

Andreas Georgiou, un feuilleton juridique sans précédent



Jean-Louis BODIN

Inspecteur Général de l'INSEE Honoraire

Dans les tragédies de la Grèce antique, il n'était pas bon d'être le messager porteur de mauvaises nouvelles. Sophocle fait dire à un garde venant annoncer à Créon la rébellion d'Antigone : *nul n'éprouve de tendresse pour un porteur de mauvaises nouvelles*. Et souvent le messager était exécuté. C'est bien une tragédie grecque contemporaine que vit depuis 2011 Andreas Georgiou, Président de l'Autorité Statistique Hellénique (ELSTAT) d'août 2010 à août 2015 : Andreas Georgiou est victime d'un véritable harcèlement judiciaire et de procès à répétition pour la simple et unique raison qu'il a correctement rempli son devoir en transmettant à Eurostat, l'office statistique de la Commission européenne, des statistiques fiables et conformes aux normes européennes après quinze années de manipulation des chiffres du déficit et de la dette publiques, chiffres indispensables pour le suivi du processus de déficit excessif par la Commission européenne.

1. Le contexte

Il convient en premier lieu de rappeler le contexte de l'année 2010 au cours de laquelle a été créée et mise en place l'Autorité ELSTAT et nommé Andreas Georgiou à la tête de cette institution. A six reprises entre 2005 et 2010, Eurostat avait attiré l'attention du Collège des Commissaires de la CE sur les déclarations de déficit public et de dette en provenance de l'office statistique grec, à l'époque le Secrétariat pour les statistiques (ESYE) directement rattaché au Ministère de l'économie et des finances, et émis des réserves sur ces chiffres dans le cadre de la procédure de déficit excessif. C'est d'ailleurs la répétition de ces incidents qui avait été en grande partie à l'origine, en février 2005, à l'adoption de la première version du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne¹.

Dans les jours qui avaient suivi sa nomination comme Premier ministre grec en octobre 2009, Giorgos Papandreou avait reconnu que tous ses prédécesseurs avaient envoyé des chiffres grossièrement sous-estimés, en particulier pour ce qui concerne les statistiques de la dette et du déficit publics ; à l'occasion de la négociation du premier protocole d'accord (*memorandum of understanding*) avec la « troïka » (FMI, Commission européenne, Banque centrale européenne),

1. Ce code a été révisé en 2011 et sa nouvelle version, adopté le 28 septembre 2011 par le Comité du système statistique européen, peut être consulté sur le site d'Eurostat à l'URL suivante : <http://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/quality/european-statistics-code-of-practice>

il avait notamment dû réviser le ratio déficit/PIB en le portant de 3,7% à 12,5%, puis quelques mois plus tard à 13,6%. La commission mise en place par le nouveau ministre de l'économie et des finances pour examiner la situation du budget de l'État et la gestion financière des dernières années avait conclu que les gouvernements précédents avaient tout simplement « *caché les chiffres désagréables sous la table* » et « *embelli* » les statistiques. En janvier 2010, la Commission européenne avait rapporté que les données fournies par l'ESYE n'étaient pas fiables et présentaient des « *défauts méthodologiques ... dictées par les politiciens* ». Le rapport de la Commission montrait notamment que, pendant la période de qualification de la Grèce à l'euro et pour les années 2005 à 2008, les chiffres de la dette et du déficit qui lui étaient communiqués par les autorités grecques n'étaient pas conformes aux règles européennes. En mars 2010, les négociations avec la troïka avaient donc tout naturellement conduit à la création de l'Autorité statistique hellénique (ELSTAT) indépendante du pouvoir exécutif, en remplacement de l'ESYE trop compromis.

Après la mise en place d'ELSTAT, Andreas Georgiou avait été nommé à la présidence d'ELSTAT en août 2010 après vingt-et-une années de carrière au FMI. Comme Eurostat avait émis des réserves sur le chiffre de déficit public de 2009 transmis en avril 2010, comme pour les données des années 2006 à 2008, la priorité fixée par la troïka dans ses discussions avec le gouvernement grec avait été la production de chiffres de déficit public pour 2009 fiables et crédibles. En novembre 2010, ELSTAT avait donc fourni à Eurostat des données révisées pour la période 2006-2009 ; le déficit public pour 2009 avait été notamment révisé à la hausse de 1,8%, passant de 13,6% à 15,4% du PIB. Ces chiffres révisés avaient été validés par Eurostat.

2. Le début de l'affaire

La loi portant création d'ELSTAT avait initialement prévu la mise en place d'un Conseil d'administration chargé d'en superviser la gestion, sur le modèle d'autres agences publiques de la République hellénique. Dès les premières réunions de cet organisme, deux de ses membres ont demandé que la transmission des chiffres à Eurostat soit soumise à son autorisation préalable. Andreas Georgiou a refusé cette demande en s'appuyant sur le fait que la loi statistique portant création d'ELSTAT lui faisait obligation de se conformer au code de bonnes pratiques de la statistique européenne et que l'indicateur 1.4 de ce code stipulait « *qu'il appartient exclusivement aux responsables des instituts nationaux de statistique, d'Eurostat et, le cas échéant, des autres autorités statistiques de décider des méthodes, des normes et des procédures statistiques ainsi que du contenu et de la date de diffusion des publications statistiques* ». Le Conseil d'administration d'ELSTAT n'avait pour mission que le suivi de la gestion administrative et budgétaire d'ELSTAT. Les relations entre Andreas Georgiou et ce Conseil se sont en outre envenimées en octobre 2010 lorsqu'une enquête de la police grecque a révélé que le vice-président du Conseil piratait le compte de courrier électronique du Président et avait mis certains documents confidentiels à la disposition d'autres membres du Conseil. Dans ces circonstances, le Président a refusé de convoquer d'autres réunions du Conseil, le vice-président du Conseil a été contraint de démissionner début 2011 ainsi qu'un peu plus tard le reste de ses membres. Ce Conseil a été supprimé par le Parlement en 2011 et remplacé par un Comité consultatif chargé de veiller au respect des bonnes pratiques en statistique.

Des accusations publiques, principalement exprimées par deux des anciens membres du Conseil mais impliquant également de hauts responsables politiques, ont été alors portées contre Andreas Georgiou et deux de ses collaborateurs qui étaient soupçonnés d'avoir conspiré entre eux et avec Eurostat et le FMI pour gonfler artificiellement les chiffres du déficit public afin de justifier le programme de sauvetage et les mesures d'austérité imposés à la population grecque. Ces accusations ont rapidement été accompagnées de disputes politiques plus larges et de revendications populistes contre les programmes de renflouement et d'austérité. La thèse des accusateurs estimait que ces programmes étaient inutiles et que, en fait, la crise avait été

déclenchée par le fait qu'Andreas Georgiou avait artificiellement gonflé le déficit public pour l'année 2009. L'ampleur de la controverse publique qui a eu lieu au second semestre de 2011 était telle que le Procureur pour les crimes économiques a ouvert une enquête en septembre 2011, qui a entamé des procédures judiciaires qui se poursuivent à ce jour sept ans plus tard.

3. Les procédures à l'encontre d'Andreas Georgiou

Tout au long de ces six années de procédure, Andreas Georgiou s'est retrouvé progressivement impliqué dans quatre types de poursuites criminelles ou civiles :

- des poursuites criminelles pour « complicité de fausses déclarations ayant causé de graves dommages à l'Etat » ;
- des poursuites criminelles pour « manquement au devoir » ;
- des poursuites criminelles pour « calomnie » ;
- des poursuites civiles pour « calomnie ».

Poursuites criminelles pour « complicité de fausses déclarations ayant causé de graves dommages à l'Etat »

En janvier 2013, le Procureur pour les crimes économiques a conclu que M. Georgiou et ses deux hauts dirigeants devaient être inculpés pour avoir gonflé le déficit de 2009, causant ainsi 171 milliards d'euros de dommages à l'économie. En même temps, le leader du principal parti d'opposition au Parlement déclarait que M. Georgiou aurait dû « négocier » avec Eurostat et n'avait pas défendu les intérêts de son pays. Un juge d'instruction a donc été nommé pour poursuivre le processus, obtenir des preuves et interroger les accusés et des témoins. En juillet 2013, il a jugé qu'il n'y avait pas lieu à poursuites et a émis un non-lieu. Depuis lors, à plusieurs reprises, les juges d'instruction, les procureurs et les tribunaux ont conclu que les accusations n'étaient pas fondées, mais à chaque fois, de nouvelles procédures ont vu le jour à la suite de pressions politiques. En particulier, à l'été 2016, quelques mois après la confirmation de non-lieu prononcé par une Cour d'appel, la Cour Suprême (qui joue en Grèce le rôle de la Cour française de cassation), a demandé à nouveau à la Cour d'appel de réexaminer le cas. Le 26 mai 2017, le Conseil de la Cour d'appel a confirmé les décisions de non-lieu, mais le 19 juillet 2017 le Procureur auprès de la Cour Suprême a décidé de proposer à nouveau l'annulation de cette décision, en ajoutant le représentant résident du FMI à Athènes et les dirigeants d'Eurostat à Andreas Georgiou et ses deux collègues, sans doute pour éviter qu'on ne lui reproche de vouloir faire à nouveau juger une affaire déjà jugée ! La Section pénale de la Cour suprême ne s'est pas encore prononcée, mais, au cas où celle-ci confirmerait cette annulation, Andreas Georgiou et ses deux collègues pourraient être condamnés à une sentence de prison à vie.

Poursuites criminelles pour « manquement au devoir »

En janvier 2013, lorsque les accusations de « fausses déclarations ayant causé de graves dommages à l'Etat » ont été portées devant un juge, y ont été ajoutées des accusations à l'encontre d'Andreas Georgiou pour « manquement au devoir » pour ne pas avoir soumis les chiffres révisés pour l'année 2009 au vote du Conseil d'Administration d'ELSTAT avant de les transmettre à Eurostat et pour ne pas avoir réuni ce Conseil après le mois de décembre 2010. L'argument de l'accusation était que cela lui permettait de préparer tranquillement de fausses déclarations. Les deux accusations étaient inextricablement liées et ont été traitées ensemble par le pouvoir judiciaire. Cependant, ces propositions n'ont pas été retenues, ni en première instance, ni en appel, et le 6 décembre 2016, Andreas Georgiou a été jugé innocent de toutes les charges à l'unanimité des trois juges conformément d'ailleurs aux réquisitions de l'avocat général. Cependant, dix jours plus tard, le procureur auprès de la Cour Suprême a requis l'annulation de cette décision

d'acquiescement et Andreas Georgiou a dû être jugé à nouveau pour les mêmes accusations - un cas cauchemardesque de violation de l'adage *Non bis in idem* qui interdit de rejurer une affaire déjà jugée. Ce nouveau procès s'est déroulé comme s'il s'agissait d'un « tribunal populaire », le président autorisant les accusateurs à tenir de longs discours souvent hors sujet déclenchant les applaudissements de la foule qui hurlait « traître », ou encore « pendez-le sur la place Syngtama ». Le 1^{er} août 2017, la Cour d'appel a ainsi rendu un verdict de culpabilité pour ne pas avoir soumis au vote du Conseil d'Administration d'ELSTAT les chiffres de 2009 sur le déficit public, en ignorant totalement que la loi statistique grecque interdisait une telle consultation comme cela a déjà été indiqué plus haut et que, au contraire, cela aurait même constitué une infraction pénale. Andreas Georgiou a été condamné à la peine maximale de deux ans de prison et à l'interdiction à vie de tenir un poste dans le secteur public. Malgré un recours auprès de la Cour suprême, il a été condamné définitivement en juin 2018, cette condamnation étant assortie d'un sursis en attendant la conclusion des autres poursuites.

Une accusation avait été émise en même temps que les accusations de manquement au devoir, au motif que, pendant les trois premiers mois de son mandat, Andreas Georgiou avait continué à figurer sur la liste du personnel du FMI, conformément aux usages de cette institution, mais sans percevoir la moindre rémunération. Lors du jugement du 6 décembre 2016, cette accusation n'avait pas non plus été retenue par le tribunal, mais l'annulation de cette partie du jugement n'a pas été retenue par le procureur auprès de la Cour suprême.

Poursuites criminelles pour « calomnie »

Le directeur de la division des comptes nationaux de l'office statistique grec de 2006 à 2010 a porté plainte pour calomnie contre Andrea Georgiou au prétexte que, en juillet 2014, il avait fait état des fraudes dans la production des comptes nationaux constatées par Eurostat et par le Parlement européen jusqu'en 2010. Le 14 juin 2016, la cour a condamné pour ce motif Andreas Georgiou à un an de prison avec sursis, jugement confirmé en appel de 28 mars 2017. Toutefois, il avait déposé une requête visant à l'annulation de ce jugement auprès de la Cour Suprême qui a annulé ce verdict et a demandé un nouveau procès qui n'aura pas lieu, les délais pour juger ce genre de délit étant prescrits.

Poursuites civiles pour « calomnie »

En 2014, une plainte au civil à l'encontre d'Andreas Georgiou avait également été déposée par le même directeur de la division des comptes nationaux de 2006 à 2010 avec demande de dommages et intérêts pour un montant de 72 millions d'euros. Un procès civil a eu lieu en septembre 2016 et a condamné Andreas Georgiou, mais curieusement, Andreas Georgiou n'a été informé de cette condamnation qu'à la fin du mois d'août 2017. Le montant des dommages n'a pas encore été fixé et il a fait appel.

4. Les réactions

En décembre 1994, neuf mois après l'adoption par la Commission de Statistique des Nations-Unies de la Déclaration sur les principes fondamentaux de la statistique officielle, William Seltzer, ancien directeur de la statistique des Nations-Unies et qui venait de prendre sa retraite, rédigeait un document de travail intitulé *Politics and Statistics: Independence, Dependence or Interaction?* Dans ce document, il listait onze moyens de nuire à l'intégrité de la statistique publique. Il jugeait que l'un de ces moyens était l'organisation d'une campagne active visant à discréditer les méthodes et la production des agences statistiques officielles ainsi que leurs dirigeants. Les événements qui se sont déroulés en Grèce depuis 2011 rentrent tout à fait dans cette catégorie. La multiplication et l'enchevêtrement de ces différentes poursuites ne nuisent

pas seulement à Andreas Georgiou et à ses collègues sur les plans moral et financier (lourdes dépenses pour assurer leur défense) ; elles compromettent en fait les efforts de la Grèce pour reconstruire son économie à partir de statistiques fiables, et plus largement elles nuisent à l'Union européenne qui pourrait ne pas disposer des outils adéquats et crédibles pour la mise en œuvre de ses politiques communes.

La communauté statistique internationale a très vite décidé d'apporter son soutien à Andreas Georgiou à travers les sociétés de statistiques internationales et en particulier l'Institut International de Statistique, ou à travers les sociétés nationales de statistique ; ces sociétés ont saisi à plusieurs reprises au plus haut niveau les autorités grecques pour leur demander de tout mettre en œuvre pour que cesse le harcèlement judiciaire dont sont victimes Andreas Georgiou et ses deux collègues. Fin 2017, l'American Statistical Association a lancé une pétition qui a recueilli jusqu'à présent la signature d'une quarantaine d'ONG et d'un millier d'individus, dont six Prix Nobel, qui sont loin d'appartenir tous à la profession statistique. En Europe, vingt-trois sociétés nationales de statistique, parmi lesquelles la Société Française de Statistique, ont également exprimé leur soutien à leurs collègues grecs à travers un courrier adressé au Président et au Premier ministre de la République hellénique par la Fédération européenne des sociétés nationales de statistique dont elles sont membres. Récemment, à l'occasion de la Conférence biennale de l'International Association for Official Statistique (IAOS, association de la famille de l'ISI - International Statistical Institute), un « certificat de reconnaissance » a été délivré à Andreas Georgiou par l'ISI, l'IAOS, FENStatS, l'ASA (American Statistical Association), la Royal Statistical Society et la SFdS.

Un soutien à Andreas Georgiou a également été exprimé de façon officielle à travers les réunions des Directeurs Généraux des Instituts Nationaux de Statistique de l'Union européenne ou du Conseil consultatif de la gouvernance statistique européenne (connu sous son acronyme anglais d'ESGAB). Il convient également de noter que les méthodes utilisées par Andreas Georgiou pour recalculer les comptes de 2009 ont été ensuite poursuivies après 2010, par lui-même jusqu'à la fin de son mandat en 2015, puis par son successeur et les chiffres ont été validés sans que les gouvernements grecs successifs ne les contestent.

Au-delà, alors que la fiabilité et la crédibilité du Système statistique européen repose sur la confiance mutuelle entre les Etats membres, il revient en fait à chacun d'entre eux de se préoccuper de cette affaire et de faire part de ses préoccupations au gouvernement grec demander qu'il puisse être mis fin dès que possible au harcèlement judiciaire que subit Andreas Georgiou et qui est contraire à la bonne gouvernance du système statistique européen.