mise en œuvre efficace facilitant davantage l'accès à l'information. L'EEG note que la Grèce n'a pas adhéré à la STCE 205 et encourage les autorités à le faire en temps utile, car cela pourrait ouvrir la voie à une mise en œuvre plus avancée de la liberté d'information. **Le GRECO recommande d'entreprendre une évaluation indépendante des exigences en matière d'accès à l'information afin d'adopter une réglementation, ainsi que les mesures de mise en œuvre nécessaires, en pleine conformité avec les normes de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE 205).**

Transparence du processus législatif

67. Les procédures d'élaboration des lois ont été totalement refondues ces dernières années. Ainsi, la Loi 4622/2019 se fonde sur les principes et techniques d'amélioration de la réglementation, l'accent étant mis sur le renforcement du rôle des analyses d'impact. Deux manuels détaillés de méthodologie législative (y compris un modèle d'analyse d'impact complète) ont été publiés en 2020, afin d'uniformiser le mode d'action des différentes entités publiques compétentes, et sont disponibles en ligne. À partir de juillet 2020, tous les projets de loi soumis au Parlement devront respecter les règles et normes énoncées dans ces manuels.

68. Plus particulièrement, les mécanismes de participation des citoyens ont été minutieusement réglementés. Les initiatives législatives doivent faire l'objet d'un processus de consultation publique en ligne sur la plate-forme OpenGov.gr avant d'être transmises au Parlement pour discussion. La loi prévoit des délais et des procédures pour permettre au public de formuler des commentaires. La durée normale de la consultation est fixée à 14 jours ; elle peut toutefois être ramenée à une semaine ou prolongée d'une semaine supplémentaire, sur recommandation du ministre compétent et avec l'aval de la Présidence du gouvernement, pour des raisons dûment justifiées telles qu'elles sont énumérées dans le rapport sur la consultation publique accompagnant le dispositif (article 61(2-3) de la Loi 4622/2019). Pour l'EEG, il aurait été préférable que le délai légal de consultation ne soit pas assorti d'une possibilité de dérogation sur la base de la décision du ministre compétent (même si elle est justifiée) ou qu'une indication soit donnée dans la loi elle-même sur les motifs pouvant être invoqués à cette fin. La possibilité de réduire la période de consultation à une semaine soulève des préoccupations. Ces règles ayant été introduites récemment, il est encore trop tôt pour prédire comment le régime de dérogation du fonctionnement opérera dans la pratique et l'EEG préfère donc s'abstenir d'émettre une recommandation formelle à cet égard. L'EEG a reçu l'assurance que de bonnes pratiques émergent : alors que la période de consultation moyenne en 2018 et 2019 était de huit et sept jours, respectivement, en 2020, elle est passée à 14 jours.

69. Un système a été mis en place pour consigner les résultats des consultations, sous la forme de la publication d'un rapport final d'évaluation d'impact remis au Parlement en même temps que le projet de loi en cause. Ledit rapport est également posté en ligne et envoyé à toutes les personnes ayant soumis des commentaires. Les autorités ont souligné que l'adoption récente de ces changements et améliorations a permis de transformer la nature de la consultation publique qui, désormais, ne se résume pas uniquement à une procédure formelle obligatoire, mais constitue une étape essentielle du processus législatif. Cette réforme réglementaire par étapes est couplée à un organe centralisé de type Westminster, le

Secrétariat général aux affaires juridiques et parlementaires qui joue le rôle de « gardien » de la qualité de la rédaction des projets de loi de règlement. Par ailleurs, deux organes interministériels, le Comité de contrôle du processus législatif et le Comité de codification, assurent respectivement la qualité rédactionnelle des nouveaux projets de loi et la codification correcte de la législation en vigueur.

70. Les derniers amendements à la Constitution datent de 2019 et introduisent la possibilité d'une initiative législative citoyenne en mesure d'aboutir dès lors qu'elle atteint un seuil de 500 000 signatures. Enfin, des efforts sont déployés pour limiter le recours aux procédures accélérées et aux ordonnances d'urgence dans le processus législatif, malgré les difficultés d'une telle entreprise en période de covid-19, compte tenu des circonstances extraordinaires et des besoins en jeu. Pourtant, la Grèce n'a pas déclenché l'état d'urgence pendant la pandémie et toutes les mesures pertinentes ont été prises dans le cadre du processus législatif normal.

71. L'EEG reconnaît les efforts importants déployés par les autorités grecques ces dernières années pour renforcer la transparence et faciliter la consultation du public au moment d'élaborer des normes et des politiques. Une plate-forme en ligne est disponible à cet effet, des délais et des procédures s'appliquent et les preuves de la consultation sont réunies dans un rapport final (lui-même soumis au Parlement, disponible en ligne et, en tout état de cause, joint à la proposition concernée). En outre, le système se double d'un suivi dédié. Cela dit, l'EEG a appris qu'une fois le projet de loi soumis à la consultation publique, il est trop tard dans le processus pour y apporter des contributions significatives et qu'il est très rare que le contenu soit modifié sur la base des commentaires du public. Certaines préoccupations ont également été exprimées sur place concernant les « amendements tardifs » introduits au Parlement sans consultation publique préalable. Plusieurs interlocuteurs ont également exprimé des craintes quant au type de consultations/contacts ayant pu se tenir à des stades antérieurs du processus de rédaction et qui pourraient ne pas être signalés, y compris les informations sur les intérêts ou/et les justifications qui ont pu être à l'origine de la proposition législative/politique. Bien que la loi établisse que le rapport de consultation publique résume les commentaires reçus, y compris les informations sur ceux qui ont été acceptés/rejetés, certaines des parties prenantes interrogées ont estimé que le processus de retour d'information n'était pas pleinement satisfaisant car, selon elles, il ne fournissait pas suffisamment d'informations sur l'utilisation faite des soumissions et leur impact sur les propositions finales.

72. À la lumière des préoccupations susmentionnées, l'EEG estime que des améliorations restent possibles pour éviter que les procédures de consultation publique ne soient perçues comme un exercice purement formel et pour accroître réellement la capacité des parties prenantes à participer au processus décisionnel. **Le GRECO recommande (i) de faciliter la contribution précoce et pertinente des parties prenantes dans l'élaboration des politiques/réglementations ; et (ii) d'établir une empreinte législative permettant de suivre toutes les interventions externes dès le début du processus législatif.**

Tiers et lobbyistes

73. Les règles relatives au lobbying ont été promulguées après la visite sur place, en septembre 2021. Plus particulièrement, la Loi 4829/2021 établit des dispositions régissant les activités de lobbying, notamment en imposant des obligations tant aux sujets soumis au

lobbying qu'aux lobbyistes. Elle établit en outre un registre des lobbyistes (appelé registre de transparence), ainsi qu'un régime de surveillance et d'application, qui est confié à l'ANT. La loi prévoit spécifiquement l'obligation pour les PHFE de soumettre à la ANT une déclaration annuelle sur leur communication avec les représentants d'intérêts, indiquant le moment de la communication, l'identité du représentant d'intérêts, le domaine politique et le type de décision (article 5(e), Loi 4829/2021). La ANT a indiqué que ces informations seront accessibles au public. En outre, selon la loi, le PHFE doit refuser de communiquer avec les représentants d'intérêts qui ne sont pas inscrits dans le registre de transparence (article 5(b), Loi 4829/2021). Étant donné l'adoption récente de la loi et le fait qu'au moment de la visite les autorités en étaient aux étapes préliminaires de son processus de rédaction, et qu'elles discutaient encore des options politiques, l'EEG s'abstient de toute conclusion sur l'efficacité potentielle des nouvelles règles, qui dépendra largement de leur mise en œuvre pratique. Au moment de la visite, cependant, certains des interlocuteurs interrogés regrettaient que les règles ne couvrent que les lobbyistes professionnels (activités de lobbying exercées contre rémunération), laissant ainsi hors de leur champ d'application d'autres intérêts particuliers (par exemple, les ONG, les syndicats, les organismes religieux, le lobbying volontaire, le lobbying interne). L'EEG note que la réglementation du lobbying est une question complexe et qu'il n'existe pas de modèle unique. Le temps et l'expérience prouveront si d'autres ajustements sont nécessaires.

74. Les autorités ont indiqué qu'elles sont en train d'élaborer un plan d'action pour la mise en œuvre des nouvelles règles sur le lobbying. Dans ce contexte, l'EEG considère qu'il est important que les PHFE reçoivent des conseils ciblés sur la mise en œuvre pratique de leurs obligations en vertu de la Loi 4829/2021, et les normes de conduite correspondantes que l'on peut attendre d'eux, en ce qui concerne leurs relations avec les lobbyistes et les tiers, y compris au sujet des contacts informels qui se déroulent en dehors du lieu de travail lorsque quelqu'un demande à un PHFE, en raison de sa qualité officielle, une faveur ou un accès spécial à des informations, des réunions, etc. Cela contribuera également à rassurer le public sur le fait qu'une approche éthique du lobbying est comprise et activement appliquée. Il sera important de veiller à ce que ces orientations fassent référence à la manière dont les PHFE s'engagent dans des contacts non seulement avec des lobbyistes professionnels, mais aussi avec d'autres tiers cherchant à influencer les processus et décisions gouvernementaux. Cela devrait être pris en compte lors de la mise en œuvre de la recommandation iii, paragraphe 58. L'EEG note également que la mise en œuvre de la recommandation v, paragraphe 72 sur l'empreinte législative contribuera à accroître la transparence des réunions que le PHFE a tenues avec des lobbyistes et d'autres tiers. En outre, l'EEG souligne la pertinence de l'inclusion des conseillers politiques dans le champ d'application de ces orientations, étant donné leur proximité avec les ministres et leur expérience directe des affaires gouvernementales. Il s'agit d'une question à traiter spécifiquement lors de la mise en œuvre de la recommandation i, paragraphe 37.

Mécanismes de contrôle

75. Le Parlement est notamment chargé de contrôler l'action du gouvernement. Il dispose pour ce faire de plusieurs instruments dont la plupart sont prévus par la Constitution et régis en détail dans le Règlement intérieur du Parlement. Les principaux moyens de contrôle parlementaire comprennent généralement les pétitions, les questions (y compris les questions dites d'actualité) et les interpellations, les demandes de communication de documents et, en dernier ressort, la motion de défiance (motion de censure). Un particulier

ou un groupe de citoyens peuvent s'adresser au Parlement par écrit pour formuler des plaintes ou des demandes concernant l'action du gouvernement et les parlementaires sont libres d'approuver ces pétitions.

76. Les questions des parlementaires sont le moyen de contrôle le plus fréquent utilisé au sein du Parlement hellénique. Les ministres sont tenus d'y répondre dans un délai de 25 jours. En cas de manquement à cette obligation, la question pertinente peut, de toute façon, être encore discutée devant la plénière. Dans le même contexte, tout député a le droit de soulever un problème d'actualité et d'adresser une question au Premier ministre ou aux ministres, auquel cas les intéressés peuvent donner une réponse orale. Le Règlement de la Chambre prévoit la présence régulière du Premier ministre au Parlement pour répondre aux questions d'actualité qui lui sont adressées. Cette procédure est appelée de manière informelle « le temps du Premier ministre ». Ce dernier peut charger un ministre de répondre en son nom. La discussion des questions d'actualité et en particulier le temps du Premier ministre bénéficie d'une large couverture médiatique. En raison de leur caractère d'actualité, ces moyens ont été fréquemment utilisés par l'opposition pour aborder des questions d'intérêt national. Il convient de noter que, pendant la première période de confinement en lien avec la pandémie de covid-19 (entre le 25 février 2020 et le 27 avril 2020), 62 questions d'actualité ont reçu une réponse (soit 93 % des questions soumises).

77. Les moyens dits « secondaires » de contrôle parlementaire comprennent les commissions d'enquête, les débats qui ne sont pas inscrits à l'ordre du jour et les rapports gouvernementaux. La création de commissions d'enquête s'est imposée comme un moyen de contrôle privilégié ces dernières années, notamment dans le cadre de la crise économique et financière. Depuis 2010, treize commissions d'enquête en tout ont été créées et sept d'entre elles — établies en 2010, 2012, 2015 et 2017 — avaient un lien direct avec la récession économique de la Grèce. Généralement, ces commissions opèrent pendant plusieurs mois, leurs travaux bénéficient d'une large couverture médiatique et leurs conclusions provoquent parfois des remous politiques et/ou judiciaires importants pour les personnes/partis faisant l'objet de l'enquête.

78. Le Comité d'enquête sur les déclarations de patrimoine (CEDP) est un organe indépendant et spécial (pas seulement administratif), qui est responsable du contrôle anti-corruption, de la transparence et de l'intégrité du système politique et de son financement[9]. Son rôle principal est d'enquêter et de se concentrer sur les incidents ou les soupçons de corruption liés aux politiciens, aux membres du gouvernement et au pouvoir judiciaire. Pour remplir son rôle, l'ACDI travaille en étroite collaboration sur les questions de lutte contre la corruption et d'intégrité avec tous les organes d'enquête. L'indépendance et l'efficacité de l'ACDI reposent sur trois piliers essentiels : (i) une composition indépendante (elle est composée d'une majorité de juges de haut niveau issus des trois cours supérieures, ainsi que de responsables d'autres organes de contrôle - dont le gouverneur de la NTA - et d'une petite minorité de parlementaires) ; (ii) de multiples niveaux de contrôle distincts (en ce qui concerne la supervision des déclarations financières, chaque déclaration est contrôlée sous un triple angle indépendant : comptable, législatif-légal et de synthèse. Chacun d'entre eux est effectué par des spécialistes sectoriels certifiés répondant aux normes de qualité professionnelle les plus élevées, qui, pour des raisons de transparence, ne se contactent pas entre eux lorsqu'ils effectuent le contrôle en question, et toute communication se fait par l'intermédiaire de la

[9] Les règles relatives au CEDP sont contenues dans l'article 29 de la Constitution, ainsi que dans les Lois 3023/2002 et 3213/2003.

direction spéciale) ; et (iii) l'adéquation administrative (l'ACDI fonctionne sous la tutelle administrative du parlement, qui assure les besoins administratifs, le cas échéant). Selon les autorités, ce système multidimensionnel de vérifications croisées et de contrôles fournit une assurance supplémentaire que les procédures d'audit sont transparentes et indépendantes de toute influence (politique ou autre). L'ACDI publie (i) régulièrement les détails des intérêts financiers des membres du parlement et du gouvernement et (ii) annuellement un rapport détaillé des résultats de ses audits. Ces deux documents sont disponibles sur la page web de l'ACDI sur le portail du parlement. Voir également le paragraphe 108 pour plus de détails sur le mandat de l'ACDI concernant la surveillance de la déclaration financière.

79. Le Conseil d'État (inspiré du modèle français), ainsi que d'autres juridictions administratives, exerce un contrôle a posteriori des « actes exécutoires » — à l'exclusion des « actes de gouvernement » — des autorités administratives sous l'angle de leur constitutionnalité et de leur légalité[10]. Ce contrôle judiciaire porte à la fois sur les décrets législatifs (ce qu'il est convenu d'appeler « les actes administratifs normatifs ») et sur les actes individuels (ce qu'il est convenu d'appeler « les actes administratifs individuels »). Le Conseil d'État est également responsable du contrôle *ex ante* des décrets présidentiels, notamment sous l'angle de leur constitutionnalité.

80. L'Ombudsman contrôle les activités de l'ensemble des personnes ou organes s'acquittant de fonctions au sein de l'administration publique. Ses enquêtes, qu'elles soient menées de sa propre initiative ou sur demande, ont pour but d'établir si les actes et les décisions des personnes assumant des fonctions au sein de l'administration publique sont conformes aux principes directeurs de ce corps.

81. L'Autorité nationale pour la transparence (ANT) est chargée, entre autres, d'effectuer des inspections et des audits du secteur public. Cette activité revêt un aspect primordial pour l'ANT qui lui consacre environ 70 % de ses ressources humaines. L'ANT est dotée de larges pouvoirs d'inspection et d'investigation dans ce domaine (par exemple, visiter des locaux avec ou sans préavis, interroger toute personne susceptible de contribuer au contrôle, demander des informations et des renseignements, avoir accès à des dossiers même s'ils sont confidentiels, réclamer l'assistance d'autres organismes officiels, etc.). Dans le cadre de son activité, l'ANT émet des recommandations et des propositions à l'intention de l'organisme concerné. La mise en œuvre et l'exécution de celles-ci revêtent un caractère contraignant pour les organismes contrôlés qui doivent, dans les deux mois suivant la notification du rapport d'inspection/de contrôle, informer l'ANT des mesures prises. Il arrive que des preuves d'un agissement méritant une action pénale et/ou disciplinaire soient trouvées dans le cadre de l'exécution de ces tâches de contrôle, auquel cas les organes pénaux/disciplinaires concernés sont informés et la coordination nécessaire assurée.

82. L'ANT renferme une entité dite Organe national de coordination de l'audit et de la reddition de comptes chargée de : (i) l'identification des synergies et des chevauchements possibles entre les actions de contrôle et les initiatives de lutte anticorruption ; (ii) la conception et la mise en œuvre d'actions conjointes dans ce domaine ; (iii) le dialogue et

[10] Les actes dits de gouvernement peuvent être classés en trois catégories : (i) ceux qui concernent les relations du Président de la République avec le Parlement et le gouvernement (par exemple, décret de dissolution du Parlement et annonce d'élections, décret d'acceptation de la démission d'un ministre ou du gouvernement, décret annonçant la tenue d'un référendum, etc.) ; (ii) les actes déclarant la mobilisation des forces armées et accordant une grâce ; et (iii) les actes ayant trait aux relations internationales de la Grèce avec les pays tiers.

l'échange de vues systématiques entre les divers organes, autorités et agences impliqués dans le contrôle de l'action des pouvoirs publics et la lutte anticorruption ; et (iv) la diffusion de bonnes pratiques et d'approches méthodologiques innovantes reposant sur la mise au point de normes et d'outils communs.

83. Enfin, un système de contrôle interne est prévu par la Loi 4622/2019 (les caractéristiques de base de ce système sont énoncées à l'article 39 de la Loi 4622/2019, telle que complétée ultérieurement par la Loi 4795/2021). En particulier, des unités d'audit interne (UAI) sont créées, en étroite consultation avec l'ANT, dans chaque ministère pour fournir des services de conseil au ministre en vue d'améliorer l'efficacité des processus de gestion et des procédures de contrôle interne pertinents. Plus particulièrement, l'UAI doit : (i) surveiller les systèmes de gouvernance et leur fonctionnement pratique ; (ii) garantir des processus de gestion des risques appropriés et efficaces ; (iii) assurer le respect des principes d'une gestion financière saine ; (iv) identifier les fautes professionnelles et procéder aux investigations requises. L'UAI rend compte directement au ministre. La mise en place effective et le déploiement des UAI sont en cours ; au moment de l'adoption du présent rapport, des UAI avaient été créées et étaient pleinement opérationnelles su sein des ministères et dans plusieurs grandes entités de droit public, telles que les municipalités, les régions, les universités et les hôpitaux.

84. L'ANT encourage le développement d'unités d'audit interne dans toutes les institutions du secteur public en prodiguant des conseils et en proposant son savoir-faire. Dans ce contexte, sa Direction générale de l'intégrité et de la responsabilisation a élaboré une première Directive sur le contrôle interne. Ce texte fournit des orientations sur la manière d'articuler un tel système et établit trois niveaux de responsabilité en matière d'action (appelés « lignes de défense ») : (i) les employés des unités organiques et leurs supérieurs hiérarchiques qui sont directement responsables des opérations quotidiennes et des risques associés ; (ii) les directeurs généraux qui sont responsables de la gestion financière, des achats, des technologies de l'information, de la sécurité et de la gestion des risques ; et (iii) les auditeurs internes, qui sont responsables de l'audit indépendant des deux premiers niveaux.

Conflits d'intérêts

85. La Loi 4622/2019 comprend des dispositions clés sur la transparence, l'intégrité et la responsabilité des hauts fonctionnaires (section IV, articles 68 à 75). Son champ d'application couvre : (a) les membres du gouvernement (y compris les vice-ministres) ; (b) les secrétaires généraux et spéciaux, les coordinateurs des administrations décentralisées ; et (c) les présidents des organes de direction des autorités indépendantes, les présidents, les vice-présidents, les directeurs, les directeurs adjoints, les administrateurs/gouverneurs, les vice-administrateurs/gouverneurs, les administrateurs/gouverneurs adjoints ainsi que les directeurs généraux des personnes morales de droit public et de droit privé, dont la désignation est l'apanage du gouvernement (article 68). Le Comité d'éthique, au sein de l'ANT, doit veiller à la mise en œuvre appropriée de ces dispositions. En outre, un système de sanctions, consistant notamment en des amendes ou/et des interdictions professionnelles, est prévu en cas d'infraction (voir également, le paragraphe 114). Les Lois 3213/2003 et 3023/2002 prévoient les procédures, méthodes et outils nécessaires au contrôle des intérêts financiers, entre autres, des PHFE (voir la section plus loin dans ce rapport concernant la déclaration financière, paragraphes 105-116).

86. En ce qui concerne la Loi 4622/2019, elle souligne les exigences d'intégrité, d'objectivité, d'impartialité, de transparence et de responsabilité sociale (article 71(1)). Elle définit en outre le conflit d'intérêts comme toute situation dans laquelle l'exercice impartial des fonctions est objectivement affecté. Ledit exercice est notamment affecté : (a) par un avantage, financier ou non, consenti à l'agent public lui-même, son conjoint ou partenaire et ses parents par le sang ou par alliance en ligne directe jusqu'au deuxième degré, ainsi que toute personne physique ou morale avec laquelle il entretient un lien particulier ou une relation spéciale ; et (b) par un préjudice, financier ou non, pour les personnes physiques ou morales à l'encontre desquelles pèse une hostilité particulière. En cas de conflit d'intérêts, l'agent public en cause est tenu de s'abstenir de traiter de cas spécifiques et de faire une déclaration ad hoc à cet effet (article 71, paragraphes 2 et 3).

87. Les obligations procédurales suivantes visent à éviter un conflit d'intérêts : les personnes visées par la Loi remettent à la Présidence du gouvernement, dans un délai d'un mois à compter de leur entrée en fonction, une déclaration initiale concernant : (aa) toutes les activités professionnelles exercées par elles et leur conjoint ou partenaire au cours des trois dernières années ; (bb) toute participation par elles et leur conjoint ou partenaire au capital ou à la gestion d'entreprises, sous quelque forme que ce soit ; (cc) une copie de leur déclaration de patrimoine des trois dernières années lorsqu'elles sont déjà astreintes à cette obligation, ou, dans tout autre cas, de leur déclaration initiale ; (dd) toute autre activité exercée par elles ou par leur conjoint ou partenaire, rémunérée ou non, qui peut, à leur avis, créer une situation de conflit d'intérêts dans l'exercice de leurs fonctions ; (ee) une copie de leur casier judiciaire ; et (ff) une déclaration solennelle selon laquelle elles ont été informées des limites et des obligations du présent chapitre et de la compétence du Comité d'éthique ainsi qu'une déclaration de renoncement au droit de contester ses décisions (article 72(1) de la Loi 4622/2019). En outre, les membres du gouvernement sont tenus de déposer également une déclaration ultérieure à la Présidence du gouvernement sur tout conflit d'intérêts subséquent dès qu'ils en ont conscience, et qu'ils se trouvent en situation de conflit d'intérêts ou non, chaque fois qu'ils sont tenus de le faire [article 72(2) de la Loi 4622/2019].

88. Le Secrétariat général aux affaires juridiques et parlementaires de la Présidence du gouvernement est l'organe compétent en matière de coordination et de mise en œuvre effective des obligations procédurales visant à éviter un conflit d'intérêts telles qu'elles sont mentionnées plus haut. Il procède à une évaluation de l'affaire en cause et soumet une recommandation au Premier ministre pour décision. Le Premier ministre évalue alors ladite recommandation et procède en conséquence : (a) s'il conclut à l'absence de conflit d'intérêts, le dossier retourne au Secrétariat général pour classement ; (b) s'il estime que l'affaire nécessite un complément d'enquête, il renvoie le dossier, accompagné de remarques, au Secrétariat général qui notifie alors l'intéressé. Ce dernier peut faire valoir son avis concernant la question de savoir s'il existe ou pas un conflit d'intérêts. S'il estime que tel est le cas, la procédure de remplacement est automatiquement déclenchée. Si l'intéressé estime qu'il n'y a pas conflit d'intérêts, il doit faire sans délai une déclaration circonstanciée dans ce sens. Cette déclaration dénégatoire est à nouveau transmise au Premier ministre qui prend généralement une décision définitive, même s'il pourrait également saisir le Comité d'éthique de l'ANT pour avis ; (c) si le Premier ministre estime qu'une situation de conflit d'intérêts prévaut, la procédure de remplacement s'applique (article 5, Décision du Premier ministre Y150/GG B 4550/12.12.2019). En cas d'infraction, le cas est soumis au Comité d'éthique à charge pour celui-ci de proposer des sanctions.

89. Le Secrétariat général reçoit les déclarations et tient des registres. Les déclarations sont soumises par courriel ; toutes les informations sont conservées dans un fichier électronique confidentiel conformément aux exigences de sécurité et de protection des données (article 4, Décision du Premier ministre Y150/GG B 4550/12.12.2019). Il incombe à la PHFE d'évaluer sa situation par rapport aux règles et de déclarer les conflits d'intérêts potentiels au Secrétariat général, mais ce dernier est également habilité à recevoir des indications de toute autre source (article 5, Décision du Premier ministre Y150/GG B 4550/12.12.2019).

90. Le Code de conduite des membres du gouvernement établit que chacun d'entre eux doit : (a) déclarer au Premier ministre, au cours de l'exercice de ses fonctions, tout conflit d'intérêts (lequel devra impérativement être résolu avant la prise de fonction) ; (b) signaler au Premier ministre tout conflit d'intérêts dès qu'il en a connaissance ; (c) indiquer au Premier ministre s'il se trouve ou non en situation de conflit d'intérêts, chaque fois qu'on lui en fait la demande (article 6, paragraphe 2, du Code de conduite des membres du gouvernement). Comme souligné précédemment, cette disposition du Code n'est pas entièrement conforme aux nouvelles règles visant le même sujet telles qu'elles sont contenues dans la Loi 4622/2019. Les autorités ont indiqué que, selon le système juridique grec, en cas de contradiction, la Loi 4622/2019 prévaut sur les dispositions du code.

91. L'EEG note que la Loi 4622/2019 comprend plusieurs dispositions essentielles visant la prévention des conflits d'intérêts et définissant un cadre institutionnel pour leur mise en œuvre. Le temps et l'expérience de l'application de cette nouvelle loi permettront de détailler bon nombre des exigences que celle-ci introduit, ainsi que d'autres déjà en vigueur précédemment, mais non respectées. Selon les autorités, des progrès supplémentaires sont attendus dans ce domaine, car, jusqu'à présent, la politique de prévention des conflits d'intérêts était étroitement liée à la déclaration d'informations financières. Certaines des initiatives prévues par le Secrétariat général visent l'élaboration de FAQ, de documents d'orientation et de formations portant sur divers cas de figure et dilemmes. L'ANT, consciente du défi que représente le maintien sous surveillance des domaines émergents, a également mentionné son intention de mettre au point une boîte à outils sur les conflits d'intérêts.

92. En dépit de cette évolution encourageante, l'EEG estime que certaines caractéristiques du système de notification des conflits d'intérêts mériteraient d'être ajustées. Plus particulièrement, l'EEG nourrit des doutes quant au rôle décisionnel du Premier ministre dans ce domaine. À ses yeux, des pouvoirs accrus et un rôle plus décisif devraient être laissés au Secrétariat général et des mesures supplémentaires adoptées pour améliorer la compréhension et le savoir-faire du personnel compétent, afin qu'il soit en mesure de mieux détecter les conflits d'intérêts. De même, nul ne sait avec certitude qui sera chargé d'évaluer les déclarations de conflits d'intérêts du Premier ministre lui-même. En outre, la loi ne dit rien sur la publication des décisions dans ce domaine. La Loi prévoit la possibilité pour un particulier ou une autre institution de soumettre un problème de conflit d'intérêts visant une PHFE, mais ce cas ne s'est encore jamais produit, une situation due peut-être à l'absence de dispositions détaillées relatives à la procédure de plainte (sauf en ce qui concerne les membres du gouvernement qui sont également membres du parlement)[11]. Enfin, il n'a pas

[11] En ce qui concerne les membres du gouvernement qui sont également membres du parlement, tout citoyen peut soumettre une requête ou une plainte au parlement. En ce qui concerne les intérêts financiers de ces personnes, conformément à la Loi 3213/2003, toute personne peut soumettre une plainte ou une suggestion au secrétariat du CEDP, qui dispose d'un mécanisme spécial pour les traiter.

encore été fait usage des déclarations de conflits d'intérêts à des fins de prévention/conseil. L'intention des autorités d'agir dans ce sens ne s'était pas encore concrétisée au moment de la visite sur place. **Le GRECO recommande de renforcer le système de gestion des conflits d'intérêts des personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif en : (i) retirant le pouvoir de décision au Premier ministre et en renforçant les compétences du Secrétariat général aux affaires juridiques et parlementaires de la Présidence du gouvernement ; (ii) en utilisant les déclarations de conflits d'intérêts à des fins de conseil ; (iii) en mettant les décisions de déchéance à la disposition du public ; (iv) en prévoyant un mécanisme de dépôt de plainte par un particulier ou une autre institution**.

93. Les conseillers politiques sont couverts par la Loi 4557/2018 sur le blanchiment d'argent ; notamment, ils sont considérés comme des personnes politiquement exposées (PEP) (article 3 (11) et (18)) ou des bénéficiaires effectifs (chapitre D) dans le cadre de la loi (notamment, en ce qui concerne les obligations établies aux articles 11-19). Ces personnes, entre autres, sont tenues de déclarer leurs intérêts et d'être traitées avec la diligence requise. Leurs intérêts, selon les dispositions de la même loi, deviennent également publics. L'EEG note néanmoins que les conseillers politiques ne sont pas couverts par le régime de déclaration de conflit d'intérêts établi par la Loi 4622/2019 (tel que décrit dans les paragraphes précédents) que s'ils exercent des activités parallèles. Même dans ce cas, ils sont couverts uniquement en ce qui concerne l'obligation de déclaration ad hoc, sans être astreints — comme les autres PHFE — à l'obligation de soumettre une déclaration initiale dans le mois qui suit leur entrée en fonction. L'EEG est d'avis que tous les conseillers politiques (qu'ils exercent ou pas des activités parallèles) devraient être soumis à des normes de prévention des conflits d'intérêts équivalentes à celles imposées aux autres PHFE. L'EEG n'est pas convaincue que le régime anti-blanchiment d'argent complète pleinement ces normes. Il faudrait donc tenir compte de cette question dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation i (voir, plus haut, le paragraphe 37).

<u>Interdiction ou limitation de certaines activités</u>

Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers

94. Les membres du gouvernement sont soumis à un régime d'incompatibilité stricte : ils ne peuvent pas exercer d'activité professionnelle ou commerciale ni occuper une charge publique ou une fonction à un poste quelconque du secteur public ou d'une entité relevant dudit secteur (article 70 (1) de la Loi 4622/2019). En outre, les membres du gouvernement, ainsi que les secrétaires généraux et spéciaux des ministères, ne sont pas autorisés à détenir directement ou indirectement des parts du capital ou à être membres de la direction de ce qu'il est convenu d'appeler « des sociétés offshore » (article 8 de la Loi 3213/2003 « Participations dans une société offshore »), ni à effectuer des opérations boursières (article 32 de la Loi 1843/2000 lue conjointement avec l'article 13 de la Loi 3213/2003).

95. Comme indiqué précédemment, les conseillers politiques peuvent, quant à eux, exercer des activités parallèles. Dans le cas des conseillers spéciaux, un tel système est compréhensible, puisque les intéressés effectuent un travail à temps partiel/s'acquittent de tâches ponctuelles et ne sont pas rémunérés. Pourtant, il est nécessaire que le public puisse disposer d'informations sur leur travail/activités principales. En ce qui concerne les collaborateurs ministériels (personnel politique rémunéré à temps plein), la situation est plus problématique. Selon les autorités grecques, « la pratique condamnable » consistant à

permettre aux intéressés d'exercer des activités parallèles serait tombée en désuétude. L'EEG considère que les affectations et les occupations secondaires peuvent soulever de réelles questions sous l'angle de la partialité et des conflits d'intérêts ; elles peuvent également affecter la capacité d'une personne à remplir ses fonctions officielles, soit en raison du temps qu'elles prennent, soit parce qu'elles obligent l'intéressé à se récuser dans bon nombre de dossiers relevant normalement de sa compétence. Il faudrait tenir compte explicitement de cette problématique dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation i (voir plus haut le paragraphe 37).

Contrats conclus avec les pouvoirs publics

96. Les membres du gouvernement ne sont pas autorisés à conclure avec l'État ou toute autre entité du secteur public le moindre contrat leur procurant un quelconque avantage à eux-mêmes ou à des tiers. Cette interdiction s'applique également à leur conjoint ou partenaire, ainsi qu'à leurs enfants à charge. L'interdiction s'applique aussi à toute forme de société ou d'entreprise à laquelle ces personnes participent en qualité d'actionnaire principal, d'associé ou de commanditaire ou bien dans laquelle elles conservent le statut de cadre dirigeant (article 70(4) de la Loi 4622/2019). Cette interdiction ne s'applique pas aux conseillers politiques, une situation qui, selon l'EEG, devrait être réévaluée dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations i (voir plus haut le paragraphe 37) et ii (voir plus haut le paragraphe 38).

Cadeaux

97. Le Code de conduite des membres du gouvernement interdit les cadeaux, à l'exception des marques d'hospitalité ordinaires ou des petits cadeaux de nature protocolaire. Ces cadeaux sont consignés dans un registre tenu par le Bureau du Premier ministre (article 8 du Code de conduite des membres du gouvernement). Des règles supplémentaires sur les cadeaux ont été introduites après la visite sur place dans la Loi 4829/2021 ; elles comprennent, entre autres, quelques nouveautés concernant leur champ d'application (qui inclurait le Président, les membres du gouvernement et les vice-ministres), un système d'enregistrement, des obligations de publicité et l'établissement d'un plafond de 200 EUR pour les cadeaux autorisés. Tout cadeau dépassant ce plafond est présumé suspect et doit faire l'objet d'un signalement accompagné d'explications concernant les raisons pour lesquelles il a été accepté. Les autorités sont invitées à se pencher aussi sur cette question en ce qui concerne les conseillers politiques, y compris en relation avec la mise en œuvre de la recommandation i (voir plus haut le paragraphe 37).

Utilisation abusive de ressources publiques

98. Le Code de conduite des membres du gouvernement souligne que les intéressés — dans le cadre de la gestion des installations et des ressources publiques qui leur sont confiées par l'État — doivent être guidés exclusivement par l'intérêt général dans un esprit d'économie et de la manière la plus efficace possible (article 4(b) du Code de conduite des membres du gouvernement). Pour les membres du gouvernement qui sont également membres du parlement, les dispositions de la Loi 3023/2002 sur le financement politique s'appliquent, notamment en ce qui concerne l'utilisation des subventions publiques pendant les campagnes électorales ; le CEDP est chargé d'effectuer le contrôle correspondant. En ce qui concerne les

conseillers politiques, il s'agit là d'une question qui mériterait une plus grande attention lors de la mise en œuvre de la recommandation i (voir plus haut le paragraphe 37).

99. De plus, les sanctions générales prévues par le Code pénal peuvent notamment réprimer les faux (article 216), faux et usage de faux (article 218), vols (article 372), détournements de fonds (article 375) et fraudes (article 386). En vertu de l'article 1 de la Loi 1608/1950 « sur le durcissement des sanctions à appliquer en cas d'utilisation abusive de ressources publiques », lequel dresse une liste de circonstances aggravantes retenues lorsque l'infraction compromet le secteur public, ses entités juridiques ou d'autres entités juridiques si le profit réalisé ou recherché par l'auteur de l'infraction ou le préjudice réel ou potentiel pour le secteur public ou les entités juridiques susmentionnées excède 150 000 EUR (la peine encourue va de 5 à 20 ans de prison). Si d'autres circonstances aggravantes sont retenues, en particulier si l'auteur a commis l'infraction à plusieurs reprises et sur une longue période ou si l'objet de l'infraction est d'une valeur considérable, l'auteur encourt la perpétuité.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

100. La Loi 4622/2019 instaure l'obligation de respecter les règles de discrétion et de confidentialité concernant les questions dont un agent a eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions officielles (article 71 (2) de la Loi 4622/2019). De même, le Code de conduite des membres du gouvernement énonce une obligation élémentaire de confidentialité (articles 2 et 7). Il mentionne aussi en particulier l'obligation pour les membres du gouvernement d'éviter de s'impliquer, à quelque titre que ce soit, dans des transactions financières, ou bien de divulguer à des tiers ou d'utiliser des informations financières sensibles qu'ils auraient pu obtenir dans l'exercice de leurs fonctions ou à l'occasion de celles-ci (article 7). Par ailleurs, les dispositions générales du Code pénal sur la violation des secrets d'État sont applicables (articles 146 et 147 du Code pénal). L'EEG considère que, dans le contexte de la mise en œuvre de la recommandation i (voir plus haut le paragraphe 37), il conviendrait de prêter attention aux règles/instructions applicables en matière d'utilisation par les conseillers politiques d'informations confidentielles obtenues dans le cadre de leur travail pour le gouvernement.

Pantouflage

101. La Loi 4622/2019 établit un cadre de référence — réglementant la période suivant la cessation de fonctions publiques — en vertu duquel les hauts fonctionnaires visés par ce texte sont tenus, pendant un an après avoir quitté leur poste pour quelque raison que ce soit, d'obtenir une autorisation pour toute activité professionnelle ou commerciale liée à l'activité de l'entité publique à laquelle ils appartenaient, dès lors qu'un conflit d'intérêts pourrait surgir entre leur ancienne et leur nouvelle occupation. Une telle situation prévaut, notamment : (a) en cas de prestation de services ou d'une quelconque relation juridique pour/avec une personne physique ou morale de droit privé en Grèce ou à l'étranger ; ou (b) de participation au capital ou à la gestion d'une telle personne morale, sauf en ce qui concerne l'acquisition d'actions ou d'autres droits par voie d'héritage (article 73 de la Loi 4622/2019).

102. Le Comité d'éthique de l'ANT est chargé d'accorder cette autorisation (ou d'autoriser cette activité sous certaines conditions) et, en cas d'infraction, de proposer des sanctions prévues par la loi, lesquelles seront appliquées par le directeur de cette autorité. La décision motivée du Comité d'éthique doit être rendue dans un délai d'un mois. Pendant ce délai, la personne en cause doit s'abstenir d'exercer l'activité visée par la demande. Lorsque le Comité

s'abstient de rendre une décision dans le délai imparti, l'autorisation est réputée accordée. Le Comité peut exiger du demandeur les informations complémentaires qu'il juge nécessaires pour prendre sa décision. Le Comité peut fixer une indemnité raisonnable au titre de la période d'interdiction temporaire. La décision définitive est publiée sur le portail de l'ANT. Le système de sanction est celui prévu pour les autres infractions au régime pertinent de transparence et d'intégrité établi par la Loi 4622/2019, c'est-à-dire des amendes ou/et des interdictions professionnelles (voir également le paragraphe 114 consacré aux sanctions).

103. L'EEG note que la norme en matière de pantouflage a été récemment révisée et qu'au moment de la visite sur place, les autorités ne disposaient quasiment d'aucune expérience en ce qui concerne l'application des nouvelles dispositions. La période d'attente a été ramenée de deux ans à un an. En ce qui concerne ce changement, les autorités ont expliqué que la période d'attente de deux ans était prévue dans le Code de conduite pour les membres du gouvernement, mais que, comme il n'y avait pas de pratique de mise en œuvre à cet égard, il n'y avait pas de preuve justifiant que cette période était la norme appropriée à appliquer. La Loi 4829/2021 récemment adoptée introduit une période d'attente plus longue (18 mois) pour les activités de lobbying. L'EEG comprend que la durée de la période d'attente importe moins que l'efficacité des limites prescrites afin de prévenir et gérer les conflits d'intérêts. Il faudrait trouver un juste équilibre entre la promotion de l'intégrité publique et le soutien d'un marché du travail flexible. L'EEG note que la plupart des membres du GRECO évalués à ce jour dans le cadre du Cinquième Cycle imposent des périodes d'attente plus longues aux PHFE, le délai le plus couramment observé étant généralement de deux ans. De l'avis de l'EEG, une période d'un an risque de s'avérer trop courte pour constituer un outil efficace de prévention des conflits d'intérêts, compte tenu de l'exposition des PHFE aux prises de décision. L'EEG a également appris que la question du pantouflage est en effet tout à fait d'actualité en Grèce. La presse s'est fait à plusieurs reprises l'écho d'une relation directe entre l'activité d'une PHFE au moment où elle travaillait dans le secteur public et les nouvelles responsabilités dont l'intéressé s'est trouvé investi par la suite dans le secteur privé.

104. L'EEG note également que les règles relatives à la période suivant la cessation des fonctions ne s'appliquent pas aux conseillers politiques. Enfin, rien n'est dit concernant les conflits d'intérêts d'une PHFE qui pourraient découler des activités antérieures d'icelle, comme les intérêts d'un ancien employeur, d'un ancien client ou un dossier en cours dans lequel elle a été largement impliquée avant d'entrer au gouvernement. En conséquence, l'EEG estime qu'il serait utile de revoir et adapter certains aspects de la norme relative au pantouflage. En outre, à mesure que l'expérience de la loi évolue, de nouveaux domaines pourraient nécessiter une réglementation supplémentaire. Il serait donc particulièrement utile de suivre de près l'application et l'expérience de la mise en œuvre pratique des dispositions législatives nouvellement établies. Le Comité d'éthique a reçu jusqu'à présent trois cas. L'un de ces cas a donné lieu à l'imposition d'une période d'attente ; plus précisément, le Comité d'éthique a décidé que le requérant devait s'abstenir de conclure tout contrat entre la société qu'il avait l'intention de créer et les organismes publics qui étaient, jusqu'à récemment, sous sa supervision. **Le GRECO recommande que le régime applicable à la période suivant la cessation des fonctions soit revu afin d'évaluer son efficacité et de la renforcer en élargissant son champ d'application pour les personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif.**

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

105. En vertu de la Loi 3213/2003, telle que modifiée, toutes les PHFE (y compris les conseillers politiques) sont tenues de soumettre une déclaration de situation financière lors de leur prise de fonction, puis, sur une base annuelle, durant leur mandat. Ces informations doivent également être déclarées pour leurs conjoints, ou les personnes avec lesquelles il existe un accord de cohabitation, ainsi que pour les enfants mineurs (article 1, Loi 3213/2003). Après l'achèvement des fonctions publiques, l'obligation de déclaration s'étend à trois ans pour les membres du gouvernement, tandis qu'elle n'est que d'un an pour les conseillers politiques. Il existe deux types de formulaires : (i) les déclarations de patrimoine et (ii) les déclarations d'intérêts financiers. Les PHFE doivent soumettre leurs déclarations par voie électronique ; toutefois, l'obligation de mise en ligne des déclarations ne s'applique qu'aux membres du gouvernement (et aux parlementaires, comme déjà noté dans le cadre du Quatrième Cycle concernant cette catégorie de personnes).

106. Les déclarations de patrimoine couvrent : a) les revenus, toutes sources confondues, des trois années écoulées ; b) les revenus, toutes sources confondues, perçus pendant l'exercice financier concerné (par exemple 2013 pour les déclarations à remplir en 2014), une colonne étant réservée aux « aides financières, prêts, héritages, etc. » ; c) les biens immobiliers et les droits de propriété[12] ; d) les participations dans des entreprises grecques et étrangères, y compris les titres de créances, les obligations, les fonds communs de placement et les produits dérivés ; e) les cautions financières (auprès de banques, caisses d'épargne, autres établissements de crédit en Grèce et à l'étranger) ; f) les véhicules/engins (terrestres, aériens et maritimes) ; g) la participation dans toute entreprise (indiquer la raison sociale, le type de participation, l'année de la prise de participation, le montant de la contribution au capital et le nombre de parts). Les tableaux exigent, le cas échéant, de mentionner l'origine des actifs utilisés pour l'acquisition. Les conseillers politiques ne sont pas légalement tenus de déclarer leur passif (que ce soit en Grèce ou à l'étranger), mais ils peuvent le faire à titre volontaire (le formulaire correspondant prévoit cette possibilité).

107. Les déclarations d'intérêts financiers couvrent : a) les activités professionnelles ; b) la participation à la direction de toute personne morale et entreprise, association et ONG ; c) toute activité régulière rémunérée parallèlement à l'exercice de leurs fonctions, en tant qu'agent public ou indépendant ; d) toute activité occasionnelle rémunérée (notamment activités d'écriture, d'enseignement et de conseil exercées parallèlement à leurs fonctions si la rémunération totale dépasse 5 000 EUR par année calendaire) ; e) la participation dans une entreprise ou un consortium si elle peut influencer la politique publique ou permet à la personne concernée de peser sur les affaires de l'entreprise ou du consortium ; f) en ce qui concerne les personnes exerçant une fonction élective, les aides financières provenant d'un tiers, qu'il s'agisse de ressources humaines ou matérielles, accordées en relation avec leurs activités publiques, compte tenu de l'identité du tiers en cause, si sa valeur totale excède 3 000 EUR ; g) tout intérêt financier spécifique qui crée un conflit d'intérêts immédiat ou potentiel en relation avec les fonctions de l'agent (cette disposition est suivie de la définition du conflit d'intérêts donnée plus haut).

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

108. Les autorités chargées de vérifier les déclarations financières des PHFE sont : le Comité d'enquête sur les déclarations de patrimoine (CEDP)[13] s'agissant des membres du gouvernement (qui confie le contrôle des déclarations à un pool externe et indépendant d'auditeurs professionnels assermentés) et l'Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC)[14] s'agissant des conseillers politiques. Ces organes examinent si le PHFE qui déclare a utilisé son autorité ou sa position pour obtenir un avantage personnel, un bénéfice ou un profit. Pour se faire une idée claire à ce sujet, ils vérifient, entre autres, l'exactitude, la légitimité et la précision des éléments déclarés, ainsi que les variations annuelles correspondantes, en recoupant la documentation et les données soumises avec celles détenues par d'autres autorités publiques et institutions privées[15].

109. Le GRECO avait formulé deux recommandations dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation à propos du système de déclaration de situation financière applicable aux parlementaires (et élargi aux membres du gouvernement). Ces recommandations visaient les catégories d'informations à reprendre (notamment les dettes et le passif) et la fonctionnalité du CEDP. Dans le cadre de la procédure de conformité pertinente, les deux recommandations avaient été considérées comme mises en œuvre de façon satisfaisante. Compte tenu de la création récente du CEDP, le GRECO avait encouragé cet organe à renforcer son activité afin d'effectuer un contrôle approfondi du contenu des déclarations de patrimoine. L'OCDE, elle aussi, aide la Grèce à renforcer son cadre de déclaration de patrimoine, tant sur le plan juridique que sur le plan pratique. Après plusieurs réformes successives, le système présente aujourd'hui des caractéristiques solides, notamment une couverture raisonnablement large des intérêts économiques et autres, ainsi qu'un mécanisme d'application amélioré tant sous l'angle des pouvoirs étendus des organes de contrôle que sous celui de l'éventail varié des sanctions envisageables en cas d'infraction.

[13] Le CEDP est un organe d'enquête indépendant chargé de superviser le financement du personnel et des partis politiques et de sanctionner les entités politiques (comme les parties et les personnes), de contrôler les déclarations de patrimoine et d'infliger éventuellement des sanctions. Il s'agit d'un organe composite puisqu'il est constitué de trois députés (dont un vice-président de l'Assemblée nationale assurant la présidence du Comité), d'un juge de la Cour de cassation, d'un conseiller de la Cour des comptes, d'un cadre dirigeant de la Banque de Grèce et du président de la CRF. Sept suppléants sont désignés selon une procédure similaire. Le CEDP est appuyé par un service spécial placé sous l'autorité de son président et composé de membres — choisis par le président du Parlement — qui peuvent être détachés d'organes étatiques.

[14] L'Autorité hellénique de lutte contre le blanchiment de capitaux est composée de trois unités individuelles et autonomes : Unité A - La cellule de renseignement financier (CRF), Unité B - L'unité des sanctions financières, Unité C - L'unité d'enquête sur la provenance des fonds (SFIU). Ces trois unités ont des responsabilités, un personnel et une infrastructure distincts et un président commun. L'Unité d'enquête sur la provenance des fonds reçoit et vérifie les déclarations de patrimoine et les déclarations d'intérêts financiers de certaines catégories de personnes obligées, y compris les conseillers politiques (articles 47 et 48, Loi 4557/2018).

[15] Il convient de noter que le contrôle des déclarations financières en Grèce relève d'autorités différentes (en fonction des catégories de fonctionnaires) : i) la Commission parlementaire d'enquête sur les déclarations de patrimoine (CEDP), qui est chargée de vérifier les déclarations des membres du Parlement et du gouvernement ; ii) l'Unité C de la LBC (Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux), qui est chargée du contrôle des déclarations de patrimoine de plusieurs catégories d'agents publics, ainsi que des personnes exerçant des fonctions de direction dans certaines personnes morales privées ; iii) l'Unité des affaires internes de la police, qui est responsable de l'audit des déclarations des membres de ce corps et iv) le directeur de l'Autorité nationale de la transparence, qui est chargé de recevoir et vérifier les déclarations de patrimoine des autorités de contrôle administratif (inspecteurs, auditeurs, enquêteurs). En outre, d'autres organes de contrôle peuvent être amenés à vérifier une déclaration de patrimoine sur une base ad hoc dès lors qu'ils reçoivent une plainte (c'est le cas notamment de la Cour des comptes dans les affaires d'enrichissement illicite).

110. L'EEG note toutefois que toutes les PHFE ne sont pas soumises à des exigences équivalentes. Les conseillers politiques ne sont pas tenus de déclarer leur passif (bien qu'ils puissent le faire sur une base volontaire), leurs déclarations financières ne sont pas publiées et, lorsqu'ils quittent leurs fonctions, ils ne sont tenus de faire une déclaration que l'année suivante (alors que l'obligation pour les membres du gouvernement s'étend à trois ans après la fin des fonctions publiques). Les informations auxquelles ont accès lesdits conseillers et les questions qu'ils peuvent être amenés à traiter étant pratiquement aussi étendues que celles qui passent entre les mains du ministre pour lequel ils travaillent, l'EEG est d'avis qu'ils devraient être tenus à un niveau de déclaration équivalent. Il s'agit d'une lacune qu'il conviendrait de combler de manière spécifique dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation i (voir plus haut le paragraphe 37).

111. En outre, les pouvoirs et le système de vérification des différents organes de contrôle varient. À cet égard, l'EEG a entendu des préoccupations concernant plus spécialement la disparité excessive des méthodologies, des attributions et des exigences dans le déploiement des audits. L'EEG a également été informée d'un changement dans la législation, qui ne rend plus obligatoire pour le CEDP d'effectuer un audit des comptes bancaires des membres du gouvernement (et des membres du parlement)[16]. Le CEDP a néanmoins indiqué que, même si ce contrôle n'est pas obligatoire, il a recours à la vérification des comptes bancaires chaque fois qu'il le juge nécessaire. Les initiatives récentes visant à rationaliser les modalités de mise en œuvre concernent l'élaboration d'un règlement de procédure commun en 2020, lequel établit certaines exigences minimales (nombre minimum de vérifications croisées et d'audits)[17].

112. Toutefois, l'EEG estime que d'autres initiatives peuvent être prises pour maximiser les synergies et renforcer l'échange d'informations sur les meilleures pratiques et les enseignements tirés sur la base de l'expérience déjà acquise par les organismes responsables. En particulier, l'EEG estime que l'expérience positive, la compétence et les méthodes de vérification de l'Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux peuvent largement profiter aux autres organes de surveillance ayant des responsabilités dans ce domaine. En outre, l'EEG souligne que le public peut également jouer un rôle décisif en aidant à l'identification des irrégularités. L'EEG encourage les autorités à penser de manière large à cet effet, dans le respect des droits des personnes déclarantes, y compris par rapport aux exigences du RGDP. De l'avis du l'EEG, et sur la base de l'expérience acquise dans ce domaine, une rationalisation supplémentaire du système et une meilleure coordination sont souhaitables. **Le GRECO recommande de rationaliser davantage et de renforcer le contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts financiers des personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif.**

<u>Mécanismes de contrôle et de mise en œuvre</u>

Mécanismes de répression non pénale

113. Les membres du gouvernement sont politiquement responsables, à titre individuel et collectif, de leurs propres actes ou omissions, ainsi que des actes ou omissions des vice-

[16] Par dérogation à l'avant-dernier alinéa du paragraphe 1 de l'article 3B de la Loi 3213/2003, en vertu duquel l'utilisation des informations recueillies, le cas échéant, par la levée du secret bancaire, boursier, fiscal et professionnel est une condition préalable à la réalisation de tout audit par le CEDP.
[17] Règlement unique pour le contrôle des déclarations de patrimoine (GG B 3947/15.9.2020).

ministres qui leur sont subordonnés et de toute autre personne placée sous leur supervision. La forme extrême de responsabilité politique est la motion de censure du Parlement (également connue sous le nom de motion de retrait de confiance), laquelle peut être dirigée contre le gouvernement dans son ensemble ou contre l'un de ses membres à titre individuel. Si une motion de censure est adoptée, le Premier ministre démissionne avec son cabinet. Si la motion adoptée concerne un membre individuel du gouvernement, alors seul ce ministre ou vice-ministre démissionne. Le seuil de déclenchement d'une motion de censure est assez bas : toute considération justifiant un retrait de confiance peut être invoquée dans une telle motion. Les membres du gouvernement sont également responsables civilement des actes et omissions n'étant pas liés à l'exercice de leurs fonctions. Pour les actes liés à l'exercice de ces fonctions, ils sont solidairement responsables avec l'État. En ce qui concerne les mécanismes administratifs destinés à assurer le respect des obligations de transparence et de responsabilité prévues par la Loi 4622/2019, le Comité d'éthique de l'ANT est compètent, entre autres, pour examiner la mise en œuvre d'office des règles relatives à l'inéligibilité, aux incompatibilités et à la prévention des conflits d'intérêts des personnes relevant du champ d'application de la Loi susmentionnée, ainsi que proposer l'imposition de sanctions (lesquelles acquerront un caractère définitif en vertu d'un acte administratif du gouverneur de l'ANT).

114. Les sanctions au titre d'une violation des exigences de transparence et d'intégrité pertinentes énoncées dans la Loi 4622/2019 consistent en : (a) l'infliction d'une amende pouvant aller jusqu'au double de la rémunération totale et de toutes les indemnités perçues pendant le mandat, laquelle sera certifiée et directement perçue comme une recette publique, conformément aux dispositions du Code de perception des recettes publiques. En cas de non-paiement de l'amende, la période de calcul est prolongée, au-delà de la durée du mandat, aussi longtemps que le montant n'est pas acquitté ; (b) l'interdiction d'être nommé à des postes de direction dans le secteur public pour une période allant jusqu'à cinq ans à compter de la constatation de l'infraction. Les sanctions ci-dessus peuvent être infligées cumulativement ou séparément (article 75 de la Loi 4622/2019). Les sanctions encourues pour violation des obligations de déclaration financière comprennent des amendes, des confiscations et des peines d'emprisonnement (pouvant aller jusqu'à 1 000 000 EUR et dix ans d'emprisonnement dans une affaire portant sur des sommes importantes). Des sanctions sont également prévues pour les complices et les personnes tierces ayant enfreint les obligations de déclaration. En ce qui concerne les statistiques, à ce jour, il n'y a pas eu de violation des dispositions de la Loi 4622/2019, récemment introduite, qui aurait conduit le Comité d'éthique à proposer au gouverneur de l'ANT l'imposition de sanctions au titre de l'article 75 ; il y a eu néanmoins trois cas concernant les périodes de réflexion, dont l'un a abouti à l'imposition d'une restriction post-emploi, comme déjà décrit. Des statistiques ont également été soumises concernant les violations des obligations de divulgation financière, pour lesquelles il existe plus d'expérience à ce jour. Le CEDP rapporte qu'entre 2016 et 2021, six cas de PHFE du gouvernement central ont été envoyés aux procureurs. Sur ces cas, un a été acquitté ; deux ont été condamnés (l'un d'entre eux à une amende et un autre à la fois à une amende et à une peine d'emprisonnement) ; pour trois d'entre eux, le verdict est toujours en attente. L'EEG considère que le système de sanctions décrit ci-dessus, associé à la responsabilité pénale décrite ci-dessous, prévoit un large éventail de mesures et un mécanisme spécifique pour sanctionner les manquements. En outre, l'EEG n'a pas rencontré de critique sur place à cet égard. Des ajustements supplémentaires devraient néanmoins être apportés pour couvrir les conseillers politiques ; il s'agit d'une question à traiter spécifiquement lors de la mise en œuvre de la recommandation i, paragraphe 37.

Procédures pénales et immunités

115. Les dispositions régissant la responsabilité pénale des ministres sont énoncées dans la Constitution (article 86) et dans la Loi 3126/2003 ainsi que la Loi 4622/2019. Elles couvrent toutes les formes d'infractions délictuelles et criminelles commises par le Premier ministre ou un autre membre du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions. Il est indifférent que le ministre en question reste ou pas à son poste. Un tribunal spécial est chargé de connaître de ce type d'affaires. Il est expressément prévu qu'en ce qui concerne les actes criminels commis dans l'exercice des fonctions ministérielles, il ne peut y avoir de poursuites, d'enquête, d'investigations exploratoires ou d'examen préliminaire du ministre sans l'autorisation préalable du Parlement réuni en séance plénière. Le Parlement ne peut refuser d'accéder à la demande de levée d'immunité soumise par le procureur que si l'affaire porte sur des faits ayant un rapport immédiat avec l'exercice des fonctions parlementaires, ce qui exclut la corruption. Lorsque l'infraction pénale ou le délit n'a pas été commis dans l'exercice de fonctions ministérielles, les chefs d'accusation sont examinés par les juridictions pénales ordinaires.

116. L'EEG note que les dispositions constitutionnelles concernant le régime d'immunité des parlementaires et des ministres en exercice ou des anciens ministres ont été modifiées en 2019. Dans le cadre du nouveau régime, le champ d'application de l'immunité est encore plus limité, puisque celle-ci doit être obligatoirement levée dès lors que la demande de l'autorité de poursuite concerne une infraction non liée à l'exercice des fonctions (ou aux activités politiques) du parlementaire/du ministre en exercice/de l'ancien ministre. Cette mesure a été saluée par le GRECO, qui l'a jugée conforme à la recommandation qu'il avait formulée dans son rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Grèce. (voir recommandation x, paragraphes 27 à 32 du Deuxième Rapport de Conformité du Quatrième Cycle sur la Grèce). Le régime spécial de prescription a également été abandonné, notamment en ce qui concerne la suppression du délai d'adoption par le Parlement d'une motion de poursuite à l'encontre des ministres en exercice ou des anciens ministres. Les dispositions pertinentes sont entrées en vigueur le 28 novembre 2019 et ne s'appliquent pas rétroactivement aux affaires en cours.

117. Deux unités spécialisées dans la lutte contre la corruption sont chargées de s'attaquer aux actes de corruption commis par les hommes politiques et les hauts fonctionnaires. Le parquet et le parquet chargé des crimes économiques sont soutenus par des organismes d'enquête spéciaux, comme l'Unité de la criminalité financière et économique (SDOE), la police financière et les inspecteurs-auditeurs de l'ANT. Conformément aux recommandations spécifiques de l'OCDE, la Grèce s'efforce de doter les autorités chargées des enquêtes et des poursuites de ressources humaines et techniques adéquates[18]. Les autorités ont mentionné deux affaires criminelles impliquant deux anciens ministres jugés au cours des cinq dernières années, même si les infractions en question avaient été commises bien avant, c'est-à-dire dans les années 1990 et 2000. L'une des affaires concerne des faits de blanchiment de capitaux pour lesquels le ministre accusé a été condamné à 19 ans d'emprisonnement, et l'autre la soumission d'une déclaration de patrimoine inexacte qui a valu à son auteur quatre ans d'emprisonnement. Les deux affaires ont été jugées par des tribunaux ordinaires dans la mesure où les actes criminels n'avaient pas été commis dans l'exercice des fonctions ministérielles des intéressés. La responsabilité pénale des conseillers politiques peut être

[18] OCDE (2018) : Suivi de la phase 3bis : rapport écrit supplémentaire de la Grèce.

engagée comme celle de tout autre citoyen grec. Aucune information n'est disponible concernant les affaires de corruption impliquant des conseillers politiques.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

Organisation et responsabilité des services répressifs/services de police

Aperçu des divers services répressifs

118. En Grèce, les fonctions répressives sont exercées par plusieurs autorités distinctes agissant chacune dans son propre domaine de compétence :

- La police hellénique a adopté sa structure actuelle en 1984 avec la fusion de la gendarmerie et des forces de police urbaine. Elle dépend administrativement du ministère de la Protection du citoyen. Sa mission consiste à : (i) assurer la paix et l'ordre, ainsi que le développement social sans entraves des citoyens – une mission qui inclut les tâches de police générale et la sécurité routière ; (ii) prévenir et réprimer le crime, ainsi que protéger l'État et la forme démocratique du gouvernement dans le cadre de l'ordre constitutionnel – une mission qui inclut également la mise en œuvre de la politique de sûreté publique et de sécurité de l'État ; et (iii) empêcher l'entrée et la sortie illégales de ressortissants étrangers en/de Grèce et contrôler le respect des dispositions relatives à l'entrée, à la sortie, au séjour et au travail des étrangers dans le pays – une mission qui inclut la mise en œuvre de la politique des étrangers et de la protection des frontières. La police participe aussi à la gestion des urgences résultant de catastrophes naturelles et d'accidents ou d'autres types de catastrophes, en temps de paix ou de guerre, et coopère également avec les forces armées pour assurer la défense nationale.

- La mission de l'Unité de la criminalité financière et économique (SDOE) inclut : la prévention, la divulgation, la répression et la poursuite de la criminalité financière, de la fraude et de la corruption ; le traitement des subventions illicites financées par les deniers de l'État ; ainsi que le traitement des subventions versées illégalement dans le cadre d'activités d'investissement cofinancées par les fonds d'aide de l'UE, en collaboration avec l'OLAF ; et au niveau national, le blanchiment de capitaux, les violations des droits de propriété intellectuelle, la contrebande de cigarettes, le trafic de stupéfiants et d'armes. Son objectif est donc de protéger les intérêts fiscaux nationaux et européens. Par ailleurs, l'Office national de recouvrement des avoirs pour les fonds et les actifs provenant d'activités criminelles opère au sein de la SDOE.

- La garde côtière hellénique relève de l'autorité du ministère des Transports maritimes et de la Politique insulaire. Il s'agit d'un corps armé, organisé sur le mode militaire, dont le personnel jouit d'un statut militaire et, partant, est soumis au Code pénal militaire. Elle accomplit des missions multiples, notamment la surveillance policière des navires, des ports, des côtes, des eaux territoriales et des frontières, la protection de la vie humaine et des biens en mer, la recherche et le sauvetage en mer, la sécurité de la navigation et la protection de l'environnement marin.

- Le service des douanes grecques (*idiki dilossi*) relève du ministère des Finances. Il a pour mission d'appliquer la législation nationale et européenne, d'évaluer et de percevoir les droits d'accises et autres taxes, d'assurer le respect des procédures et formalités relatives à la circulation des marchandises soumises au contrôle ou à la surveillance des douanes, d'enquêter sur les infractions douanières et d'imposer des

sanctions administratives ou pénales, ainsi que d'enquêter sur les fraudes et la contrebande. En outre, elle recueille, traite et évalue des informations dans le but de lutter contre le trafic de stupéfiants et d'armes et, plus généralement, contre la criminalité organisée.

Police hellénique

119. Le présent rapport se concentre sur la police hellénique (ci-après « la police »), le principal service répressif avec 56 573 agents de police et celui qui exerce les principales fonctions de maintien de l'ordre en vertu de la législation nationale grecque.

Statistiques ventilées par type de poste et par sexe (au 22 septembre 2021)

Type	**Hommes**	**Femmes**	***Sous-total***
Missions générales	45 113	7 562	52 675
Missions spéciales	257	249	506
Gardes spéciaux	1 571	43	1 614
Gardes-frontières	1 528	150	1 678
Total	48 469 (86%)	8 004 (14%)	**56 573**

120. Même si certaines dispositions légales et plus particulièrement le décret présidentiel 4/1995 appellent à des critères impartiaux et à l'égalité des chances pour les hommes et les femmes au sein de la police, en particulier au niveau d'entrée (officiers et agents), il ressort clairement du tableau ci-dessus que la proportion de femmes officiers (14 %) est plutôt faible. Les discussions sur place ont révélé que certaines conditions d'entrée dans la police peuvent limiter la possibilité pour les femmes de devenir membres de cette force. Il est notamment exigé des candidats qu'ils mesurent au moins 1,70 mètre sans chaussures et les examens physiques imposés aux hommes et aux femmes sont les mêmes. Les conditions de travail ultérieures en cours d'emploi peuvent également affaiblir la représentation des femmes dans la police (par exemple, l'imprévisibilité des horaires de travail – voir également le paragraphe 152).

121. La police devant être représentative de la société dans son ensemble, il reste beaucoup à faire pour améliorer la représentation des femmes dans cette force, y compris aux postes stratégiques, de direction et de décision. La recherche d'un meilleur équilibre entre les sexes ne s'impose pas uniquement au nom de l'égalité des chances en vertu du droit international, mais répond également au besoin d'améliorer sensiblement la qualité des prestations fournies au jour le jour (s'agissant, par exemple, des contacts avec le public, de la création d'un environnement plus hétérogène dans certains services afin de lutter contre une éventuelle loi du silence, du recours accru aux routines à quatre yeux, etc.). À cet égard, l'EEG considère la diversité et l'égalité des sexes comme un mécanisme clé de la prévention de la pensée de groupe et, partant, de la corruption. En conséquence, **le GRECO recommande que des mesures spécifiques soient prises pour renforcer la représentation des femmes à tous les niveaux de la police**.

122. La police est organisée en un service central et des services régionaux. Le Quartier général de la police grecque (QGPG) constitue l'autorité suprême et ses efforts se concentrent sur l'accomplissement de la mission de la force. En conséquence, il programme, dirige, supervise et contrôle les activités des services concernés, et assure les conditions nécessaires à l'exercice de son mandat. L'organisation, la structure et la mission de la police sont

principalement régies par les Décrets présidentiels 178/2014 et 7/2017. La hiérarchie de la police s'établit comme suit :

- Le chef de la police est chargé de commander la force et dirige, supervise et contrôle les opérations et les actions des services de police en vue de l'accomplissement de leur mission. Dans ce cadre, dans les cas graves et sur proposition des inspecteurs généraux de la police, ledit chef peut ordonner à n'importe quel service de procéder à des opérations même en dehors de sa juridiction territoriale.

- Le chef adjoint de la police est l'assistant direct du chef. Il l'assiste dans l'exécution de ses tâches et supervise, coordonne, dirige et contrôle les services centraux indépendants relevant de sa compétence.

- Le chef du Quartier général de la police (QGPG) assiste le chef et le chef adjoint dans l'accomplissement de leur mission, dirige le personnel et supervise, coordonne, anime et contrôle les services compétents et les unités indépendantes au sein de la force.

- Les inspecteurs généraux de la police pour la Grèce du Nord et du Sud assistent le chef et le chef adjoint de la force dans l'accomplissement de leurs tâches et, parallèlement, supervisent, dirigent, coordonnent et contrôlent, dans les limites de leur compétence, les services régionaux des secteurs de la Grèce du Nord et du Sud.

- Les inspecteurs généraux de la police de l'Attique et de Thessalonique, les directeurs généraux régionaux de la police, les directeurs (chefs) des services centraux indépendants ou non, ainsi que les directeurs, les commandants ou les chefs des services régionaux de la force, dirigent, commandent ou gèrent leur service tout en coordonnant et en contrôlant — dans le cadre de leurs compétences respectives — le travail de leurs unités subordonnées et de leur personnel, afin de remplir efficacement leur mission.

Accès à l'information

123. Les informations détenues par la police entrent dans le champ d'application du principe d'accès du public aux documents officiels, tel qu'il est consacré par la Constitution et d'autres dispositions législatives. Certaines exceptions sont prévues par la loi au nom, par exemple, de la défense nationale, de l'ordre public ou du bon déroulement des enquêtes judiciaires, militaires ou administratives portant sur des infractions pénales ou administratives (pour plus de détails sur l'accès à l'information publique, voir la première partie du présent rapport consacrée aux PHFE). La police est chargée d'informer le public de son travail par le biais de communiqués et de conférences de presse, de campagnes de communication, de participation aux réseaux sociaux et du postage d'information sur son site Web (grâce notamment à un espace spécial créé sur ce dernier et intitulé « Guide du citoyen »). Ces informations comprennent également les résultats des procédures liées à la corruption traitées par les affaires internes. La police publie chaque année un rapport d'activité.

Confiance du public dans la police

124. Selon l'Eurobaromètre spécial de 2019, 45 % des Grecs interrogés pensent que la corruption — active comme passive — est répandue dans la police (moyenne de l'UE : 26 %).

A contrario, les personnes interrogées considèrent la police comme l'institution la plus digne de confiance pour déposer une plainte liée à la corruption (69 %), suivie par le système judiciaire (30 %). Une enquête nationale sur la confiance envers les institutions pour la période 2015-2018 conclut que les organes auxquels les citoyens grecs se fient le plus sont l'armée (89 %), la police (72 %) et les écoles (66 %). Selon le rapport annuel de l'Office des affaires internes pour les services répressifs (ci-après « l'Office des affaires internes »), 43,9 % des affaires de corruption traitées par cet organe en 2019 impliquaient des policiers, 27,6 % des agents publics ne portant pas l'uniforme et 11,6 % des garde-côtes.

Syndicats et organisations professionnelles

125. Les fonctionnaires de police peuvent adhérer librement à des associations professionnelles et à des syndicats (article 20 du Décret présidentiel 538/1989, tel que modifié). On dénombre plus de 50 syndicats/associations de policiers, lesquels jouent un rôle essentiel dans la protection des droits de leurs membres en matière d'emploi. Ces syndicats siègent notamment au sein des commissions chargées des nominations, transferts et autres révocations.

Lutte anticorruption et promotion de l'intégrité

Politiques, planification et mesures de gestion des risques relatives aux services vulnérables sous l'angle de la corruption

126. La police dispose de plans stratégiques et opérationnels quinquennaux qui fixent des priorités et des objectifs visant notamment les aspects relatifs aux cibles stratégiques et opérationnelles, la structure organisationnelle de la force, la gestion des ressources humaines, le matériel technique et l'équipement, le budget, la modernisation et le développement, ainsi que la coopération avec les autres organismes, services et entités notamment ceux des collectivités locales. En outre, les directions compétentes du QGPH élaborent aussi un programme annuel des opérations et des plans d'action.

127. Un Plan stratégique national pour la prévention de la corruption est publié, tous les trois ans, concernant entre autres les mesures à prendre pour la protection des droits de l'homme et la prévention de la corruption. Le PNAC actuel ne comprend pas de mesures spécifiques visant directement la police. À cet égard, l'EEG a été informée que la police n'avait pas participé à l'élaboration des précédents plans nationaux de lutte contre la corruption, mais que, dans le cadre du prochain PNAC pour la période 2002-2025, l'ANT menait des consultations avec le ministère de la Protection des citoyens, notamment en ce qui concerne la révision des dispositions du droit disciplinaire pour la police.

128. Selon les autorités, la police a en outre mis en place divers mécanismes et mesures pour prévenir la corruption dans ses propres rangs, notamment une formation à l'intégrité, des procédures disciplinaires en cas de manquement aux obligations, des systèmes de contrôle interne et externe et d'autres outils tels que la justification par écrit de toutes les procédures décisionnelles. L'EEG a également été informée d'un projet pilote sur les caméras corporelles fournies à une petite unité de motards. Cette technologie fiable de recueil de preuves présente de nombreux avantages au nombre desquels la garantie d'un comportement éthique, justifié et proportionné de la part des agents 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, ainsi que la corroboration des déclarations des policiers confrontés à des

allégations fausses et malveillantes. En outre, elle peut également servir d'outil pour donner au public un aperçu sans fard et transparent des défis auxquels les policiers sont confrontés au quotidien. Dans ce contexte, l'EEG encourage toute initiative visant à doter le plus rapidement possible l'ensemble du personnel de terrain de caméras corporelles.

129. En outre, l'EEG estime qu'une approche plus proactive pourrait être adoptée en matière de prévention de la corruption dans la police ; l'élaboration d'une politique spécifique (au-delà du plan d'activité triennal actuel) est cruciale à cet égard. La prévention est une condition essentielle au maintien d'une police hellénique tournée vers l'avenir et dotée d'une approche proactive s'agissant d'anticiper les défis plutôt que de répondre aux problèmes au coup par coup ou, pire encore, à n'intervenir qu'après avoir déjà subi de graves dommages. Une stratégie pertinente de prévention permet en effet aux organisations de devancer les problèmes et de préférer une approche proactive à une approche réactive, avec à la clé de nombreux avantages tels que des économies et une amélioration de la réputation de l'organisation. En outre, une stratégie de prévention solide accroît la motivation des effectifs dans la mesure où les agents concernés se sentent valorisés par l'engagement de leur direction en matière de formation, d'éducation et de bien-être et sont donc enclins à adopter un changement de comportement. Pareille dynamique a pour effet de consolider une culture qui donne au personnel le sentiment de faire partie de la solution et de s'approprier cette dernière.

130. Chaque organisation est unique de par sa nature et ses compétences. Les pouvoirs et les responsabilités des organes de l'État diffèrent, tout comme les possibilités de risques de corruption et de comportements déviants en leur sein. La perception individuelle des policiers de ce qui constitue un acte entaché de corruption revêt un aspect important dans l'étude de la corruption dans la police. Une politique organisationnelle joue par conséquent un rôle essentiel dans la définition de normes élevées et dans l'établissement de mesures et d'indicateurs ciblés de la conformité aux dites normes. Une telle politique nécessite une évaluation des risques fondée sur différentes sources, notamment l'analyse des plaintes, des affaires disciplinaires et pénales, des informations provenant des processus d'évaluation des antécédents, des fichiers journaux informatiques, d'éventuelles enquêtes auprès du personnel, etc. **Le GRECO recommande de procéder à une évaluation complète des risques de corruption dans les domaines et activités de la police afin d'identifier les problèmes et tendances émergentes, puis d'utiliser les données ainsi obtenues pour concevoir une stratégie proactive de promotion de l'intégrité et de lutte contre la corruption au sein de ce corps.**

Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins

131. Les Affaires internes peuvent, dans le cadre d'une enquête liée à la corruption, recourir à des opérations d'infiltration. Celles-ci doivent être ordonnées par le directeur de ce service, après accord du procureur général auprès de la Cour d'appel (article 5 de la Loi 2713/1999). Il existe des règles concernant la protection des témoins, ainsi que des personnes qui collaborent avec les autorités, et de leur famille (article 5 de la Loi 2713/1999 et article 9 de la Loi 2928/2001), y compris : la dissimulation de leurs coordonnées personnelles au cours de la procédure pénale, le changement d'identité, la possibilité de témoigner en utilisant les technologies de communication, etc. En outre, les témoins peuvent être protégés par du personnel de police compétent et formé ; ils peuvent être réinstallés dans d'autres pays, transférés ou éloignés pour une période indéterminée. Par ailleurs, la loi prévoit une

protection contre les poursuites injustifiées à l'encontre des personnes coopérant avec les forces de l'ordre pour détecter des infractions de corruption (article 45B de la Loi 4254/2014 – voir aussi la section du présent rapport consacrée à la protection des lanceurs d'alerte). Il existe même une division dédiée à la protection des témoins au sein de la police.

132. Les allégations de brutalités et de mauvais traitements à l'encontre de suspects privés de liberté par la police ne sont pas rares (usage excessif de la force au moment de l'arrestation, sévices physiques et psychologiques au cours ou dans le cadre d'interrogatoires de police visant à obtenir des aveux, agressions verbales, y compris des remarques racistes/xénophobes à l'encontre de personnes mises en examen) et l'EEG a été informée que, depuis le début de la pandémie de covid-19, les signalements de brutalités policières ont augmenté (les statistiques de l'Ombudsman font état d'une augmentation de 75 % en 2020)[19]. Le Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe a recommandé à plusieurs reprises la promotion d'une approche fondamentalement différente des méthodes d'enquête policière, ainsi que l'élaboration de règles ou de lignes directrices claires sur la manière dont l'interrogatoire des suspects devrait être mené, en intégrant des garanties en matière de droits humains[20]. Dans le cadre d'une Table ronde sur les pratiques policières professionnelles organisée par le Conseil de l'Europe et le Bureau du procureur auprès de la Cour de cassation grecque (Athènes, janvier 2019), certaines propositions supplémentaires ont été esquissées dans ce domaine, y compris (mais pas uniquement) la révision des politiques et pratiques relatives à l'action préventive de la police, l'approche en matière de recueil des preuves et de recueil des déclarations de témoins, les normes applicables à l'arrestation, la création et la tenue en temps utile de registres de garde à vue détaillés, les activités de sensibilisation et de formation des policiers à la conduite d'interrogatoires de suspects et témoins compatibles avec les droits humains des intéressés, etc.

Code d'éthique, conseils, formation et sensibilisation à l'intégrité

133. Lors de leur entrée en fonction, les policiers prêtent un serment solennel dans lequel ils s'engagent à adopter un comportement loyal et diligent. Il existe en outre un Code d'éthique de la police (Décret présidentiel 254/2004) contenant des règles relatives à l'action, à l'attitude et au comportement requis des policiers, dont la violation pourrait entraîner une responsabilité disciplinaire ou pénale dans les cas les plus graves. L'autorité compétente pour engager une procédure disciplinaire est le chef du service dont relève le policier en cause tandis que, pour les procédures pénales, la responsabilité incombe aux Affaires internes. Par ailleurs, le Décret présidentiel 538/1989 sur les obligations et les droits du personnel de la police énonce certaines règles de conduite supplémentaires.

134. L'Académie de police est chargée d'organiser la formation obligatoire, l'éducation et la spécialisation des policiers. Dotée d'une autonomie administrative et financière, elle relève de la responsabilité du ministre de la Protection du citoyen (lequel la délègue au QGPG) et du ministre de l'Éducation et des Affaires religieuses. La formation de base est assurée par l'École d'officiers de la police hellénique et l'École des agents de la police hellénique. Ces deux

[19] Les autorités ont néanmoins souligné que cette augmentation doit être replacée dans son contexte. Il se pourrait en effet qu'elle ne traduise pas uniquement une augmentation des incidents réels, mais aussi du nombre de rapports en raison d'une meilleure connaissance des canaux de signalement, d'une confiance accrue dans l'Ombudsman en sa qualité d'organe de contrôle externe de la police, etc.

[20] Voir CPT/Inf (2020)15 [en anglais uniquement].

établissements dispensent, entre autres, un cours portant spécifiquement sur la conduite sociale et professionnelle, l'éthique, les relations publiques et la communication. En outre, l'École supérieure de la police hellénique offre des possibilités de formation complémentaire aux officiers et sous-officiers (capitaines, adjudants et sergents) dans le cadre d'un processus visant à obtenir une promotion. Le personnel enseignant est composé de professeurs, de juristes et de policiers expérimentés, ainsi que de formateurs issus du secteur privé. Les sessions de formation combinent une approche théorique et pratique de l'éthique professionnelle.

135. Les organes hiérarchiques supérieurs sont en mesure de fournir des recommandations, instructions et conseils à leurs services subordonnés. En outre, des conseils en matière de déontologie peuvent également être dispensés non seulement dans le cadre des formations décrites plus haut, mais aussi lors des réunions du personnel. De plus, des recommandations et des ordres sont régulièrement diffusés pour rappeler au personnel ses devoirs et éviter toute atteinte éventuelle à l'image de la police en raison d'une faute (des ordres ont été émis, par exemple, concernant la protection des personnes handicapées, l'égalité entre les sexes, l'interdiction de la xénophobie et de la discrimination raciale, le respect de la liberté religieuse, le respect des droits humains pendant les interventions de la police, etc.[21]). Un rapport d'activité récapitule chaque année les mesures prises pour protéger les droits humains pendant les opérations de police ; ceci s'ajoute au Plan stratégique national pour la prévention de la corruption, décrit précédemment, qui contient des activités liées à la protection des droits de l'homme, ainsi que des mesures de prévention de la corruption.

136. L'EEG note que le Code d'éthique de la police a été publié en 2004. Le problème avec un tel code est qu'il s'agit simplement d'un ensemble de règles qui sont laissées sur une étagère et qui ne sont pas utilisées comme un outil efficace au quotidien pour faire passer les messages. Un code de conduite efficace doit être opérationnel, en ce sens qu'il définit ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas au moyen d'exemples pertinents, en temps réel et dans la vie réelle. Même si l'EEG a pu constater que des exemples de normes de conduite étaient donnés par le biais de publications dans la *Gazette de la police*, elle n'a pas constaté que ces normes étaient régulièrement définies. D'aucuns ont suggéré que le chef de la police adresse régulièrement des messages (à un rythme mensuel ou bihebdomadaire) à ses directeurs de service, à charge pour ces derniers de les répercuter aux agents de terrain lors de réunions de travail portant sur les questions d'actualité. Pourtant, les agents subalternes interrogés à ce sujet lors de la visite sur place n'avaient pas connaissance d'un tel mécanisme de communication descendant en face à face.

137. L'EEG a été informée des efforts déployés pour intégrer l'enseignement des questions d'éthique et d'intégrité dans la formation initiale et professionnelle des agents de police. En dépit de ces efforts, l'EEG rappelle les rapports du CPT qui soulignent inlassablement, pratiquement année après année, que les mauvais traitements infligés par la police — en particulier à l'encontre des ressortissants étrangers et des personnes issues de la communauté rom — constituent un grave problème en Grèce. Les recommandations formulées par le CPT à cet égard jouent un rôle déterminant dans le renforcement d'une culture institutionnelle de l'intégrité. Pour l'EEG, certains comportements répréhensibles de la police pourraient également s'expliquer par la corruption. En particulier, la brutalité policière renforce les aspects de la culture et de la solidarité policières de nature à favoriser

[21] Voir par exemple le « Guide de bonne conduite de la police grecque à l'égard des groupes sociaux vulnérables et des groupes religieux ».

et à couvrir la corruption. Par exemple, la brutalité, quel qu'en soit le motif, sert parfois de rite de passage vers d'autres formes de comportements répréhensibles, dont la corruption.

138. Des mesures supplémentaires devraient donc suivre pour fournir aux agents des conseils plus ciblés sur les dilemmes éthiques auxquels ils risquent d'être confrontés dans l'exercice de leurs fonctions. Face à des questions comme la prévention des conflits d'intérêts, l'acceptation de cadeaux, l'utilisation abusive d'informations, l'abus de ressources publiques, etc., les dispositions du Code d'éthique ne fournissent aucune orientation explicite et les interlocuteurs de l'EEG se réfèrent plutôt au droit pénal lorsqu'ils sont interrogés sur ces questions. De l'avis de l'EEG, il semblerait qu'un chaînon fasse défaut, car il existe des zones grises où une faute, même contraire à l'éthique, ne sera pas nécessairement assimilée à la commission d'un crime. L'éducation et la formation sont essentielles pour garantir une sensibilité éthique et pour faire adopter aux agents une perspective plus large et réfléchir à la manière dont leurs actions et leurs relations pourraient être perçues par un tiers. Le recours à une formation basée sur des scénarios/cas pratiques serait un atout supplémentaire à cet égard. **Le GRECO recommande que (i) le Code d'éthique de la police soit mis à jour afin de relever les défis actuels du maintien de l'ordre et d'inclure des orientations détaillées sur les questions d'intégrité (prévention des conflits d'intérêts, acceptation de cadeaux, utilisation abusive d'informations, abus de ressources publiques, etc.) ; (ii) la formation professionnelle (initiale et continue) des policiers en matière d'éthique soit renforcée en tenant compte de la spécificité de leurs fonctions et de leurs vulnérabilités et en mettant l'accent sur la pratique ; et (iii) une stratégie de communication à intervalles réguliers soit conçue pour exposer les normes éthiques au personnel sur le terrain**.

139. Enfin, il n'existe pas de procédure clairement balisée permettant aux agents de police de bénéficier de façon confidentielle de conseils sur des questions d'intégrité et d'éthique, en dehors de la procédure consistant à rechercher des informations sur leurs sites Intranet et à s'adresser à leurs supérieurs hiérarchiques. L'EEG estime qu'une approche plus institutionnelle devrait être introduite dans ce domaine. À ses yeux, il serait plus approprié qu'un organe composé d'experts ou de personnes n'étant pas quotidiennement en contact avec les agents des services répressifs soit chargé de prodiguer des conseils confidentiels aux policiers en cas de dilemme éthique. Malgré le rôle clé que les supérieurs hiérarchiques doivent jouer en donnant le ton juste et en montrant l'exemple au sein de la police, l'EEG estime qu'au lieu d'impliquer directement les intéressés dans ce processus (ce qui pourrait dissuader le personnel de rang inférieur de solliciter des conseils), il vaudrait mieux disposer de personnes de confiance adéquatement formées, facilement accessibles, auxquelles chaque membre de la police pourrait s'adresser en toute confiance pour obtenir des informations sur les questions d'intégrité. Lesdites personnes pourraient aussi être chargées d'intervenir en qualité de destinataires désignés des signalements de manquement professionnel au sein de la police à des fins de protection des lanceurs d'alerte (voir également le paragraphe 176). **Le GRECO recommande de mettre en place un mécanisme permettant de prodiguer des conseils à titre confidentiel aux fonctionnaires de police sur les questions d'éthique et d'intégrité**.

Recrutement, évolution de carrière et conditions de travail

Critères de recrutement et procédure de nomination

140. Les candidats au poste d'officier ou d'agent de police doivent intégrer respectivement l'École d'officiers et l'École d'agents de police à l'issue d'une sélection basée sur le système d'admission universitaire ordinaire, tel qu'il est géré par le ministère de l'Éducation et des Affaires religieuses. Des annonces sont publiées dans la presse quotidienne pour informer les personnes intéressées par l'entrée dans la police. Elles précisent : le nombre de places par école, globalement et par catégorie ; les pièces justificatives requises, ainsi que le lieu et l'heure de la convocation des candidats ; la procédure, l'heure et le lieu des examens préliminaires (contrôle médical et tests d'aptitude physique), ainsi que les autres détails requis.

141. Les gardes spéciaux de la police et les gardes-frontières[22] sont recrutés sur la base de critères objectifs fixés par la loi. Les qualifications requises sont l'aptitude physique et mentale, la compétence et le mérite. Plus spécialement, ces agents sont recrutés à l'aide d'un système de points et doivent être citoyens grecs, diplômés de l'enseignement secondaire, polyglottes, âgés de moins de 28 ans et avoir complété leur service militaire. Les agents de police spéciaux sont recrutés sur la base de critères particuliers, tels que leur principal domaine d'études universitaires, leur expérience en laboratoire, leurs diplômes de troisième cycle, etc. Pour toutes les catégories susmentionnées, l'entité responsable de la nomination officielle est le ministère de la Protection des citoyens. Les casiers judiciaires sont également vérifiés avant de prendre une quelconque décision de recrutement. Les candidats ne doivent pas avoir été reconnus coupables, entre autres, d'une infraction liée à la corruption. Les candidats ayant été mis en examen peuvent participer aux épreuves, mais ne peuvent pas entrer dans la police, sauf si une décision d'acquittement irrévocable est rendue avant la décision de recrutement.

142. Le chef de la police est sélectionné par le Conseil gouvernemental pour les affaires étrangères et la défense (KYSEA) parmi les lieutenants généraux et les commandants généraux du service général. Le KYSEA dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour procéder à cette nomination, dans la mesure où il examine le dossier de chaque candidat. Les candidats sont considérés individuellement, à savoir qu'ils ne sont pas comparés les uns aux autres en fonction de leur ancienneté, mais plutôt évalués sur la base de leurs qualifications ; un procès-verbal est d'ailleurs rédigé pour documenter le processus de sélection.

143. Chaque procédure de recrutement peut faire l'objet d'une contestation. Premièrement, la décision de rejet d'un candidat doit être motivée et explicite. Ensuite, les candidats peuvent soulever une objection devant le Comité suprême de sélection du personnel (un organe indépendant de la police). Ils peuvent en outre faire appel de la décision du Comité susmentionné, d'abord, en interne, devant le même Comité pour toute erreur éventuelle, et ensuite, en externe et en dernière instance, devant un tribunal administratif en vue d'obtenir une annulation.

[22] Les gardes spéciaux accomplissent des tâches liées à la protection des cibles vulnérables et aux patrouilles. Ils sont affectés au personnel de certains services de police, à la formation d'unités spéciales et à l'occupation temporaire d'autres postes, dans le cadre de la lutte contre certaines formes de criminalité ainsi que pour enquêter sur la localisation des criminels et de personnes recherchées ou disparues. Les gardes-frontières, quant à eux, luttent contre le problème de l'immigration clandestine et la criminalité transfrontalière.

144. L'EEG estime que les procédures d'agrément devraient être renforcées au sein de la police. Lors du processus de recrutement, en effet, cette vérification consiste uniquement en un contrôle du casier judiciaire (infractions volontaires passibles d'au moins trois ans d'emprisonnement) et en un test psychologique. Une vérification approfondie des antécédents augmenterait les chances de détecter les candidats nourrissant des intentions malhonnêtes ou ayant tendance à adopter un comportement contraire à l'éthique. La vérification est également censée garantir l'exactitude des informations fournies par le candidat. Il est par conséquent important de procéder à ce contrôle avant l'admission effective dans la police, car les éventuelles informations sur un comportement malhonnête obtenues après l'admission ne constituent pas toujours un motif suffisant de révocation. La police dispose donc d'une excellente occasion d'éliminer la menace de corruption au tout début, en particulier si la procédure de recrutement s'avère très compétitive et si elle a le choix entre de nombreux candidats, comme l'EEG l'a appris lors de la visite sur place. Les possibilités de filtrage des candidats conférés par la technologie moderne sont innombrables, s'agissant notamment d'exploiter la mine d'informations que constituent les réseaux sociaux. La police pourrait également procéder à des contrôles des références en recueillant des informations sur la réputation du candidat dans ses emplois précédents. De même, des vérifications pourraient être effectuées concernant les membres de la famille et les associés, ainsi que les antécédents financiers du candidat (afin de rechercher les preuves d'une gestion responsable) ou, par exemple, les infractions au Code de la route dont il a été reconnu coupable. Il ne s'agit là que de quelques exemples de possibilités de renforcer les procédures actuelles de contrôle des antécédents des candidats avant leur nomination.

145. En ce qui concerne le contrôle des policiers en service, l'EEG est satisfaite de l'existence d'un système solide qui permettrait d'identifier — au moment de la procédure de mise en examen — tout policier faisant l'objet d'une arrestation sur la base de sa carte d'identité nationale et de l'enregistrement du statut professionnel de l'intéressé dans le système de base de données national, ainsi que de ses empreintes digitales. Ce système, appelé "Police En Ligne" (P.E.L.), est une base de données Internet reliant tous les services et agences de police. A l'intérieur de P.E.L., l'utilisateur (le policier) a accès à de multiples applications (courrier, fichiers du personnel de la police, tableaux d'implantation des services, etc.) et il peut correspondre instantanément avec d'autres agences. L'EEG a été informée qu'il s'agit d'un outil utile à tout policier lors des enquêtes préliminaires, qui donne accès à l'utilisateur pour déterminer si la personne arrêtée est un policier ou un civil, et aux informations pertinentes sur le policier, y compris les anciennes poursuites pénales et procédures disciplinaires. En outre, lorsqu'une personne est arrêtée, la procédure standard prévoit la prise de ses empreintes digitales. Pour chaque agent de police, il existe une banque de données contenant ses empreintes digitales, ce qui permettra de connaître son identité même si l'enquête du P.E.L. échoue. Dans le cadre d'une enquête préliminaire ou d'une plainte, l'utilisateur de P.E.L. peut facilement conclure que l'auteur ou le plaignant est un policier, simplement en combinant divers éléments si son identité est inconnue (plaques d'immatriculation, son agence ou son département, etc.)

146. Cela dit, à moins que le policier arrêté n'ait fait état de ses fonctions ou n'ait été identifié comme tel au moment de son arrestation, il n'existe pas un système de contrôle d'intégrité à intervalles réguliers au long de la carrière. Le non-recours des autorités grecques à cet outil de prévention, pourtant efficace, représente par conséquent une occasion manquée. Les tests aléatoires de dépistage d'usage de stupéfiants, les programmes

d'intervention en cas de dépôt de plainte et les tests d'intégrité constituent aussi des outils auxquels une organisation peut recourir pour évaluer le comportement de ses employés. Le contrôle en cours d'emploi devrait porter sur toutes les informations pertinentes, y compris celles concernant la situation financière du personnel en cause, et lancé également en cas de doute. Dans le même ordre d'idées, l'obligation pesant sur les policiers de signaler tout changement dans leur situation personnelle qui pourrait entraîner une plus grande exposition aux risques (par exemple, une situation financière affectée par un divorce, la maladie d'une personne à charge ou la souscription d'un prêt hypothécaire) devrait être signifiée de manière claire dans le Code de conduite et les orientations connexes. À cet égard, l'EEG a été informée qu'à l'heure actuelle, les agents ont l'obligation de signaler tout changement de leur état civil (article 16 du Décret présidentiel 538/1989). Enfin, il faudrait procéder à des contrôles d'intégrité à des intervalles variant en fonction de l'exposition du poste et du niveau de sécurité requis et ces contrôles devraient être effectués par un personnel formé et placé si possible hors de la chaîne de commandement direct. **Le GRECO recommande le renforcement des contrôles d'intégrité des candidats au moment du recrutement, mais aussi — par la suite et à intervalles réguliers — des policiers titularisés tout au long de leur carrière.**

Évaluation des performances, promotions, mutations et cessation de fonctions

147. Après avoir obtenu leur diplôme de l'École de police, les cadets prennent le grade d'agent de la paix et sont affectés à une division ou à un service selon un système de points. Ils peuvent être nommés au grade de sergent de police après au moins trois ans de service ou après avoir réussi un examen en vue d'une promotion, auquel cas ils rejoignent la catégorie des sous-officiers. De même, après cinq ans de service, les sergents peuvent accéder au grade d'inspecteur par le biais d'un test d'évaluation. Les diplômés de cette École servent comme enquêteurs ; les sergents et les inspecteurs servent normalement comme agents de service. Les inspecteurs peuvent être promus au grade de lieutenant en participant à un cours de recyclage organisé par l'Académie de police, cette participation étant obligatoire pour être promu au grade de capitaine (1re classe). Les diplômés de l'École d'officiers sortent avec le grade de sous-lieutenant (2e classe) et sont considérés comme des officiers de la police hellénique. Ils peuvent être promus jusqu'au grade de lieutenant général. Les policiers du service spécial possèdent leur propre système de classement et peuvent être promus jusqu'au grade de major-général.

148. Les décisions relatives aux promotions, aux transferts et aux révocations sont prises par les commissions responsables (commission d'évaluation, de mutation ou de discipline) par vote ouvert et à la majorité. Les promotions sont accordées sur la base des qualifications et du dossier. Plus spécialement, lors de la prise d'une décision de promotion, le dossier personnel du candidat — comprenant des informations sur la carrière de l'agent, notamment ses qualifications, ses performances, son éthos (caractère, qualités et morale), ainsi que des détails sur les éventuelles sanctions disciplinaires/criminelles dont il aurait fait l'objet — est vérifié et évalué. À supposer que lesdites sanctions aient été lourdes, elles auront une incidence sur les décisions de promotion, en particulier lorsque la loi prévoit que l'agent ait bénéficié d'une libération honorable du service public. Dans le cadre de son examen des dossiers susmentionnés, la commission compétente peut remonter jusqu'à dix ans avant l'évaluation de la promotion.

149. Les évaluations de performance des policiers ont lieu chaque année (des évaluations extraordinaires pouvant en outre être effectuées en cas de changement de poste ou de

promotion) ; elles sont réalisées par les responsables hiérarchiques. Pour les postes plus élevés (du grade de colonel à celui de major-général), un système d'auto-évaluation s'applique (compétences, projets réalisés, meilleures pratiques, mesure dans laquelle les objectifs impartis ont été atteints et initiatives prises). Les évaluations ont un impact sur les possibilités de promotion et d'avancement (s'agissant par exemple d'obtenir un détachement). Le processus est minutieusement réglementé et peut faire l'objet d'une contestation par la personne évaluée, d'abord en interne, devant une commission d'évaluation, puis en externe, devant les tribunaux administratifs.

150. La rotation peut être de rigueur pour certains postes sensibles. C'est le cas, par exemple, des agents travaillant aux Affaires internes qui ne peuvent pas rester en poste plus de quatre ans (pour le personnel permanent sélectionné ou nommé aux Affaires internes) ou trois ans (pour le personnel détaché) ; ces périodes peuvent être prolongées pour trois ans (dans le cas d'une mutation) ou deux ans (dans le cas d'un détachement).

Conditions de travail

151. Sous l'angle de la grille salariale du personnel permanent, quatre catégories ont été établies, en fonction de la provenance des agents en cause (articles 124 et 125 de la Loi 4472/2017). Par conséquent, le salaire mensuel varie entre un minimum de 939 EUR (catégorie C, échelle 22) et un maximum de 4 200 EUR (catégorie A, échelle 1). En plus du salaire de base, plusieurs indemnités et avantages peuvent s'appliquer : allocations familiales, indemnités pour conditions de travail particulières et heures supplémentaires, postes à responsabilité, handicap et risque, personnel des Affaires internes, etc. (article 127, paragraphes (a) à (l), de la Loi 4472/2017).

152. Lors de l'examen des conditions de travail des policiers sur le terrain, il est apparu que, les heures supplémentaires, même si elles relèvent d'une pratique très courante (voire quotidienne selon les interlocuteurs) ne donnent lieu à aucune compensation économique dans la réalité. En outre, l'EEG a été très troublée d'apprendre que les agents ne reçoivent pas leur tableau de service à l'avance. La loi prévoit pourtant que ledit tableau doit être communiqué sur une base hebdomadaire (et plus précisément avant 14 heures le vendredi), mais peut être modifié à tout moment si des besoins de service impérieux ou urgents l'exigent (article 1(7) du Décret présidentiel 394/2001, tel que modifié en 2013). Cette exception semble être devenue la règle en pratique, selon les informations recueillies par l'EEG (les agents n'ayant connaissance de leur planning qu'un jour à l'avance). Ces allégations sont trop graves pour être ignorées. Même si certaines raisons peuvent justifier une réponse flexible pour faire face aux besoins urgents du service, ce moyen devrait être réservé aux situations exceptionnelles et ne pas être appliqué systématiquement. L'absence d'un véritable tableau de service prévisionnel comporte des risques de corruption non négligeables, car elle peut affecter l'efficacité et la confiance des agents de police. Elle va également à l'encontre du principe internationalement reconnu d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. En outre, l'imprévisibilité des horaires risque de renforcer la ségrégation entre les sexes dans la police.

153. Le fait que l'on attende d'une main-d'œuvre qu'elle fasse des heures supplémentaires sans contrepartie financière, aggravé par l'absence d'un tableau de service empêchant tout planning, semble avoir pour effet de générer un environnement où les employés ne sont pas récompensés, que ce soit financièrement ou par un temps de récupération adéquat. Ce climat

pourrait conduire à un comportement contraire à l'éthique et à une culture visant « à joindre les deux bouts » par un autre moyen (voir également les craintes suscitées par les activités extérieures telles qu'elles sont décrites aux paragraphes 157 et 158) et, par voie de conséquence, susciter des comportements entachés de corruption dus principalement aux conditions de travail. En ce qui concerne l'amélioration desdites conditions, il serait important — comme recommandé ci-dessous — qu'un processus de consultation complète des associations professionnelles soit mis en place. **Le GRECO recommande (i) de prévoir un système de compensation financière adéquat des heures supplémentaires ; et (ii) de mettre en place un système de rotation des équipes qui réponde aux exigences du service public ainsi qu'à celles des agents individuels, en vue de garantir un équilibre entre vie professionnelle dans la police et vie privée.**

Conflits d'intérêts, interdictions et restrictions

154. Le Code d'éthique de la police souligne l'importance des principes d'impartialité et d'objectivité. Les règles sur les incompatibilités, les activités accessoires, la confidentialité, etc., qui sont décrites ci-dessous, complètent le cadre mis en place pour prévenir les conflits d'intérêts dans la police. D'emblée, l'EEG relève que les autorités se réfèrent largement aux dispositions du droit pénal. Le GRECO, sur la base de son expérience étendue dans ce domaine particulier, insiste sur la nécessité de prêter attention aux zones grises (par exemple les cadeaux et les marques d'hospitalité) au moyen de règles administratives (préventives) ou de lignes directrices plutôt que de se fonder exclusivement sur la législation pénale (répressive/punitive). L'EEG considère qu'il s'agit là d'un domaine qui pourrait bénéficier de la publication de lignes directrices plus détaillées, y compris des exemples pratiques sur les situations susceptibles de se produire dans la vie quotidienne et les moyens et recours internes disponibles en vue d'y remédier (conformément à la recommandation xi telle qu'elle est formulée plus haut au paragraphe 138).

Incompatibilités, activités extérieures et restrictions après la cessation des fonctions

155. Selon le Code d'éthique de la police, les agents ne doivent pas se livrer à des activités susceptibles de porter atteinte à leur fonction. À titre d'exception à cette interdiction générale, un fonctionnaire de police peut exercer une activité privée rémunérée si : (a) elle est compatible avec les fonctions du poste ; (b) elle n'interfère pas avec la bonne exécution des devoirs de sa charge ; et (c) elle ne donne pas lieu à des commentaires défavorables à l'encontre du fonctionnaire en cause ou du corps (article 5 du Décret présidentiel 538/1989, tel que modifié). En outre, la loi précise également qu'un policier ne peut pas contrôler ou gérer un type quelconque de société commerciale ni être le directeur, le directeur général ou l'administrateur délégué d'une société anonyme. Sous réserve d'une autorisation (délivrée dans les conditions décrites plus haut), un policier peut participer à la gestion d'une société anonyme ou d'une coopérative agricole (article 5 du Décret présidentiel 538/1989, tel que modifié). Il est interdit aux policiers d'organiser une quelconque manifestation en faveur d'un parti politique (article 4 du Décret présidentiel 538/1989, tel que modifié). Les intéressés sont toutefois libres de participer aux activités d'un organisme à but non lucratif enregistré (à des fins caritatives, sportives, éducatives, culturelles, civiques ou environnementales) et d'un syndicat ; cette participation n'est soumise à aucune obligation d'autorisation préalable (article 20 du Décret présidentiel 538/1989, tel que modifié).

156. Les activités accessoires sont soumises à l'autorisation du chef de la police hellénique, laquelle ne peut être délivrée que pour une période maximale de trois ans. Toute demande d'autorisation doit être adressée à la division du personnel de la police en précisant tous les détails relatifs à l'activité envisagée ; des registres sont tenus en conséquence (toutefois, les autorités n'ont pas été en mesure de présenter des statistiques à ce sujet en raison de la manière dont les données sont collectées). À supposer qu'une demande d'exercice d'activités secondaires soit rejetée, cette décision peut faire l'objet d'un recours, d'abord devant le service, puis devant le tribunal administratif. L'exercice d'une profession autre que celle d'agent de police et de toute activité accessoire sans l'autorisation requise s'analyse en une faute disciplinaire passible d'une amende. L'exercice par un agent d'une activité incompatible entraîne la révocation de l'intéressé.

157. Force est de constater l'absence apparente d'un processus efficace de gestion des emplois secondaires. Le système actuel ne prévoit pas de règles claires et transparentes pour évaluer s'il y a ou pas conflit d'intérêts. Cette situation est encore compliquée par la lourdeur bureaucratique du processus de supervision qui, d'après les informations reçues par l'EEG, peut prendre jusqu'à 14 mois. Selon l'EEG, le refus d'aborder cette question de front fait peser une menace réelle qui pourrait inciter des policiers à occuper clandestinement un emploi indésirable ou contraire à l'éthique ou qui pourrait inciter à ne pas déclarer une demande d'emploi légitime qui ne devrait pas normalement se heurter à un refus. L'EEG a par exemple été informée de cas d'agents travaillant dans le secteur de la sécurité.

158. En outre, dans le cadre de la révision du système applicable, il conviendrait de prêter attention aux policiers passant dans le secteur privé après avoir quitté la force. À cet égard, l'EEG reconnaît que certaines compétences et connaissances spécialisées que les anciens policiers sont en mesure d'apporter au secteur privé sont précieuses et peuvent valoir aux intéressés des offres d'emploi intéressantes. Dans le même temps toutefois, les départs de policiers spécialisés vers le secteur privé comportent certains risques (utilisation abusive d'informations obtenues dans l'exercice de leurs fonctions, comportement dicté par l'espoir ou l'attente d'un futur emploi ou utilisation des relations avec d'anciens collègues à seule fin de faire bénéficier le nouvel employeur d'un avantage indu, etc.). L'EEG perçoit l'avantage de renforcer le système existant. Il faudrait mettre en place dans ce domaine une politique claire et nette qui soit à la fois réaliste, praticable et efficace. **Le GRECO recommande d'évaluer l'efficacité du système/de la politique actuel(le) concernant les intérêts/activités commerciales parallèles et postérieures à l'emploi dans la police, notamment en fixant des critères précis permettant de déterminer les activités secondaires licites et en rationalisant le processus d'autorisation afin de le rendre clair, rapide et efficace**.

Cadeaux

159. En vertu des articles 236 et 238 du Code pénal, quiconque promet ou fournit à un fonctionnaire, directement ou par l'intermédiaire d'un tiers, des avantages de toute nature pour lui-même ou pour un tiers afin que ledit fonctionnaire, au mépris de ses devoirs accomplisse un acte ou une omission en rapport avec ses fonctions ou en violation de celles-ci, est puni d'une peine d'emprisonnement d'au moins un an assortie d'une mise sous séquestre du cadeau ou avantage offert ou d'une somme d'une valeur équivalente.

160. En vertu du Code de discipline, l'acceptation de tout avantage matériel non constitutif d'un pot-de-vin, mais accordé à un policier en raison de sa qualité est passible d'une amende

(article 13 du Décret présidentiel 120/2008). Le Code d'éthique de la police ne contient aucune disposition relative à cette question sensible. Il s'agit d'un domaine qui gagnerait à être précisé (au moyen, notamment, de scénarios et procédures pratiques visant les situations dans lesquelles des cadeaux sont acceptés, la notification et l'enregistrement desdits cadeaux, etc.) dans les lignes directrices préconisées précédemment (voir la recommandation xi telle qu'elle est formulée au paragraphe 138).

Utilisation abusive de ressources publiques

161. Les dispositions pertinentes du Code pénal relatives aux faux (article 216), faux et usages de faux (article 218), vols (article 372), détournement de fonds (article 375) et fraudes (article 386) s'appliquent en la matière. Il s'agit là d'un autre domaine qui mériterait d'être approfondi, conformément à la recommandation xi (telle qu'elle est formulée au paragraphe 138)

Utilisation abusive d'informations confidentielles

162. Sous réserve de dispositions légales contraires (article 3 du Décret présidentiel 538/1989, tel que modifié), les policiers sont tenus à une discrétion absolue sur les faits ou informations confidentiels, ainsi que sur ceux dont ils ont pris connaissance dans l'exercice de leurs fonctions ou en cette qualité, qu'ils concernent des affaires officielles ou des affaires privées relatives à des particuliers. En outre, les articles 252 et 259 du Code pénal sur les violations du secret professionnel et les violations du devoir s'appliquent à cet égard. Sept cas d'utilisation abusive d'informations confidentielles ont été signalés au cours des cinq dernières années au sein de la police. Il s'agit là encore d'une question qui pourrait être abordée en recourant à des conseils pratiques et des exemples dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation xi (voir plus haut le paragraphe 138).

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

163. En vertu de la Loi 3212/2003, telle que modifiée, le personnel de police est soumis au régime de déclaration financière des agents publics, tel qu'il est décrit dans la section du présent rapport consacré aux PHFE, voir les paragraphes 105 à 107). L'autorité chargée de vérifier les déclarations pertinentes varie en fonction de la position de l'agent en cause (voir la note de bas de page 15). Certaines préoccupations ont été soulevées quant à la capacité de traiter l'afflux de déclarations des agents des services répressifs, compte tenu de leur important volume (environ 54 000 agents sont soumis à l'obligation de déclaration de leur situation financière)[23]. Les commentaires formulés précédemment dans ce rapport concernant l'amélioration des outils et des méthodologies censés renforcer les procédures actuelles de vérification des déclarations s'appliquent ici, voir le paragraphe 112.

Mécanismes de surveillance internes

164. L'Office des affaires internes pour les services répressifs (ci-après « les Affaires internes »), tel qu'il est né en 2019 de la fusion de la division des affaires internes de la police et de la division des affaires internes de la garde côtière, est l'autorité compétente pour exercer le contrôle interne et enquêter sur les infractions pénales commises par des policiers.

[23] EU Rule of Law Report on Greece, SWD(2021) 709 final

Il traite également les infractions de corruption que les salariés et les fonctionnaires du secteur public au sens large, ainsi que les fonctionnaires de l'Union européenne ou des organisations internationales opérant sur le territoire grec, commettent ou auxquelles ils participent. Les Affaires internes ne s'occupent pas des infractions disciplinaires, mais peuvent soumettre une copie de leur rapport d'enquête préliminaire au service du personnel compétent, lequel pourra servir de preuve lors de l'enquête disciplinaire (les procédures pénales et disciplinaires pouvant se dérouler en parallèle).

165. Les Affaires internes sont constituées d'une direction basée dans la préfecture de l'Attique et d'une sous-direction de la Grèce du Nord basée dans la préfecture de Thessalonique. La direction regroupe les sections suivantes : Gestion et stratégie de l'information, Affaires spéciales, Enquêtes et poursuites, Réception et contrôle des déclarations de patrimoine, Opérations internes et personnel, Gestion des paiements et du matériel, Bureau du commissaire. La sous-direction subordonnée regroupe les sections suivantes : Affaires spéciales, Enquêtes et poursuites, Soutien administratif. Le personnel des Affaires internes comprend à la fois des agents permanents de la police et d'autres services répressifs et des agents chargés de missions spéciales, ainsi que du personnel civil spécialisé. Il se compose de 217 agents (179 hommes et 38 femmes), lesquels doivent satisfaire à des exigences telles que l'expérience et certaines compétences non techniques, conformément au Décret présidentiel 65/2019 (par exemple, efficacité, éthique, responsabilité, esprit de décision, au moins deux ans d'expérience dans un service de sécurité ou une unité procédant des interrogatoires, connaissances juridiques, financières et informatiques, etc.). Ce personnel participe régulièrement à des formations et à des conférences afin de se maintenir à niveau.

166. Il peut intervenir d'office ou en réaction à une plainte. Une ligne d'assistance téléphonique fonctionnant 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 permet de signaler facilement les infractions commises en dehors des heures de travail. Si les allégations de corruption concernent des infractions pénales commises en flagrant délit, les Affaires internes mènent toutes les investigations préliminaires afin de vérifier les informations reçues et adressent le coupable/auteur à l'autorité de poursuite compétente aux fins de poursuites pénales. Dans tous les autres cas, les Affaires internes se chargent soit de constituer le dossier soit de transmettre les informations reçues au procureur général de la Cour d'appel compétente, lequel — après avoir évalué le contenu du rapport — ordonne : (i) de procéder à une enquête ou à un examen préliminaire (une fois constitué et complété, le dossier sera alors soumis au procureur compétent aux fins de poursuites pénales) ; (ii) de transmettre le rapport à un autre service de police compétent si l'affaire ne semble pas devoir faire l'objet d'une enquête spécialisée. Les Affaires internes ont la capacité d'effectuer des enregistrements audio et vidéo, de recueillir des déclarations de témoins et de mener des investigations, notamment en recourant à un large éventail de techniques d'enquête spéciales. Cet office est également habilité à accéder aux archives de tous les services de police et d'autres autorités ou services du secteur public au sens large dans le cadre de sa mission.

167. Les Affaires internes sont directement subordonnées au ministre de la Protection du citoyen de manière à éviter toute ingérence et à s'entourer de garanties supplémentaires concernant la légalité et la supervision adéquate de leur action. Elles sont par ailleurs soumises à la surveillance de procureurs de haut rang, à savoir ceux du parquet des Cours d'appel d'Athènes et de Thessalonique. Ladite surveillance ne se limite pas strictement à l'enquête/examen préliminaire, mais couvre toute l'activité des Affaires internes en général. Dans ce contexte, les procureurs sont avertis de chaque information ou plainte reçue par les

Affaires internes, prennent connaissance de tous les dossiers gérés par elles, suivent leur évolution, donnent des instructions et des directives et interviennent à leur gré dans la conduite des enquêtes. L'évaluation du travail des Affaires internes est soumise au contrôle parlementaire dans le cadre de la présentation d'un rapport annuel du ministre de la Protection du citoyen à la Commission des institutions et de la transparence du Parlement. Ledit rapport est également posté sur le site de la police, de même que des statistiques sur les dossiers, les arrestations et les poursuites pénales étant l'œuvre des Affaires internes.

168. L'EEG considère que l'Office des affaires internes présente des caractéristiques solides, notamment un cadre de gouvernance directe exercé par le ministre de la Protection du citoyen, l'excellente réputation de son personnel et la supervision de l'organisation par le parquet (lequel peut exiger des enquêtes préliminaires et d'autres actions).

Obligation de signalement et protection des lanceurs d'alerte

Cadre général de la protection des lanceurs d'alerte en Grèce

169. Les agents publics ont l'obligation générale de signaler les infractions pénales aux autorités compétentes (article 40 du Code de procédure pénale). Cette obligation a été réaffirmée à l'article 12 de la Loi 3560/2007 sur la ratification et la mise en œuvre de la Convention pénale sur la corruption (STCE 173) du Conseil de l'Europe et de son Protocole additionnel (STCE 191). Le défaut de dénonciation peut constituer une infraction pénale en vertu des articles 232 (non-dénonciation d'un crime) ou 259 (abus de confiance) du Code pénal. En 2014, certaines mesures ont été prises pour encourager les personnes ayant connaissance d'infractions de corruption à signaler les informations pertinentes aux autorités, notamment par l'insertion de l'article 45B sur les témoins d'intérêt public dans le Code de procédure pénale (modification introduite par la Loi 4254/2014 sur les mesures de soutien et de développement de l'économie grecque et autres dispositions). Selon cette disposition, toute personne qui, sans être impliquée dans une liste d'infractions spécifiées (infractions liées à la corruption et au trafic d'influence) ni rechercher un avantage personnel, contribue substantiellement à la poursuite de ces infractions en fournissant aux autorités des informations appropriées, mérite la qualification de lanceur d'alerte et, partant, ne peut faire l'objet d'aucune discrimination — directe ou indirecte — défavorable du fait de cette révélation. Les modalités de la protection sont laissées à la discrétion du procureur et ne peuvent s'appliquer que si des poursuites pénales sont engagées.

170. Aux yeux de l'EEG, même avec cette amélioration du système de protection des lanceurs d'alerte, la Grèce n'atteint pas les normes requises. Tout d'abord, la protection ne concerne que les infractions pénales, sans s'étendre plus largement aux comportements répréhensibles (par exemple, les manquements à l'éthique). Deuxièmement, le procureur compétent jouit d'une grande marge d'appréciation et n'accorde une protection que si le lanceur d'alerte a « contribué de manière substantielle » à la découverte de l'infraction pénale. Si la révélation n'entraîne pas de poursuites pénales, la protection n'est pas accordée. Troisièmement, la protection peut être retirée à tout moment. Quatrièmement, le système n'envisage que le signalement aux autorités de poursuites, sans que rien ne soit dit sur les canaux de signalement internes ou sur la possibilité de signalement externe. Enfin, les interdictions d'exercer des représailles sont limitées aux révélations liées à des infractions pénales et ne sont applicables que pendant la durée de l'enquête judiciaire.

171. Selon l'Eurobaromètre spécial de 2019, 32 % des citoyens grecs considèrent le manque de protection des personnes dénonçant des faits de corruption comme l'une des principales raisons expliquant le faible nombre de lanceurs d'alerte. Dans l'Enquête de l'OCDE sur l'opinion publique, les attitudes et les expériences en matière de corruption en Grèce (2016), 91 % des agents publics ont déclaré « très probable » ou « probable » qu'une personne signalant des actes de corruption ou de vol au travail subisse des conséquences néfastes. En outre, parmi les agents publics qui ne dénonceraient pas les comportements répréhensibles observés sur le lieu de travail, 48 % fonderaient leur décision sur le fait que leur action ne ferait aucune différence, que le processus serait trop compliqué et que le jeu n'en vaudrait pas la chandelle.

172. La protection des lanceurs d'alerte constitue un moyen essentiel de découverte des dispositifs de corruption comme le prouve notamment le procès Novartis. De toute évidence, il serait nécessaire en Grèce de déployer et de renforcer le cadre de protection des lanceurs d'alerte. Lors du Deuxième Cycle d'Évaluation, le GRECO avait adressé une recommandation à ce sujet à la Grèce, laquelle n'a pas été mise en œuvre. Seize ans après l'adoption du rapport pertinent, la question est loin d'être réglée. Plus récemment, en 2018, l'OCDE a publié un rapport intitulé « Rapport technique sur la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur public en Grèce » qui souligne les lacunes du système et expose la voie à suivre[24]. Le Rapport de l'UE sur l'État de droit en Grèce préconise également d'accorder une plus grande attention à cette question particulière dans le cadre de la lutte contre la corruption. Le PNAC prévoit le lancement d'une initiative législative visant à établir un mécanisme efficace de protection des lanceurs d'alerte, laquelle doit encore être élaborée. Dans ce contexte, le GRECO ne peut qu'insister sur l'importance de réglementer minutieusement cette question et de veiller à établir d'urgence, par la suite, un cadre de mise en œuvre efficace.

Protection des lanceurs d'alerte au sein de la police

173. En ce qui concerne plus particulièrement la police, les enquêteurs sont tenus de communiquer immédiatement au procureur compétent toute information concernant un acte criminel poursuivi d'office (article 38 du Code pénal). De même, tout policier a l'obligation d'informer immédiatement les autorités de l'ouverture d'une enquête préliminaire sur des infractions pénales relevant de la compétence des Affaires internes (article 1 de la Loi 2713/1999). Tout manquement à cette obligation entraîne une sanction disciplinaire (article 5 du Décret présidentiel 120/2008). En outre, le Code d'éthique de la police prévoit l'obligation de signaler tout acte de corruption aux autorités compétentes (article 6(i)).

174. La Loi 2713/1999 sur le service des affaires internes de la police hellénique prévoit la protection des agents de ce service, ainsi que des témoins, dans des cas spécifiques (article 5, paragraphe 5, Loi 2713/1999)[25]. La police a également fait référence aux dispositions sur la

[24] Ledit rapport a été préparé dans le cadre du projet Grèce-OCDE de soutien technique à la lutte anticorruption. Il est assorti de deux séries de lignes directrices intitulées respectivement « Guidelines for Reporting Misconduct in the Public Sector (2018) » [Lignes directrices pour le signalement des fautes professionnelles dans le secteur public, disponible uniquement en anglais] et « Guidelines on Whistleblower Protection for Companies in Greece » (2018) [Lignes directrices pour la protection des lanceurs d'alerte dans les entreprises en Grèce, disponible uniquement en anglais].

[25] Loi 2713/1999, article 5 - circonstances atténuantes, protection des témoins
(1) N'est pas déloyal l'agent de police du service des affaires intérieures qui, sur l'ordre de son supérieur et dans le but de découvrir ou d'arrêter une personne impliquée dans une infraction pénale visée par la présente loi, apparaît comme complice de l'infraction. Il en est de même pour toute autre personne agissant à cette fin sur

protection des témoins de la Loi 2928/2001 sur la protection des citoyens contre les actes criminels de la criminalité organisée et des groupes terroristes (article 9 (2) (3) et (4), Loi 2928/2001)[26], dont le champ d'application s'étend également aux infractions de corruption en vertu des modifications introduites par la Loi 4254/2014.

175. Lors de l'examen de la protection des lanceurs d'alerte au sein de la police, il est apparu clairement à l'EEG que la police assimile généralement la dénonciation à la protection des témoins, en termes de garanties accordées (relocalisation, changement et protection d'identité, confidentialité, témoignage à l'aide des technologies de communication, etc.) et de la réduction des peines (si le lanceur d'alerte a également participé à la commission de l'infraction avant de se repentir et de collaborer avec la justice). Les autorités ont également souligné que le processus disciplinaire permet d'assurer une protection adéquate contre les

recommandation du chef de l'Office. Dans les deux cas, l'accord du procureur de la République visé à l'article 3 est requis.

(2) N'est pas non plus injustifiable l'action d'un policier du service des affaires intérieures qui, à la suite d'une plainte ou d'un soupçon raisonnable, procède à la fouille d'un moyen de transport dans le but de trouver des preuves des actes criminels prévus à l'article 1er, paragraphe 2.

(3) Un policier ou une autre personne, qui a commis conjointement avec un autre policier des crimes parmi ceux visés par la présente loi ou qui a participé de quelque manière que ce soit à la commission de ces crimes, est puni de la peine réduite prévue à l'article 83 du Code pénal, dont le maximum est encore réduit de moitié, avec une réduction correspondante de la peine minimale d'emprisonnement prévue dans les cas (b) et (c) de l'article précité, si, avant la dénonciation du fait pour lequel des poursuites pénales ont été engagées contre lui, il fournit des informations sur les personnes et leur activité criminelle et contribue ainsi à leur révélation. Toutefois, le tribunal peut, compte tenu de ses remords, de sa personnalité et des circonstances particulières dans lesquelles il a commis l'acte, le déclarer non coupable.

(4) Dans le cas où l'accusé, après les poursuites et jusqu'à ce qu'il soit condamné sans jugement définitif, fournit les informations visées à l'alinéa précédent, le maximum de la peine prévue par la loi est réduit de moitié, sans exclure l'application des dispositions de l'article 84 du CP.

(5) Les personnes visées au présent article bénéficient de la protection nécessaire de la part du ministère de la Protection du citoyen. Une protection similaire est accordée aux témoins matériels dans ces affaires, aux experts, aux victimes ou à leurs parents ou à d'autres personnes qui leur sont étroitement liées, chaque fois que cela est nécessaire, à la demande de l'autorité de poursuite compétente, conformément aux dispositions de l'article 9, paragraphes (2) à (4) de la Loi 2928/2001.

[26] Loi 2928/2001, article 9 - protection des témoins

(2) Les mesures de protection sont la garde par du personnel policier dûment formé, la déposition par des moyens électroniques, et l'utilisation de la transmission audio et visuelle ou audio seulement, l'absence d'indication sur le nom, le lieu de naissance, le lieu de résidence et le lieu de travail, la profession et l'âge, sur ordonnance motivée du procureur compétent, le changement d'identité, la réinstallation dans d'autres pays, ainsi que la mutation, le passage dans une autre entité du secteur public ou le détachement pour une durée indéterminée, avec possibilité de révocation, des agents publics décidés par dérogation aux dispositions en vigueur, sont décidés par les ministres compétents sur proposition du procureur général compétent. La décision ministérielle peut prévoir qu'elle ne sera pas publiée au Journal officiel et peut également prévoir d'autres moyens d'assurer le secret de l'acte. Les mesures de protection sont prises avec le consentement du témoin, ne restreignent pas la liberté individuelle au-delà de ce qui est nécessaire pour sa sécurité et sont supprimées si le témoin le demande par écrit ou ne coopère pas à leur succès.

(3) Par décision des ministres des Affaires étrangères, des Finances, de la Justice, de la Transparence et des Droits de l'homme, du Travail, de la Sécurité sociale et de la Solidarité sociale, de la Santé, de l'Éducation, de la Formation permanente et des Cultes, de la Protection du citoyen, de l'Intérieur et de la Reconstruction administrative, ainsi que de tout autre ministre compétent, le cas échéant, l'organe et la procédure de mise en œuvre des mesures de protection incluses dans le paragraphe précédent sont déterminés.

(4) Au cours de l'audience, le témoin dont l'identité n'a pas été révélée est appelé par le nom indiqué dans le rapport de son interrogatoire. Si le procureur ou une partie demande la divulgation de son nom réel, le tribunal motive sa décision de le divulguer ou non. Le tribunal peut également ordonner la divulgation de son propre chef. En tout état de cause, le tribunal peut ordonner, comme le prévoit l'article 354 du Code de procédure pénale.

représailles. Pour l'EEG, la protection des lanceurs d'alerte ne saurait se résumer à celle accordée aux témoins dans le cadre de la procédure pénale et aux garanties offertes par la procédure disciplinaire.

176. En outre, les dispositions actuelles en matière de protection des témoins concernent le signalement de crimes ; elles ne traitent pas des signalements de bonne foi à l'encontre de collègues ou de supérieurs hiérarchiques, qui ont commis des manquements ou des fautes moins graves. L'EEG considère qu'un système plus adapté est nécessaire, notamment en développant des dispositions opérationnelles spécifiques et des mécanismes institutionnalisés pour offrir une couverture complète aux policiers qui signalent des soupçons de corruption de bonne foi (ne constituant pas nécessairement un crime), du début du signalement jusqu'à la fin du processus. L'EEG souligne l'expérience déjà développée dans d'autres juridictions pour mettre en place un environnement de signalement "sûr", par exemple, des lignes de signalement dédiées, la désignation de personnes de confiance, le développement de conseils adaptés, des mesures de sensibilisation, etc. L'EEG note également que les garanties de confidentialité pour les dénonciateurs doivent être renforcées ; bien qu'il existe des mécanismes pour protéger la personne qui fait la dénonciation (la police utilise des numéros de suivi pour chaque cas signalé), la garantie de confidentialité peut être retirée à un stade ultérieur à la discrétion du procureur ou du tribunal. Cette perspective est de nature à dissuader les lanceurs d'alerte potentiels.

177. L'EEG encourage la police à réfléchir de manière expansive et proactive dans ce domaine. Le Rapport technique de l'OCDE sur la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur public en Grèce souligne la possibilité de mener des projets pilotes dans des organisations publiques stratégiques pour tester les améliorations apportées à la protection des intéressés, parallèlement à l'élaboration d'un cadre de protection plus large (un processus qui s'avère long et qui attend encore une action concluante). L'EEG convient qu'une telle démarche pourrait avoir des effets positifs dans la police, notamment parce que la protection des lanceurs d'alerte revêt un aspect particulièrement important dans ce corps en raison de la fréquente prévalence d'une « loi du silence » (qui relève d'une solidarité mal comprise) au sein des organisations hiérarchiques. **Le GRECO recommande de renforcer la protection des lanceurs d'alerte au sein de la police et de prendre toutes les autres mesures jugées nécessaires pour faciliter la dénonciation des actes de corruption, notamment en garantissant la confidentialité du lanceur d'alerte, le cas échéant.**

<u>Procédures de recours ouvertes au grand public</u>

Procédure administrative de recours interne

178. Chaque service de police est chargé de recevoir les plaintes des citoyens concernant la corruption et les fautes connexes de policiers (questions de discipline). Les plaintes peuvent être déposées oralement ou par écrit en recourant à divers canaux (téléphone, lettre, courriel, réseaux sociaux, etc.). Les plaintes anonymes ou orales contre des policiers, c'est-à-dire celles dont l'auteur n'accepte pas de signer le rapport correspondant, ne peuvent pas servir de base à l'ouverture d'une procédure disciplinaire. Toutefois, à supposer qu'elles concernent des faits précis et se rapportent — au cas où elles s'avéreraient fondées — à une infraction disciplinaire passible d'une peine plus élevée, un examen préliminaire sera ordonné.

179. La procédure de gestion des plaintes relatives à une faute disciplinaire s'établit comme suit : (i) la plainte est initialement reçue par un service de police destinataire ; (ii) l'organe disciplinaire compétent mène une enquête et émet un avis ; (iii) le service destinataire soumet la plainte à l'autorité de contrôle du service au sein duquel le policier faisant l'objet de la plainte exerce ses fonctions ; (iv) la plainte, les éléments recueillis au cours de l'enquête et l'avis de l'organe disciplinaire ayant enquêté sur l'affaire sont soumis à d'autres organes hiérarchiquement supérieurs qui décident de l'opportunité d'une sanction disciplinaire. L'inaction du service compétent ou de l'organe disciplinaire responsable peut être contestée en interne et en externe. Le fait de ne pas donner suite à une plainte du public peut déclencher une action disciplinaire, voire pénale.

180. En ce qui concerne plus particulièrement les plaintes liées à la corruption (infractions pénales), les personnes peuvent s'adresser aux Affaires internes en présentiel, par téléphone (24 heures sur 24 et 7 jours sur 7), par courriel ou par fax. Toutes les plaintes ou informations reçues (y compris les plaintes anonymes) sont évaluées et classées dans le système informatique de l'Office. Les plaintes relatives à des infractions pénales ne relevant pas de la compétence des Affaires internes sont examinées ou transmises à un autre service de police ou à une autre autorité publique compétente. Exceptionnellement, la plainte peut être classée avec l'accord du procureur général soit pour défaut de pertinence soit pour défaut de fondement. L'auteur de la plainte reste informé de l'évolution du dossier.

Mécanismes de dépôt de plainte externes

181. L'Ombudsman est un organe indépendant dont la mission consiste à traiter les cas de mauvaise administration des organismes publics et à restaurer la légalité, à enquêter sur les abus des autorités et à établir et évaluer les faits ou à saisir le service compétent aux fins d'ouverture d'une procédure disciplinaire. L'Ombudsman est un médiateur qui formule des recommandations et soumet des propositions à l'administration publique. Il n'impose pas de sanctions et n'annule pas les actions illégales prises par l'administration publique. En outre, en 2014, l'Ombudsman a été désigné comme le mécanisme national de prévention de la torture et des mauvais traitements. À ce titre, sa mission comprend la surveillance et l'inspection régulières du traitement réservé aux personnes privées de liberté. L'Ombudsman peut agir à la demande d'une personne ou de sa propre initiative (notamment à la suite de divulgations dans la presse). Il ne peut pas connaître de plaintes anonymes, mais peut garder l'identité du plaignant secrète (laquelle ne pourra être divulguée qu'avec le consentement de l'intéressé). La plainte doit être déposée dans un délai de six mois après que le plaignant a eu connaissance de l'illégalité présumée (action/inaction) d'un organisme public. Elle peut être envoyée en ligne (environ 65 % des plaintes sont soumises via la plate-forme dédiée), par fax, par courrier ou déposée en personne dans un bureau spécial. Chaque plainte soumise à l'Ombudsman reçoit un numéro de référence et, si elle est soumise en ligne, un code de suivi qui permettra à son auteur d'être informé de tout changement de statut du dossier. L'Ombudsman reçoit en moyenne 15 000 plaintes par an, dont environ 15 % sont liées à la corruption. Cependant, aucune information ne vise spécifiquement le nombre des plaintes susmentionnées ayant trait à la corruption et à la police.

182. L'EEG s'est fait l'écho de critiques récurrentes concernant l'impunité présumée des agents des services répressifs, les enquêtes pénales et disciplinaires ne s'avérant pas toujours pertinentes ou efficaces. Dans ce contexte, l'EEG souligne le caractère crucial des enquêtes indépendantes en tant qu'outil essentiel de responsabilisation de la police à l'égard du public.

L'EEG note que les plaintes contre la police déposées par des particuliers sont principalement instruites et tranchées par des policiers en service. Les Affaires internes, aussi efficaces qu'elles puissent se révéler, ne forment pas un organe de contrôle externe. De plus, les Affaires internes s'occupent d'infractions pénales et n'enquêtent pas automatiquement, par exemple, en cas de décès lié aux activités de la police. Il convient de saluer la création — au sein du Bureau de l'Ombudsman — du Mécanisme national de prévention de la torture et des mauvais traitements, même si l'expérience révèle que cet organe comporte également ses limites. Il fonctionne en effet comme un dispositif parallèle d'enquête et d'assistance aux victimes de tortures et de mauvais traitements et ne saurait remplacer les organes chargés de mener les procédures disciplinaires et pénales. Le Mécanisme n'est pas habilité à imposer l'adoption de mesures concrètes et doit se contenter de formuler des recommandations (sauf lorsqu'il s'agit d'exiger la réouverture d'une enquête à la suite d'un avis défavorable de la Cour européenne des droits de l'homme). De plus, l'Ombudsman ne peut accepter les plaintes anonymes.

183. Un rapport indépendant — commandé par le ministre de la Protection du citoyen et remis en mai 2020 par une commission spéciale chargée d'enquêter sur les violences policières — a révélé que les policiers impliqués dans des incidents violents agissent souvent en toute impunité. Il a mis en évidence : (1) la réticence de la police à coopérer avec l'Ombudsman, ses agents omettant de recueillir la déposition de témoins critiques, ne posant pas les questions clés et s'abstenant d'interroger les médecins ayant traité les victimes ; (2) la partialité des organes d'enquête de la police, comme en témoignent l'acceptation systématique des déclarations étonnamment « semblables » des policiers impliqués et le poids plus grand accordé aux témoignages de ces derniers par rapport aux déclarations de simples citoyens, sans que cette préférence se justifie ; (3) le retard systématique dans la production des documents réclamés par l'Ombudsman ; (4) la motivation défaillante des décisions rendues par les organes disciplinaires de la police, notamment à l'issue d'enquêtes sur des incidents comportant un élément racial.

184. Les graves lacunes révélées par l'étude indépendante se passent de commentaires. Plusieurs affaires ont également été portées devant la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH)[27]. Certaines améliorations ont été apportées en ce qui concerne les enquêtes sur les actes de torture et les mauvais traitements. En particulier, la Circulaire 1165/2010 établit que, en cas de dépôt d'une plainte par une personne au titre de sévices infligés par la police au cours de son arrestation ou de sa garde à vue, le procureur compétent du tribunal de première instance doit être immédiatement informé et la plainte ne peut pas être instruite par des agents du service en cause, mais uniquement par le parquet et les magistrats, sans que cela ne limite la compétence des Affaires internes. Depuis peu, en vertu du Décret présidentiel 11/2019, les enquêtes préliminaires relatives aux crimes de torture et de mauvais traitements, ainsi qu'aux comportements cruels, ne sont pas menées par la direction ou le service dans lequel servent les policiers impliqués, mais par des agents servant dans une autre unité assumant des fonctions équivalentes. L'EEG perçoit sans peine l'intérêt d'appliquer une telle garantie dans tous les types d'enquêtes internes sur les manquements professionnelles graves, en l'absence d'indices de la commission d'une infraction pénale, dès lors que l'incident revêt un caractère imposant une enquête indépendante.

[27] Voir *Andersen c. Grèce*, *Sidiropoulos et Papakostas c. Grèce*, *Konstantinopoulos et autres c. Grèce*.

185. De l'avis de l'EEG, des assurances supplémentaires s'imposent pour garantir que l'enquête menée par l'organe compétent soit non seulement objective et impartiale, mais également perçue comme telle par le public en raison de son caractère suffisamment transparent. L'EEG note également l'absence d'un système de suivi, notamment par la collecte systématique de statistiques sur l'issue des plaintes liées à la corruption (qu'elles déclenchent une action pénale ou administrative/disciplinaire). Il s'agit d'une occasion manquée sous l'angle de la prévention, car un tel suivi permettrait d'acquérir des connaissances sur les cas de mauvaise conduite (et éventuellement d'établir des typologies), ainsi que sur les résultats des enquêtes pertinentes. **En conséquence, le GRECO recommande que (i) des garanties supplémentaires soient introduites afin de permettre des enquêtes indépendantes et efficaces sur les plaintes visant la police et d'assurer à la procédure un niveau de transparence suffisant aux yeux du public ; (ii) un système de suivi du traitement réservé aux plaintes du public soit mis en place.**

Application et sanctions

Procédure disciplinaire

186. La procédure administrative d'enquête sur les fautes professionnelles est normalement menée par le service de police local auquel appartient le policier soupçonné, conformément au droit applicable et notamment au Code de discipline de 2008[28]. En première instance, la plupart des enquêtes revêtent généralement la forme d'une enquête administrative préliminaire (EAP) déclenchée par le supérieur hiérarchique de l'agent en cause d'un service répressif sur la base d'une plainte écrite. Elles sont généralement menées soit par ledit supérieur en personne, soit par un autre membre de la hiérarchie nommé par lui (et n'appartenant pas nécessairement à un autre service de police). L'ouverture d'une EAP ne revient pas à une mise en accusation disciplinaire de l'agent faisant l'objet de l'enquête.

187. Un deuxième type d'enquête disciplinaire, dite « enquête administrative assermentée (EAA) », déclenchée sur la base d'indices clairs de la commission possible d'une infraction disciplinaire grave, donne lieu à une mise en accusation disciplinaire. En cas d'EEA portant sur des allégations de tortures et autres violations de la dignité humaine, ainsi que sur des comportements cruels, la loi prévoit l'attribution obligatoire de l'enquête à un officier qui ne dispose pas d'une compétence administrative sur le policier soupçonné. En revanche, l'attribution de l'enquête à un tel officier demeure discrétionnaire s'agissant des autres infractions disciplinaires. La loi énumère pourtant un certain nombre de motifs de récusation pour l'officier chargé d'enquêter (notamment lorsque le policier suspecté est un parent ou un ami proche, un témoin, etc., voir l'article 28 du Code de discipline). En ce qui concerne les enquêtes pour fautes graves, voir également les remarques — formulées au paragraphe 184 — sous-tendant la recommandation xvii telle qu'elle est formulée au paragraphe 185.

188. Les décisions (en première instance, en deuxième instance et au stade suprême) sont prises par des conseils de discipline composés de membres de la police, dont des

[28] Le chef et le chef adjoint de la police hellénique, le chef d'état-major du quartier général de la police, les inspecteurs généraux de la police et les chefs de division pour l'ensemble du personnel de la police ; le directeur de l'Académie de police, le directeur de la division VIP et les directeurs de la police générale (en ce qui concerne le personnel de leurs services respectifs) ; les directeurs des divisions de la police et les directeurs des services équivalents aux divisions (en ce qui concerne le personnel de leurs services respectifs) ; les sous-officiers, y compris les adjudants et les sergents de police (en ce qui concerne tous les agents de rang inférieur).

représentants syndicaux. Il existe une liste d'empêchements et de motifs de récusation des membres des conseils de discipline en vue de s'assurer de leur honorabilité et de l'absence de conflit d'intérêts (article 35 du Code de discipline). En fonction de la gravité de l'infraction, la sanction disciplinaire peut consister en une mise à la retraite d'office, une suspension suivie d'une révocation, une suspension avec interruption temporaire de service, une amende ou un blâme. Des voies de recours internes et externes sont prévues pour contester les décisions des conseils de discipline.

Procédure pénale

189. Les membres de la police hellénique ne bénéficient d'aucune immunité. Ils sont soumis à la procédure pénale ordinaire, laquelle ne suspend pas pour autant la procédure disciplinaire. Toutefois, les organes chargés de superviser et d'exécuter la procédure disciplinaire peuvent exceptionnellement ordonner, par une décision librement révocable, la suspension de la procédure disciplinaire pendant un an si la citation à comparaître ou le bref introductif d'instance a été signifié(e) conformément au Code de procédure pénale. La suspension de la procédure disciplinaire ne peut intervenir que dans l'attente du jugement d'une juridiction pénale dans le cadre de poursuites pénales déjà engagées, sans perturbation du déroulement de ladite procédure disciplinaire dans l'attente de la procédure pénale préalable au procès.

Statistiques

190. Les statistiques sur les infractions pénales liées à la corruption fournies pour la période 2015-2019 s'établissent comme suit :

INFRACTIONS PÉNALES DE CORRUPTION	2015	2016	2017	2018	2019
Non-respect du devoir de réserve	33	73	21	68	29
Abus de position et de pouvoir	9	14	18	16	2
Acceptation d'un pot-de-vin	3	3	11	8	3
Remise d'un pot-de-vin	2	4	1	0	0
Poursuite d'activités extérieures	5	8	7	0	8
Trafic d'influence	0	0	1	1	0
Divulgation de renseignements confidentiels	1	3	0	4	0
Utilisation de ressources confidentielles à des fins non spécifiées	0	0	0	2	0
Association de malfaiteurs	3	14	3	15	5
NOMBRE TOTAL D'INFRACTIONS PÉNALES DE CORRUPTION	**56**	**119**	**62**	**114**	**47**

INFRACTIONS PÉNALES COMMISES DANS L'EXERCICE DE FONCTIONS OFFICIELLES	2015	2016	2017	2018	2019
Dommage corporel	33	42	44	21	22
Privation illégale de liberté	1	0	7	4	0
Violation de domicile ou de locaux professionnels	1	4	0	1	0
Utilisation illégale de données à caractère personnel	1	0	1	1	6
Fabrication non autorisée et trafic de stupéfiants	7	5	8	7	5
Exécution non autorisée d'un acte officiel	33	73	21	58	29

INFRACTIONS PÉNALES DE CORRUPTION	2015	2016	2017	2018	2019
Vol aggravé	0	0	3	0	0
Contrefaçon de documents officiels ou commerciaux	9	12	8	10	6
Défaut de signalement de la commission d'une infraction pénale	0	0	1	0	0
Vol ou destruction d'un sceau ou d'un document officiel	0	0	0	1	1
NOMBRE TOTAL D'INFRACTIONS PÉNALES COMMISES DANS L'EXERCICE DE FONCTIONS OFFICIELLES	**218**	**97**	**140**	**135**	**192**
TOTAL GÉNÉRAL	**359**	**352**	**295**	**352**	**308**

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

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

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

i. **que le statut juridique et les obligations des conseillers politiques soient clarifiés et réglementés de manière approfondie afin de les soumettre aux normes d'intégrité les plus élevées, y compris en ce qui concerne les règles de conduite, les conflits d'intérêts et les obligations de déclaration de patrimoine** (paragraphe 37);

ii. **que, en vue de garantir une meilleure transparence, le nom, les fonctions et la rémunération (s'agissant des tâches accomplies pour le gouvernement) des conseillers politiques, ainsi que des informations sur leurs activités accessoires éventuelles, soient divulgués d'une manière qui permette un accès facile et approprié du public en ligne** (paragraphe 38) ;

iii. **(i) qu'un code de conduite détaillé pour les personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif soit adopté (sur des questions telles que les contacts avec des lobbyistes et des tiers, la prévention des conflits d'intérêts, les cadeaux et autres avantages, les activités accessoires et les situations postérieures à l'emploi, les obligations de déclaration, etc.) et rendu facilement accessible au public, et (ii) qu'il soit complété par des mesures pratiques pour sa mise en œuvre, y compris des orientations écrites, des conseils confidentiels et des formations au début du mandat et régulièrement par la suite** (paragraphe 58) **;**

iv. **d'entreprendre une évaluation indépendante des exigences en matière d'accès à l'information afin d'adopter une réglementation, ainsi que les mesures de mise en œuvre nécessaires, en pleine conformité avec les normes de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE 205)** (paragraphe 66) ;

v. **(i) de faciliter la contribution précoce et pertinente des parties prenantes dans l'élaboration des politiques/réglementations ; et (ii) d'établir une empreinte législative permettant de suivre toutes les interventions externes dès le début du processus législatif** (paragraphe 72) ;

vi. **de renforcer le système de gestion des conflits d'intérêts des personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif en : (i) retirant le pouvoir de décision au Premier ministre et en renforçant les compétences du Secrétariat général aux affaires juridiques et parlementaires de la Présidence du gouvernement ; (ii) en utilisant les déclarations de conflits d'intérêts à des fins de conseil ; (iii) en mettant les décisions de déchéance à la disposition du public ; (iv) en prévoyant un mécanisme de dépôt de plainte par un particulier ou une autre institution** (paragraphe 92) ;

vii. **que le régime applicable à la période suivant la cessation des fonctions soit revu afin d'évaluer son efficacité et de la renforcer en élargissant son champ d'application pour les personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif** (paragraphe104) ;

viii. **de rationaliser davantage et de renforcer le contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts financiers des personnes occupant de hautes fonctions dans l'exécutif** (paragraphe 112) **;**

En ce qui concerne les services répressifs

ix. **que des mesures spécifiques soient prises pour renforcer la représentation des femmes à tous les niveaux de la police** (paragraphe 121) ;

x. **de procéder à une évaluation complète des risques de corruption dans les domaines et activités de la police afin d'identifier les problèmes et tendances émergentes, puis d'utiliser les données ainsi obtenues pour concevoir une stratégie proactive de promotion de l'intégrité et de lutte contre la corruption au sein de ce corps** (paragraphe 130) ;

xi. **que (i) le Code d'éthique de la police soit mis à jour afin de relever les défis actuels du maintien de l'ordre et d'inclure des orientations détaillées sur les questions d'intégrité (prévention des conflits d'intérêts, acceptation de cadeaux, utilisation abusive d'informations, abus de ressources publiques, etc.) ; (ii) la formation professionnelle (initiale et continue) des policiers en matière d'éthique soit renforcée en tenant compte de la spécificité de leurs fonctions et de leurs vulnérabilités et en mettant l'accent sur la pratique ; et (iii) une stratégie de communication à intervalles réguliers soit conçue pour exposer les normes éthiques au personnel sur le terrain** (paragraphe 138) ;

xii. **de mettre en place un mécanisme permettant de prodiguer des conseils à titre confidentiel aux fonctionnaires de police sur les questions d'éthique et d'intégrité** (paragraphe 139) ;

xiii. **le renforcement des contrôles d'intégrité des candidats au moment du recrutement, mais aussi — par la suite et à intervalles réguliers — des policiers titularisés tout au long de leur carrière** (paragraphe 146) ;

xiv. **(i) de prévoir un système de compensation financière adéquat des heures supplémentaires ; et (ii) de mettre en place un système de rotation des équipes qui réponde aux exigences du service public ainsi qu'à celles des agents individuels, en vue de garantir un équilibre entre vie professionnelle dans la police et vie privée** (paragraphe 153) ;

xv. **d'évaluer l'efficacité du système/de la politique actuel(le) concernant les intérêts/activités commerciales parallèles et postérieures à l'emploi dans la police, notamment en fixant des critères précis permettant de déterminer les activités secondaires licites et en rationalisant le processus d'autorisation afin de le rendre clair, rapide et efficace** (paragraphe 158) ;

xvi. **de renforcer la protection des lanceurs d'alerte au sein de la police et de prendre toutes les autres mesures jugées nécessaires pour faciliter la dénonciation des actes de corruption, notamment en garantissant la confidentialité du lanceur d'alerte, le cas échéant** (paragraphe 177) ;

xvii. **que (i) des garanties supplémentaires soient introduites afin de permettre des enquêtes indépendantes et efficaces sur les plaintes visant la police et d'assurer à la procédure un niveau de transparence suffisant aux yeux du public ; (ii) un système de suivi du traitement réservé aux plaintes du public soit mis en place** (paragraphe 185).

192. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités grecques à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 juin 2023. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de la procédure de conformité spécifique.

193. Le GRECO invite les autorités grecques à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à traduire celui-ci et à rendre ladite traduction publique.

À propos du GRECO

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

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

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

Secrétariat du GRECO
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
Tél. +33 3 88 41 20 00

www.coe.int/greco/fr

Direction générale I
Droits de l'homme et État de droit
Direction de la société de l'information
et de la lutte contre la criminalité